

КУРС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

4

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
Институт государства и права

КУРС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В семи томах

Редакционная коллегия:

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



Москва «Наука» 1990

КУРС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Том 4

Отрасли международного права

Ответственный редактор

И. И. Лукашук



Москва «Наука» 1990

ББК 67.91
К93

Авторы 4 тома:

М. П. Бардина (гл. 4 совместно с **Е. Т. Усенко**),
И. И. Лукашук (гл. 1), **С. А. Калинин** (гл. 3),
К. К. Сандровский (гл. 2),
Е. Т. Усенко (гл. 4 совместно с **М. П. Бардиной**)

Рецензенты тома:

кандидат юридических наук **Г. М. Даниленко**
доктор юридических наук, профессор **С. В. Черниченко**

К93 **Курс международного права. В 7 т. Т. 4. Отрасли международного права.** — М.: Наука, 1990. 272 с.
ISBN 5—02—012943—7

В работе анализируется ряд отраслей международного права. Право международных договоров рассматривается в свете Венских конвенций 1969 и 1986 гг. Показывается процесс становления и развития, нормативное содержание международного экономического права. Рассматривается дипломатическое и консульское право. Анализируется право международной безопасности.

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

К $\frac{1207000000-214}{042(02)-90}$ подписное

ISBN 5—02—012943—7

© Издательство «Наука», 1990

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ ¹

§ 1. Понятие и кодификация права международных договоров

Понятие права международных договоров. Право международных договоров — отрасль международного права, определяющая порядок заключения, действия и прекращения международных договоров.

В теории и практике используется и такое понятие, как «международное договорное право», под которым понимаются нормы, созданные договорами, в отличие от норм международного обычая. Употребляется выражение «международное договорное право» определенного государства, например «международное договорное право СССР». Под этим понимается совокупность обязательных для данного государства международных договорных норм, содержащихся в заключенных им договорах ².

Право международных договоров занимает особое положение в системе международного права и связано со многими его основными институтами, например с международно-правовой субъектностью. Оно играет главную роль в регулировании функционирования международного права, определяя порядок создания его норм, их действительность, осуществление, прекращение, правовые последствия и т. д. Право договоров — основа международного процессуального права. С ним так или иначе связано формирование

¹ См.: Талалаев А. Н. Право международных договоров: Общие вопросы. М.: Междунар. отношения, 1980; Он же. Право международных договоров: Действие и применение договоров. М.: Междунар. отношения, 1985; McNair A. The law of treaties. Oxford, 1961; La Guardia E.de, Delpech M. El derecho de los tratados e la Convención de Viena de 1969. Buenos Aires, 1970; Essays on the law of treaties: (With special reference to India). Bombay, 1972; Haraszti G. Some fundamental problems of the law of treaties. Bp., 1973; D'Estéfano P. Derecho de tratados. La Habana, 1973; Elias T. O. The modern law of treaties. N.Y., 1974; Nahlik S. Kodeks prawa traktatów. W-wa, 1976; Sinclair I. The Vienna convention on the law of treaties. Manchester, 1984; Draetta U. Il diritto dei contratti internazionali. Padova, 1988.

Более раннюю литературу по праву международных договоров см.: Laws and practices concerning the conclusion of treaties with selected bibliography on the law of treaties. N.Y., 1953.

² Заслуживает быть отмеченным интересный опыт анализа договорного права отдельных государств, осуществленный с помощью ЭВМ научным коллективом под руководством проф. П. Рона. См.: Rohn P. Treaty profiles. St Barbara (Cal.), 1976.

и функционирование всех других отраслей и институтов международного права.

Функция рассматриваемой отрасли международного права состоит в регулировании заключения, действия и прекращения международных договоров. Международный договор представляет собой явно выраженное соглашение субъектов международного права, предназначенное для регулирования их взаимоотношений путем создания международно-правовых обязательств. Венские конвенции о праве международных договоров 1969 и 1986 гг. определяют договор как соглашение субъектов международного права, регулируемое международным правом.

Выделение признака «регулируемое международным правом» в определенной мере объясняется стремлением отделить международно-правовые договоры от международных соглашений, не обладающих юридической силой. Думается, что в этом определении, даваемое Венскими конвенциями, не вполне достигается цели, поскольку не только юридические, но и иные акты и действия тех же государств регулируются международным правом. Поэтому, на наш взгляд, выражение «регулируемое международным правом» следует понимать, как «регулируемое правом международных договоров», которым регулируется действие только международно-правовых договоров.

В основе определений лежит соглашение. Оно служит главным методом принятия решений и создания норм, призванных регулировать международные отношения, в которых отсутствует надгосударственная власть. Поэтому соглашение так или иначе присутствует во всех международных актах. Формы международного соглашения многообразны, и международно-правовой договор лишь одна из них. Неправовые международные соглашения имеют две основные формы, а именно резолюции международных органов и организаций и политические соглашения между государствами.

Соглашение государств-участников лежит в основе резолюций, принимаемых международными конференциями и организациями. Не будучи юридически обязательными, эти акты обладают морально-политической силой. Этот факт констатируется как теоретиками, так и практиками³. В качестве примера можно указать на резолюции Генеральной Ассамблеи ООН⁴. Как политические договоренности квалифицируются акты органов с участием ограниченного круга государств, например акты Политического консульта-

³ См.: Петровский В. Советская концепция всеобщей безопасности // Мировая экономика и междунар. отношения. 1986. № 6. С. 9; Лукашук И. И. Разработка проекта международного договора // Науч. тр. Саратов. юрид. ин-та. 1957. Вып. 1. С. 16.

⁴ М. Виллигер пишет, что «характерной чертой резолюций Генеральной Ассамблеи является их *политический авторитет*... Политически авторитетная норма убедительна, так как сообщество государств считает ее по определенным основаниям желательной и необходимой для своей организации...» (Villiger M. Customary international law and treaties. Dordrecht, 1985. P. 144).

тивного комитета государств — участников Варшавского договора, а также резолюции Совета НАТО⁵.

Широко распространены двусторонние и многосторонние политические соглашения, не обладающие юридической силой международных договоров⁶. Рост роли таких соглашений привлекает к ним внимание ученых⁷. Заметим сразу, что рассматриваемые соглашения именуются «политическими» в отличие от юридических, т. е. международно-правовых договоров, что вовсе не отрицает политического характера последних. Ф. Энгельс говорил, что «все юридическое в основе своей имеет политическую природу»⁸.

Довольно часто политические соглашения в отличие от международных договоров именуют «договоренностями». Они могут иметь письменную или устную форму («джентльменское соглашение»). Наиболее распространенные письменные формы — совместное коммюнике, декларации, заявления. Государства придают серьезное значение таким актам и указывают на их обязательный характер. Касаясь совместного заявления, принятого на советско-американской встрече на высшем уровне в Женеве, М. С. Горбачев отметил: «Конечно, совместное заявление — не договор, но это ко многому обязывающая принципиальная установка руководителей обеих стран»⁹. Распространенность и обязательный характер политических соглашений констатируются и юридическими службами государств¹⁰.

В совместных актах государств подчеркивается, что при формировании своих отношений стороны будут руководствоваться как заключенными между ними договорами, так и политическими

⁵ Решения Совета НАТО могут быть правильно охарактеризованы как «политические договоренности». «Они, хотя юридически необязательны... тем не менее представляют собой политические факты первостепенного значения, и существует моральная и политическая обязанность их соблюдать» (*Kuyper P., Wellens K. Deployment of cruise missiles in Europe // Netherl. Yb. Intern. Law. 1987. Vol. 18. P. 151*).

⁶ Г. Вюнше и Х. Вюнше-Пецка констатируют наблюдающуюся «тенденцию к заключению политических соглашений, которые не имеют международно-правового характера» (*Wünsche H., Wünsche-Pietzka H. Umfassende Internationale Sicherheit-Völkerrecht-Völkerrechtswissenschaft // Staat und Recht. 1988. H. 8. S. 648*).

⁷ См.: *Лукашук И. И. Международные политические нормы в условиях разрядки напряженности // Сов. государство и право. 1976. № 8; Георгиев Х. Правно и политическо регулиране на международните отношения в условия на разведвяването // Междунар. отношения. 1980. Кн. 1; Schachter O. The twilight existence of nonbinding international agreements // Amer. J. Intern. Law. 1977. Vol. 71, N 2; Gilas J. Międzynarodowe normy polityczne // Przegląd stosunków międzynarodowych. 1978. N 3; Aust A. The theory and practice of informal international instruments // Intern. and Comp. Law. Quart. 1986. Pt 4; Seidel F. Probleme der politisch-normativen Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen // Staat und Recht. 1988. H. 8.*

⁸ *Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 635.*

⁹ *Горбачев М. С. Доклад на четвертой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва // Правда. 1985. 28 нояб.*

¹⁰ Позицию юридического советника госдепартамента США и мнение проф. Р. Бакстера см.: *Congressional review of international agreements. Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs. Wash (D.C.), 1976. P. 241—252, 262.*

документами¹¹. Совместные заявления рассматриваются как прочная политическая база развития отношений между их участниками¹².

Большое значение приобрели многосторонние политические соглашения. Примером могут служить акты, принятые участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: Заключительный акт (Хельсинки, 1975 г.), итоговые документы Мадридской (1983 г.) и Венской (1989 г.) встречи¹³. Во всех этих документах явно выражены отличие политических соглашений от международно-правовых договоров и вместе с тем специфическая обязательная сила первых¹⁴.

В разделе Заключительного акта, посвященном принципу добросовестного выполнения обязательств по международному праву, говорится, что при осуществлении своих суверенных прав участники «будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву; они будут, кроме того, учитывать должным образом и выполнять положения Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе»¹⁵.

Более решительна формулировка Итогового документа Мадридской встречи, в котором говорится, что меры укрепления доверия и безопасности будут «политически обязательными и будут обеспечиваться адекватными формами проверки, соответствующими их содержанию»¹⁶.

В Итоговом документе Венской встречи участники выразили решимость «принять на себя ответственность за выполнение полностью обязательств, содержащихся в Заключительном акте и других документах СБСЕ». Отметим, что документ предусматривает воздействие на национальное право не только международно-правовых, но и политических обязательств, хотя и в разных формулировках: осуществляя свои суверенные права, участники будут обеспечивать, чтобы «их законы, административные правила, практика и политика соотносились с их обязательствами по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ» (Раздел «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе») ¹⁷.

С помощью политических соглашений образована нормативная основа движения неприсоединения¹⁸. Именно такой характер но-

¹¹ См., напр.: Совместное коммюнике СССР — ФРГ // Правда. 1980. 2 июля.

¹² См.: Совместное советско-сирийское коммюнике // Там же. 1977. 23 апр.

¹³ *Bolintineanu A.* L'acte final de la Conference de Helsinki et le droit international // *Rev. roum. et intern.* 1985. N 3.

¹⁴ Некоторые авторы признают юридическую силу таких документов, считая их договорами особого рода. См.: *Малинин С. А.* Совещание в Хельсинки (1975 г.) и международное право // Изв. вузов. Правоведение. 1976. № 2; *Игнатенко Г. В.* Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки // Там же. № 3.

¹⁵ Международное право в документах. М.: Юрид. лит., 1982. С. 17.

¹⁶ Правда. 1983. 19 сент.

¹⁷ Известия. 1989. 26 янв.

¹⁸ Подробнее см.: *Тузмухамедов Р. А.* Неприсоединение и разрядка международной напряженности. М.: Междунар. отношения, 1976.

сят принимаемые его конференциями резолюции. В практике неприсоединившихся стран растет удельный вес политического регулирования.

Международная практика порождает все новые виды политических обязательств. Показательна в этом отношении история советско-американского соглашения ОСВ-2. После отказа США ратифицировать его стороны дали обещание придерживаться его положений¹⁹. В результате соглашение, задуманное как международно-правовой договор, не стало таковым и начало функционировать как политическое обязательство. Его действие в таком качестве было довольно высоко оценено сторонами. М. С. Горбачев отметил, что договор ОСВ-2, «даже не будучи ратифицирован, работает с большой пользой»²⁰. Стороны продолжали его соблюдать и по истечении предусмотренного в нем срока действия²¹. Вспомним и несколько иной вариант: после истечения срока действия международно-правового соглашения ОСВ-1 стороны достигли договоренности о том, что они и впредь будут придерживаться его положений без юридической пролонгации²². Приведенные факты говорят о том, что, несмотря на различия, международно-правовые и политические соглашения взаимодействуют, а иногда и превращаются одно в другое.

Теоретически провести различие между политическим соглашением и международно-правовым договором несложно. Все зависит от намерения участников придать соглашению ту или иную силу. Для заключения международного договора необходимо соглашение участников не только о его содержании, но и о придании ему международно-правовой обязательной силы, а следовательно, о подчинении его праву международных договоров²³.

Практически же дело обстоит сложнее. Участники зачастую предпочитают не подчеркивать того, что достигнутая ими договоренность будет обладать лишь политической силой. Тогда для решения вопроса необходимо учитывать содержание, характер обязательств. Но главную роль играют форма соглашения, наличие в нем традиционных для договоров положений о порядке вступления в силу, ратификации и др.²⁴ Правда, и в политические согла-

¹⁹ См.: Послание Дж. Картера конгрессу // Правда. 1980. 9 марта.

²⁰ Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М.: Политиздат, 1987. С. 222.

²¹ В заявлении при открытии пресс-конференции МИД СССР говорилось: «Советская сторона исходит из того, что, несмотря на формальное истечение 31 декабря 1985 г. срока его действия, договор остается живым, действенным документом, воплощающим в себе результаты многолетнего сотрудничества СССР и США...» (Правда. 1986. 24 мая).

²² См.: Громыко А. А. Беседа с политическими обозревателями // Правда. 1985. 14 янв.

²³ Schachter O. Op. cit. P. 296.

²⁴ В заключении юридического советника госдепартамента США от 12 марта 1976 г. говорится: «Документы, которые не следуют традиционной форме международных соглашений в отношении таких вопросов, как стиль, заключительные постановления, даты вступления в силу и т. д., могут быть или не быть правовыми международными соглашениями. Неиспользование традиционной

шения стали включать положения, регулирующие их действие²⁵.

Вопрос о политических соглашениях был рассмотрен прежде всего потому, что это необходимо для выяснения того, какие международные соглашения подпадают под действие права международных договоров. Но была и другая цель: обратить внимание на новые моменты в функционировании договоров, которые заключаются и осуществляются с учетом политических обязательств сторон. Один вид соглашений служит средством осуществления другого. Происходит своеобразное разделение труда. Используются новые механизмы регулирования международных отношений.

Значение права договоров определяется той ролью, которая принадлежит договору в международных отношениях. Договор — одно из важнейших политических и правовых средств регулирования международных отношений. С его помощью решаются наиболее важные и сложные проблемы. Достаточно указать на договоры в области обеспечения безопасности и ограничения гонки вооружений, на конвенции по морскому и космическому праву. Договор лежит в основе деятельности международных организаций²⁶. Он — источник подавляющего большинства международно-правовых норм²⁷. В общем договор является инструментом, обеспечивающим функционирование всей системы управления международными отношениями.

Договор служит инструментом внешней политики государства. Поэтому, если сравнить договорное право различных государств, то обнаружится немало различий в его целях и содержании. В СССР международные договоры рассматриваются как важное средство «проведения ленинской политики мира, упрочения безопасности народов и широкого международного сотрудничества»²⁸. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств закреплен Конституцией СССР в качестве принципа внешней политики (ст. 29).

Несмотря на различия в содержании договоров, позиции теории и практики разных стран в отношении права, регулирующего действие договоров, в значительной степени одинаковы, что опре-

формы может при случае свидетельствовать об отсутствии намерения быть юридически связанными данной договоренностью» (Congressional review of international agreements. P. 242).

²⁵ Так, в Итоговом документе Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружения в Европе 1986 г. указана дата его вступления в силу. Однако при этом оговорено, что «меры, принятые в этом документе, являются политически обязательными» (Международ. жизнь. 1986. № 11. С. 159).

²⁶ Lee R. Multilateral treaty-making and negotiation techniques: An appraisal // Contemporary problems of international law. L., 1988. P. 157.

²⁷ Geamănu G. Dreptul internațional contemporan. Buc., 1975. P. 67 ff.; Merrilas J. Anatomy of international law. L., 1976. P. 1; Bin Cheng. Aviation, criminal jurisdiction and terrorism // Contemporary problems of international law. P. 49. См. также отдельное мнение судьи Сет-Камара по делу о Никарагуа в Международном суде: Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua // ICJ Rep. 1986. P. 7.

²⁸ Закон СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» // Международное право в документах. С. 101.

деляется общей заинтересованностью в обеспечении функционирования договоров. Это издавна отмечалось в доктрине международного права²⁹. Разумеется, такая одинаковость не означает тождества. Доктрина разных стран имеет свою специфику, хотя и нет оснований ее преувеличивать³⁰. Существующее единство в позициях достаточно для обеспечения нормального функционирования права договоров. Свидетельство того — факт успешной кодификации этого права.

Кодификация права международных договоров. Будучи единственным средством мирного решения вопросов независимыми политическими образованиями, международные соглашения ведут свою историю с момента появления межгосударственных отношений. До этого форма соглашения использовалась для регулирования связей между племенами. История свидетельствует, что уже в древности соглашения были многочисленны и весьма разнообразны³¹. О них говорится в законах Ману, в Арташастре Каутилы им посвящена седьмая книга³². Международные соглашения древности скреплялись религиозными клятвами. Их обязательная сила вытекала из религиозной морали, носила морально-политический характер. С возникновением международного права договоры обретают юридическую силу.

Даже в XVII—XVIII вв. главным, правда, не очень надежным, источником обязательной силы договоров была политическая мораль монархов³³. И в XIX в. важные политические договоры рассматривались не столько как правовые акты, сколько как торжественные обязательства, опирающиеся на религию, на мораль³⁴. Несмотря на всю свою ненадежность, договоры играли важную

²⁹ В. Фридман, например, писал: «Существуют весьма незначительные различия между советской и современной западной теорией и практикой в отношении международных договоров. Все растущее преобладание договорного права является попросту результатом современных условий международной жизни...» (*Friedman W. The changing structure of international law. L., 1964. P. 334*). См. также: *Triska J., Slusser R. Treaties and other sources of order in international relations: The soviet view // Amer. J. Intern. Law. 1958. Vol. 52, N 4. P. 726.*

³⁰ *Schweisfurth Th. Der internationale Vertrag in der modernen sowjetischen Völkerrechtstheorie. Köln, 1968.*

³¹ См.: *Талалаев А. Н. Международные договоры рабовладельческого общества // Изв. вузов. Правоведение. 1960. № 3; Scala R. Die Staatsverträge des Altertums. Leipzig, 1898.*

³² Kautilya's Arthaśāstra. Mysore, 1967.

³³ Говоря о том времени, Ф. Ф. Мартенс констатировал: «... государи не признавали никаких прав за иностранными народами и их государями и не разбирались средств в достижении поставленной себе задачи. Макиавеллизм был лозунгом внешней политики и масштабом для определения обязательности международных договоров» (*Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1898. Т. 1. С. 95*).

³⁴ Акт Священного союза 1815 г. был заключен «во имя Бога и Пресвятой Троицы». Участники видели его задачей, в частности, в том, чтобы открыть свою решимость руководствоваться в отношениях с другими правительствами «не иными какими-либо правилами, как заповедями святой веры, любви, правды и мира» (Там же. С. 132).

роль в регулировании отношений между государствами³⁵. История свидетельствует, что политические международные соглашения предшествовали правовым, подготовили для них почву. Но, даже придав своим соглашениям юридическую силу, государства не отказались от их морально-политической силы.

С появлением международно-правовых договоров начинает формироваться и право, регулирующее их действие³⁶. Собственно говоря, право договоров формируется одновременно с международным правом в целом. Этот процесс протекал под большим влиянием римского права, и, в частности, такой его отрасли, как обязательственное право. Там же была заимствована формула основного принципа права договоров «*pacta sunt servanda*».

Это проливает свет и на исторические особенности кодификации права международных договоров, которая всегда рассматривалась как неотъемлемая часть кодификации международного права в целом. Учитывая роль права договоров в функционировании международного права, можно полагать, что без кодификации этой центральной отрасли было бы трудно говорить о кардинальных успехах в кодификации международного права в целом.

Доктринальная кодификация с самого начала уделяла значительное внимание праву договоров. В кодексе Й. Блюнчли ему посвящено 60 статей, в кодексе П. Фиоре — 259 параграфов³⁷. Наиболее крупной доктринальной кодификацией, специально посвященной праву договоров, был так называемый Гарвардский проект, опубликованный в 1935 г.³⁸ Этот весьма обстоятельный труд подготовила группа юристов на базе Гарвардского университета.

Первая попытка официальной кодификации была предпринята в рамках Лиги Наций. В 1924 г. Совет Лиги образовал комитет экспертов из 16 юристов, который должен был заниматься вопросами кодификации международного права, включая право договоров. Был подготовлен доклад об этой отрасли права, который так и не был обсужден.

Первым международно-правовым актом, кодифицировавшим наиболее устоявшиеся нормы права договоров, явилась Межамериканская конвенция о международных договорах 1928 г., состоявшая всего из 21 статьи³⁹.

Состояние права договоров оценивалось весьма критически. В Гарвардском проекте отмечалось, что «не имеется ясного и точ-

³⁵ Де Ваттель писал: «Вопрос о договорах, несомненно, является одним из самых важных вопросов, которые могут быть поставлены перед нами в связи с взаимоотношениями и делами наций» (*Ваттель Э. де. Право народов. М.: Юрид. лит., 1960. С. 299*).

³⁶ См.: *Талалаев А. Н. Право международных договоров: Ист.-правовой очерк // Советский ежегодник международного права, 1972. М.: Наука, 1974.*

³⁷ *Bluntschli J. Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. Nördlingen, 1868; Fiore P. Le droit international codifié et sa sanction juridique. P., 1911.*

³⁸ *Amer. J. Intern. Law. 1935. Vol. 29, N 4, suppl. 3.*

³⁹ *Secta conferencia internacional americana: Acta final. Habana, 1928.*

но определенного права договоров». Авторы констатировали: «Область права договоров в особой степени представляет собой поле, на котором процветают пережитки и где до сего дня очень мал прогресс в отношении установления единообразия и всеобщих стандартов»⁴⁰. Столь же критическая оценка была дана и Секретариатом ООН: «Едва ли существует какой-либо раздел права договоров, который был бы свободен от сомнений и в ряде случаев от путаницы»⁴¹.

Поэтому не случайно вопрос о праве договоров с самого начала был включен Генеральной Ассамблеей ООН в программу работ Комиссии международного права, которая начала им заниматься в 1950 г. Потребовались многие годы для подготовки проекта статей. Только в 1968 г. для его обсуждения была созвана Венская конференция по праву международных договоров, которая в 1969 г. завершилась принятием Венской конвенции о праве международных договоров⁴². Конвенция представляет собой кодекс права международных договоров (85 статей и приложение). Ею урегулированы все основные вопросы этой отрасли международного права. За ее пределами остались соглашения, сторонами которых являются не государства, а иные субъекты международного права, а также соглашения, заключенные не в письменной форме. Конвенция оговорила, что это не лишает такие соглашения юридической силы, а также не исключает возможности применения к ним тех норм конвенции, которые для них обязательны в силу международного права (ст. 3). В случае, если в соглашении наряду с государствами участвуют и иные субъекты международного права, конвенция применяется к отношениям государств между собой (п. «с» ст. 3).

Едва ли можно предполагать кодификацию норм, регулирующих действие соглашений не в письменной форме, а также соглашений с участием иных субъектов, за исключением международных организаций. Поэтому такие соглашения и в дальнейшем будут с учетом их специфики регулироваться положениями Венской конвенции как выражающими нормы обычного права. В преамбуле конвенции оговорено, что «нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции». Что же касается важнейшего вопроса о недействительности, прекращении и приостановлении действия договоров между государствами, то они могут иметь место только в результате применения положений самого договора или конвенции (ст. 42). Следует, однако, иметь в виду, что приведенное положение имеет исключение. Венская

⁴⁰ Amer. J. Intern. Law. 1935. Vol. 19, N 4, suppl. 3. P. 666, 667. Аналогичное мнение было высказано и подкомитетом комитета экспертов по кодификации международного права Лиги Наций. См.: League of Nations document. C. 196. M. 70. 1927. V. P. 112.

⁴¹ Secretary-General Memorandum. Survey of international law in relation to the work of codification of the International Law Commission // A/CN. 4/1. Rev. 1. 1949. P. 52. См. также: *Lauterpacht H.* Codification and development of international law // Amer. J. Intern. Law. 1955. Vol. 49, N 1. P. 16—17.

⁴² См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

конвенция не содержит положений о влиянии войны на договоры. Между тем война, как известно, ведет к прекращению или приостановлению действия многих договоров.

Кодификация права договоров с самого начала получила широкую поддержку многих государств. Во время обсуждения проекта статей Комиссии международного права на XVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1963 г. представители государств отмечали, что считают кодификацию этой отрасли наиболее важной, поскольку отношения между государствами обычно основаны на договорах и потому важно, чтобы «нормы права договоров были так ясны, как только возможно»⁴³. Подчеркивалось, что представленный Комиссией международного права проект означает значительное прогрессивное развитие этой отрасли, вносит далеко идущие изменения⁴⁴. Наука в целом давала положительную оценку процессу кодификации права договоров⁴⁵. Довольно высоко оценивается и сама Венская конвенция о праве договоров⁴⁶.

Ощутимый вклад в кодификацию и прогрессивное развитие права договоров внес Советский Союз.

Венская конференция 1969 года в немалой степени отразила прогрессивные концепции, обоснованные советской наукой. Р. Рао пришел к выводу, что «с полным основанием можно сказать, что современное право договоров, как оно кодифицировано Венской конвенцией, фактически происходит от советской доктрины договоров. Иными словами, характерные черты советской позиции в отношении договоров, а именно недействительность неравноправных договоров, акцент на согласие как основу международных обязательств, значение, придаваемое «*jus cogens*», право на односторонние оговорки — все это воплощено в конвенции. Очевидно,

⁴³ Выступления представителей Италии и Кувейта см.: General Assembly. Eighteenth session. Official records. Sixth committee. N. Y., 1963. P. 61, 64.

⁴⁴ Представитель Югославии говорил, что право международных договоров является отраслью международного права, в которой прогрессивное развитие представляется особенно настоятельной потребностью. См.: Ibid. P. 12. См. также выступление представителя Мексики: Ibid. P. 18.

⁴⁵ См.: *Волосов М. Е.* Некоторые вопросы кодификации международного права и права договоров в связи с деятельностью Организации Объединенных Наций // Советский ежегодник международного права 1964—1965. М.: Наука, 1966; *Болитиняну А.* Работа Комиссии международного права ООН по кодификации права договоров (1949—1965 гг.) // Stud. si cercet. jur. 1966. N 1; *Lissitzyn O.* Efforts to codify or restate the law of treaties // Essays on international law N.Y., 1965; *Puzar V.* K návrhu článku o smluvním právu // Čas. mezinár. právo. 1967. N 4; *Rysiak G.* Przed II etapem kodyfikacji "prawa traktatów" // Sprawy międzynarod. 1969. N 4.

⁴⁶ См.: *Талалаев А. Н.* Некоторые вопросы теории международного договора на Венской конференции ООН // Советский ежегодник международного права, 1970. М.: Наука, 1972; *Verosta S.* Die Vertragesrechts-Konferenz der Vereinten Nationen 1968/69 und die Wiener Konvention über das Recht der Verträge // Ztschr. ausländ. öffent. Recht und Völkerrecht. 1969. Bd. 29, N 4; *Stevenson J.* The Vienna Convention on the Law of Treaties // Dep. State Bull. 1969. N 1573; *Potočný M.* Videňská úmluva o smluvním právu // Čas. mezinár. právo. 1970. N 1; *Sinclair I.* Vienna conference on the law of treaties // Intern. and Comp. Law Quart. 1970. Vol. 19, pt 1.

что советский вклад в развитие универсального права договоров основателен»⁴⁷. Важную роль во всем этом сыграл Г. И. Тункин, который был членом Комиссии международного права и опирался на помощь и поддержку других советских ученых.

Положительно оценив Венскую конвенцию в целом, Советское правительство тем не менее отказалось от ее подписания на том основании, что она не обеспечила суверенного права всех государств на участие в универсальных договорах⁴⁸. Поступить таким образом СССР побудила прежде всего солидарность с рядом социалистических стран, которые в результате дискриминационной практики были лишены возможности участвовать во многих многосторонних договорах. Постепенно принцип универсальности утвердился в международной практике, а потому едва ли можно признать оправданным присоединение СССР к Венской конвенции лишь в 1986 г.⁴⁹ Еще более печален тот факт, что до сих пор в конвенции не участвует значительное число государств, включая крупные, малые и развивающиеся. Между тем, как отмечали представители малых и развивающихся стран, именно для них кодификация права договоров имеет особое значение⁵⁰.

На базе Венской конвенции о праве международных договоров сравнительно легко была осуществлена кодификация норм, регу-

⁴⁷ Rama Rao S. Soviet approach to the law of treaties // Ind. J. Intern. Law. 1974. Vol. 14, N 3/4. P. 445.

⁴⁸ Глава советской делегации О. Н. Хлестов на заключительном этапе Венской конференции заявил, что, поскольку принцип универсальности не нашел должного отражения в конвенции, Советский Союз не может подписать ее в данной форме. См.: United Nations conference on the law of treaties. Second session. Official records. N.Y., 1970. P. 206.

⁴⁹ При присоединении СССР сделал оговорку о том, что для передачи любого спора о применении или толковании ст. 53 и 64 (о противоречии договоров императивным нормам) на решение Международного суда или использования согласительной комиссии необходимо согласие всех сторон в споре.

СССР также оговорил, что будет считать для себя необязательными положения: а) о необходимости принятия оговорки к учредительному акту международной организации ее компетентным органом (п. 3 ст. 20); б) о том, что государство утрачивает право ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, если, после того как ему стало известно о фактах, оно должно в силу его поведения считаться молчаливо согласившимся с тем, что договор действителен или сохраняет силу (п. «в» ст. 45). Заметим, однако, что если признать право одной из сторон в любое время прекратить договор, однажды нарушенный другой стороной, но продолжавший несмотря на это соблюдаться обеими сторонами, то это не будет способствовать упрочению международного правопорядка.

СССР также сделал заявление о том, что «сохраняет за собой право принимать любые меры по охране своих интересов в случае несоблюдения другими государствами положений Венской конвенции о праве международных договоров» (Ведомости Верхов. Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 725). Представляется, что в таком заявлении не было необходимости, так как в случае нарушения Венской конвенции другими государствами СССР и без того будет вправе принять любые меры по охране своих интересов, разумеется, в рамках международного права.

⁵⁰ См.: Выступление представителя Индии на Венской конференции по праву договоров // UN conference on the law of treaties. First session. Official records. N. Y., 1969. P. 3. См.: также: El Kadiri A. La position des états du tiers monde a la conférence de Vienne sur le droit des traités. Rabat, 1980.

лирующих действие договоров с участием международных организаций, и в 1986 г. была принята Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями⁵¹. Характерно, что нумерация ее статей совпадает с нумерацией Венской конвенции 1969 г., и это удобно.

Как уже отмечалось, значительное число государств не участвуют в Венской конвенции 1969 г., а конвенция 1986 г. пока не вступила в силу. Тем не менее содержащиеся в них нормы в международной практике рассматриваются как авторитетное выражение обычного права и потому как подлежащие универсальному применению. Международный суд еще до вступления в силу Венской конвенции 1969 г. не раз ссылаясь на ее положения⁵².

Наконец, важным этапом в кодификации права договоров явилась Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.

Таким образом, за последние десятилетия была кодифицирована основная масса норм права договоров, что несомненно имеет серьезное значение для функционирования международного права в целом.

§ 2. Стороны и право на участие в международных договорах

*Стороны в международных договорах*⁵³. Стороны — важнейший элемент договорных правоотношений. От состава и характера сторон зависит роль и содержание договора. С изменением состава сторон может меняться реальное содержание и значение договора.

Понятие стороны используется в международной практике как обобщающее, охватывающее любого участника, принявшего договор, независимо от того, вступил ли он в силу. Венские конвенции о праве договоров проводят более детальное разграничение — с учетом стадий заключения договора. На основе этих конвенций можно выделить следующие категории участников:

а) участник переговоров — субъект, который принимал участие в составлении и принятии текста договора;

⁵¹ Подробнее см.: Нечаев Б. Н., Власова Л. В. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. // Советский ежегодник международного права, 1987. М.: Наука, 1988; Талалаев А. Н. Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций. М.: Междунар. отношения, 1989; Menon P. The law of treaties between states and international organizations with special reference to the Vienna convention of 1986 // Rev. droit intern., sci. diplomat. et polit. 1987. Vol. 65, N 4; Pöggel W. Zur Wiener Konvention über Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen von 1986 // Konzeptionelle Probleme der beiden Wiener Staatennachfolgekonventionen von 1978 und 1983; Vorträge vor Europa-Institut. Saarbrücken, 1988.

⁵² The Namibia opinion // ICJ Rep. 1971. P. 16; The jurisdiction of the ICAO Council case // Ibid. 1972. P. 46; The fisheries jurisdiction cases // Ibid. 1973. p. 3, 49.

⁵³ Подробнее см.: Лукашук И. И. Стороны в международных договорах. М.: Юрид. лит., 1966.

б) договаривающийся субъект — субъект, который согласился на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли он в силу;

в) участник договора — субъект, который согласился на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе.

Помимо этих общих категорий, определяемых в ст. 2 «Употребление терминов» Венских конвенций, в ст. 79 Конвенции 1969 г. и ст. 80 Конвенции 1986 г. упоминается еще одна категория — «подписавшие договор». Она не совпадает с понятием «участник переговоров», поскольку участие в принятии текста не обязательно означает его подписание. Объясняется это тем, что только подписавшие договор наряду с договаривающимися субъектами принимают участие в решении вопроса об исправлении ошибок в тексте.

Перечисленные категории участников обладают различными правами в отношении заключаемого договора. Участники переговоров могут договариваться о том, чтобы тот или иной субъект присоединился к договору, если это в нем не предусмотрено. После вступления договора в силу этот вопрос решается только по соглашению участников договора (ст. 15 Венских конвенций). Участники переговоров решают вопрос о временном применении договора (ст. 25).

Категория, «участник переговоров» в ряде случаев охватывается более широким понятием «имеющие право стать участниками», которая включает также субъектов, не участвовавших в переговорах. Относящиеся к последней категории субъекты должны оповещаться о сделанных оговорках и возражениях против них (ст. 23). Депозитарий обязан информировать этих субъектов о том, когда было получено такое число соответствующих актов принятия, которое необходимо для вступления договора в силу.

Подписавшие договор и договаривающиеся субъекты несут обязанность воздерживаться от действий, которые лишали бы договор его объекта и цели до вступления его в силу (ст. 18). Приостановление действия договора возможно с согласия всех участников по консультации с прочими договаривающимися субъектами (ст. 57). В данном случае под «прочими договаривающимися» имеются в виду те субъекты, которые согласились на обязательность договора, но для которых он не вступил в силу.

Международной практике известна категория «первоначальный участник». Это те, которые участвовали в подготовке и принятии текста и затем согласились на его обязательность. Как правило, они не обладают какими-либо особыми правами. Однако анализ практики дает примеры иного использования этой категории. Так, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. наделил первоначальных участников особыми правами. Договор вступает в силу при условии его ратификации всеми первоначальными участниками (ст. 3). Их согласие необходимо и для принятия поправок

(ст. 2) ⁵⁴. Объясняется это тем, что первоначальными участниками являются СССР, США и Великобритания. Без участия любого из этих государств договор утратил бы свое значение. Иными словами, термин «первоначальный участник» фактически использован для обозначения иного понятия, а именно понятия «необходимые участники», с тем чтобы не принижать роль других потенциальных участников ⁵⁵.

Сторонами в договорах могут быть все субъекты международного права. В большинстве случаев ими являются государства. Нередко в дипломатической практике сторонами в договорах называют правительства. Это означает лишь то, что государства при заключении договора представлены правительствами. Как Венские конвенции, так и национальное законодательство предусматривают, что независимо от того, каким органом представлено государство, именно оно, а не орган является стороной ⁵⁶.

Государство в силу своего суверенитета вправе участвовать в любом правомерном договоре. В соответствии с принципом суверенного равенства все государства «имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера» ⁵⁷. Многие государства неоднократно подчеркивали, что каждое суверенное государство обладает неотъемлемым правом заключать международные договоры, соответствующие его справедливым интересам ⁵⁸. Попытки лишить государство права на заключение договоров или незаконно ограничить это право не раз расценивались Советским правительством как посягательство на верховные права государства ⁵⁹.

Правоспособность международных организаций заключать договоры носит ограниченный, функциональный характер. Она определяется правилами, на основе которых функционирует организация (ст. 6 Венской конвенции 1986 г.). Само право договоров должно применяться к учредительным актам международных организаций без ущерба для соответствующих правил данной организации (ст. 5 Венских конвенций) ⁶⁰.

⁵⁴ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Междунар. отношения, 1970. Вып. 23. С. 45.

⁵⁵ В договоре о нераспространении ядерного оружия 1968 г. для обозначения необходимых участников использовано понятие «депозитарий», которыми являются СССР, США и Великобритания. Без ратификации ими договора он не может вступить в силу. См. также: Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1973. Вып. 26.

⁵⁶ См.: Венская конвенция 1969 г. Ст. 14; Закон «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР». Ст. 2.

⁵⁷ См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. // Международное право в документах. С. 11.

⁵⁸ См.: напр.: Заявление Правительства Чехословацкой Республики // *Rudé právo*. 1980. 17 dub.

⁵⁹ См., напр.: Письмо народного комиссара по иностранным делам РСФСР министру иностранных дел Польской Республики от 24 апреля 1922 г. // Материалы Генуэзской конференции. М., 1922. С. 314.

⁶⁰ Подробнее см.: *Sato T.* Status of constituent instruments of international organi-

Подавляющее большинство федеральных государств, выступающих в качестве стороны в международных договорах, ничем не отличаются от государств унитарных⁶¹. Но в некоторых федерациях их субъекты обладают определенными правами на участие в договорных отношениях. В качестве примера можно привести Швейцарию, ФРГ⁶²; наиболее широки права советских союзных республик. В соответствии с конституционным правом СССР союзные республики — суверенные советские социалистические государства, добровольно, на основе свободного самоопределения народов и равноправия объединившиеся в Союз ССР. Союзные республики обладают всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза. Они имеют право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, осуществлять внешнеэкономические связи и участвовать в деятельности международных организаций. Осуществление этого права не может противоречить законам СССР и его международным обязательствам. СССР устанавливает общий порядок взаимоотношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями, осуществляет общее руководство внешнеэкономической деятельностью⁶³.

Как свидетельствует опыт, только Украина и Белоруссия активно участвуют в работе международных организаций системы ООН и являются сторонами в заключаемых под ее эгидой договорах. Международные связи других республик менее развиты⁶⁴.

Общее правило относительно участия членов федерации в международных договорах было сформулировано Комиссией

zations in the law of treaties with particular reference to the notion "Relevant rules of the organization" // Hitotsubashi J. Law and Polit. 1988. N 16.

⁶¹ См.: Лукашук И. И. Стороны в международных договорах. Гл. 2; Bernhardt R. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Köln, 1959; Okeke C. Treaty-making and treaty-implementation by a federal state under international law // New directions in International law. N.Y., 1982; Les états fédéraux dans les relations internationales. Bruxelles, 1984.

⁶² Looper R. The treaty power in Switzerland // Amer. J. Comp. Law. 1958. Vol. 7, N 2; Randelzhofer A. Domestic law procedures for conclusion of international agreements transacted by executive in the Federal Republic of Germany // International and municipal law. B. (West), 1980. См. также: Pak M. Izvršavanje međunarodnih ugovora u Jugoslaviji // Jugosl. rev. međunar. pravo. 1983. N 1/3; Pajić Z. Međunarodni ugovori i pravni sistem SFRJ // Četrdeset godina SFRJ — razvoj prava. Sarajevo, 1986.

⁶³ См.: Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» // Ведомости Съезда нар. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329. См. также: Яновский М. В. Советские союзные республики — полноправные субъекты международного права // Сов. государство и право. 1962. № 12; Бровка Ю. П. Международная правосубъектность БССР. Минск, 1967; Власова Л. В. БССР в международном культурном и научном сотрудничестве. Минск, 1984; Василенко В., Лукашук И. Українська РСР у сучасних міжнародних відносинах. Київ, 1974.

⁶⁴ См.: Аскеров Э. И. Теоретические и практические проблемы участия Азербайджанской ССР в международно-правовых отношениях: Автореф. дис. ... д-ра

международного права ООН в проекте статей о праве договоров. В ст. 5 говорилось: «Государства — члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность допускается федеративной конституцией и в пределах ею установленных». По мнению Комиссии, не существует нормы международного права, которая препятствовала бы наделению государств, образовавших федерацию, полномочиями заключать договоры с третьими государствами⁶⁵. Из-за оппозиции ряда (в том числе и федеративных) государств предложенная Комиссией статья не собрала необходимого для принятия большинства голосов на Венской конференции по праву договоров 1968—1969 гг. Тем не менее предложенное Комиссией положение является на сегодняшний день наиболее авторитетным правилом относительно участия членов федерации в международных договорах.

Заметим, что на Венской конференции возражавшие против принятия этого положения делегаты не отрицали принципиальной возможности участия членов федерации в международных договорах⁶⁶. Урегулирование этого вопроса необходимо, поскольку он возникает даже в практике тех федераций, члены которых не обладают по конституции правом заключать международные договоры⁶⁷.

Практике некоторых федераций известны соглашения, заключаемые ее членами друг с другом и самой федерацией⁶⁸. Такие соглашения действуют в рамках национальных правовых систем. В той мере, в какой их действие не урегулировано национальным правом, к ним могут применяться правила, содержащиеся в нормах права международных договоров⁶⁹. Однако в данном случае речь идет о применении норм иной правовой системы по аналогии,

юрид. наук. Баку, 1970; *Михайлов А. Н.* Узбекская ССР — полноправный субъект международного права // Советский ежегодник международного права, 1972.

⁶⁵ Yearbook of the International Law Commission. 1966. N.Y., 1967. Vol. 2. P. 191—192.

⁶⁶ Представитель Австралийской федерации заявил, что в некоторых федерациях образующие их члены могут обладать и действительно обладают правоспособностью заключать договоры; например, Белорусская ССР и Украинская ССР — два члена СССР многие годы являются сторонами в многосторонних договорах. Их договорная правоспособность не ставилась под сомнение с того момента, когда они стали членами ООН. См.: UN conference on the law of treaties. First session. P. 60.

⁶⁷ См.: *Мартыненко П. Ф.* Современные буржуазные теории о внешних сношениях государств. Киев, 1970; *Качанов В. А.* Участие канадских провинций в международных соглашениях и организациях // Советский ежегодник международного права, 1969. М.: Наука, 1970; *Lissitzyn O.* Territorial entities in the law of treaties // Rec. cours. 1968. Vol. 3; *Gottlieb A.* Canadian treaty-making. Toronto, 1968; *Byrns A., Charlesworth H.* Federalism and the international legal order: Recent developments in Australia // Amer. J. Intern. Law. 1985. Vol. 79, N 3.

⁶⁸ *Grawert R.* Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. B.(West), 1967.

⁶⁹ См.: Решение Конституционного суда ФРГ от 31 июля 1973 г.: *Sinna B.* Legal aspects of East-West German relations // Md. J. Intern. Law and Trade. 1985. Vol. 9, N 1. P. 106—107.

а не как таковых. К такому выводу пришла и Комиссия международного права⁷⁰.

Сторонами в договорах могут также быть народы, нации, борющиеся за освобождение, которые по существу представляют собой государства в процессе становления. Однако их договорная практика довольно ограничена. Их участие в универсальных договорах скорее исключение, чем правило.

*Право на участие в международных договорах*⁷¹ — новый институт права договоров и международного права в целом. Он служит необходимым условием их демократизма⁷². Еще в недавнем прошлом в международной практике господствовала «свобода договоров», при которой государство, заключая договор, ограничено лишь ранее принятыми в отношении других государств обязательствами⁷³. «Свобода договоров» конструировалась по аналогии со свободой сделок в национальном обязательственном праве и фактически была свободой сильных.

Важную роль в становлении рассматриваемого института сыграло Советское государство. Уже в Декрете о мире 1917 г. нашла выражение идея участия всех государств в мирном урегулировании⁷⁴. Советское государство стремилось к тому, чтобы «каждый народ решал вопрос о судьбе всего человечества»⁷⁵. В первых же дипломатических актах нашло выражение требование уважения права государств на участие в решении международных вопросов на основе полного равноправия⁷⁶. Этой позиции придерживаются все социалистические государства⁷⁷.

Совершенно особое значение праву на участие придается в условиях современного взаимозависимого мира. Только на основе участия всех государств может нормально функционировать мировая система и международное право. Это подчеркивается СССР

⁷⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 192.

⁷¹ Настоящий раздел написан совместно с канд. юрид. наук О. И. Лукашук

⁷² Подробнее см.: Лукашук И. И., Лукашук О. И. Право на участие в международных договорах // Сов. государство и право. 1985. № 4; Lukashuk I. I. Parties to treaties — the right of participation // Rec. cours. 1972. Vol. 1.

⁷³ Field D. Outlines of an international code. N.Y., 1972. Art. 198; Sereni A. Dirritto internazionale. Milano, 1962. T. 3. P. 1307.

⁷⁴ См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1957. Т. 1. С. 13.

⁷⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 328.

⁷⁶ См., напр.: Нота Российско-украинско-грузинской делегации на Лозаннской конференции от 25 ноября 1922 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1962. Т. 6. С. 21.

⁷⁷ Как известно, социалистические государства предложили Специальному комитету, разрабатывавшему проект Декларации о принципах международного права, дополнить принцип суверенного равенства положением о праве каждого государства принимать участие в разрешении международных вопросов, затрагивающих его законные интересы. См.: Доклад Специального комитета 1966 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества среди государств // Док. ООН А/6230. 1966. С. 208.

⁷⁸ Выступая в ООН, М. С. Горбачев говорил: «Реальности сейчас таковы, что диалог, обеспечивающий нормальный и конструктивный ход международного процесса, нуждается в постоянном и активном участии всех стран и регионов

и другими государствами⁷⁸. Из сказанного следует, что право на участие относится прежде всего к общим, универсальным договорам.

Под универсальными, или общими, многосторонними договорами понимаются такие, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом⁷⁹. Право на участие в таких договорах вытекает из самой природы, целей и принципов современного международного права, которое формируется совместными усилиями всех государств. В силу самого характера создающих общие нормы международного права договоров последние «являются делом всех государств»⁸⁰, поэтому устранение от участия в них тех или иных государств неправомерно.

Противники права на участие утверждали, что международное право и практика не знают нормы, дающей каждому государству право участвовать в универсальном договоре. Наоборот, существует основополагающий принцип «свободы договоров», предполагающий полную свободу государств определять состав участников будущего договора⁸¹. Что касается современной практики, то универсальные договоры содержат формулу всеучастия. Институт права на участие имеет достаточно прочную основу в основных принципах международного права. Согласно принципу суверенного равенства, все государства являются равноправными членами международного сообщества. Каждое государство, с одной стороны, пользуется правами, присущими полному суверенитету, а с другой — обязано уважать правосубъектность других государств⁸².

На эту основу опирается специальный принцип универсальности, согласно которому каждое государство вправе самостоятельно решать вопрос об участии в универсальных договорах. Никто не вправе препятствовать ему в решении проблемы, которая затрагивает общие интересы всех стран⁸³.

мира...» (Известия. 1988. 8 дек.). См. также: Заявление делегации ГДР на Женевской конференции по разоружению // Внешполит. бюл. Берлин, 1988. № 12. С. 93.

⁷⁹ См.: Декларация о всеобщем участии в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.; *Ульянова Н. Н.* Общие многосторонние договоры в современных международных отношениях. Киев, 1981. Гл. III.

⁸⁰ *Barcelona traction: Judgment* // ICJ Rep. 1970. P. 33.

⁸¹ См.: Выступления американского, французского, итальянского и японского юристов в Комиссии международного права (*Yearbook of the International Law Commission*. 1962. N.Y., 1964. Vol. 1. P. 248—251); отзывы правительств Великобритании и США на проект статей о праве договоров (*Yearbook of the International Law Commission*, 1965. N.Y., 1967. Vol. 2. P. 27); выступление на Венской конференции по праву договоров представителя Великобритании (UN conference on the law of treaties. Second session. P. 239).

⁸² При подписании и ратификации универсальных договоров, ограничивающих право всех государств на участие, социалистические государства заявляют, что такое ограничение противоречит общепризнанному принципу суверенного равенства государств. См., напр.: Указ Президиума Верховного Совета СССР «О ратификации Таможенной конвенции, касающейся контейнеров, 1972 года» // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1976. № 31. Ст. 441.

⁸³ См.: *Лилчев В. Н.* Место принципа универсальности в системе принципов

На Венской конференции делегации СССР и ряда других государств заявили, что считают принцип универсальности утвердившимся в международном праве⁸⁴. В определенной мере это подтверждается и принятой конференцией Декларацией о всеобщем участии в Венской конвенции о праве договоров. Но пока рассматриваемый принцип действует как обычная норма⁸⁵.

Право на участие существует и в отношении ограниченных многосторонних договоров, под которыми понимаются договоры, рассчитанные на участие определенного круга государств. Круг участников зависит либо от географического положения, либо от иной заинтересованности в предмете договора. Несмотря на большое значение этого вопроса для обеспечения законных прав и интересов государств, он не рассматривался ни на одном этапе кодификации права договоров⁸⁶.

Право на участие определяется наличием у государства законных интересов в отношении объекта и целей договора⁸⁷. Заинтересованность может быть формально-юридической и фактической. Первая вытекает из участия государства в предыдущем договорном урегулировании проблемы, вторая — из фактической заинтересованности государства. Как та, так и другая должны соответствовать международному праву, на основе которого и должны учитываться интересы государств⁸⁸.

Приоритетным правом на участие в договоре обладает наиболее заинтересованное государство, т. е. такое, проблемы которого являются основным объектом договорного урегулирования. Договоры без его участия лишены юридической силы⁸⁹. Это не раз отмечалось государствами⁹⁰. Нарушение суверенных прав наибо-

международного права // Советский ежегодник международного права, 1975. М.: Наука, 1977; *Коробова М. А.* Расширение сферы действия норм общего многостороннего договора. М.: Изд-во МГУ, 1983. С. 16 и след.; *Schirmer G.* Universalität völkerrechtlicher Verträge und internationalen Organisationen. B., 1966; *Czerwinski G.* Das Universalitätsprinzip und die Mitgliedschaft in internationalen universalen Verträgen und Organisationen. B.(West), 1974.

⁸⁴ См.: Выступления представителей СССР, ПНР, УССР, Цейлона, ОАР, Югославии, Сирии, Венгрии, Испании, БССР, Танзании (UN conference on the law of treaties. Second session. P. 229—244).

⁸⁵ ГДР формулировала этот принцип следующим образом: «Принцип, согласно которому все государства, руководствующиеся в своей политике целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, обладают правом стать участниками договоров, которые касаются интересов всех государств» (Оповещение о присоединении ГДР к договору об Антарктике // *Gesetzblatt DDR*. 1975. Т. 2, N 4. S. 85).

⁸⁶ Правда, выступая в Комиссии международного права, Г. И. Тункин заметил, что только в отношении двусторонних договоров не существует права на участие. См.: *Yearbook of the International Law Commission*. 1959. N.Y., 1959. Vol. 1. P. 106.

⁸⁷ На отличие по правовым последствиям законных от иных, например чисто политических, интересов обращал внимание и Международный суд. См.: *South West Africa: Second phase: Judgment* // *ICJ Rep.* 1966. P. 22.

⁸⁸ Подробнее см.: *Курдюков Г. И.* Государство в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С. 60 и след.

⁸⁹ Исключение составляют договоры в отношении государства-агрессора (ст. 75 Венской конвенции 1969 г.).

⁹⁰ См.: Заявление Советского правительства о Кипре // *Правда*. 1974. 29 июля;

лее заинтересованного государства — Чехословакии явилось одним из оснований для признания недействительным Мюнхенского соглашения ⁹¹.

Решение вопроса об использовании права на участие в конкретном договоре относится к суверенной компетенции государства. Вместе с тем реалии взаимозависимого мира породили новые тенденции. Нормальное функционирование международного права и всей системы международных отношений невозможно без достаточного уровня участия всех государств. Отсюда морально-политический долг участников международного общения проявлять необходимую международно-правовую активность. Это отражено и в международном праве, причем наиболее концентрированно — в принципе сотрудничества, который обязывает государства сотрудничать в решении мировых проблем ⁹². Касается это и сотрудничества в создании и осуществлении норм общего международного права, для чего в первую очередь следует обеспечить участие всех государств в универсальных договорах.

Сложившееся в этой области положение вызывает серьезные опасения. Уровень участия в универсальных договорах настолько низок, что они с большим трудом собирают даже тот минимум участников, который необходим для их вступления в силу. Не случайно этой проблеме уделяет внимание ООН, правда, пока без особого успеха ⁹³. Особенно низок процент участия «новых» государств (почти в 2 раза ниже, чем «старых»), а также малых государств. А ведь именно они больше всего заинтересованы в эффективности международного права.

Сказанное относится и к ограниченным, региональным многосторонним договорам, в которых должны участвовать все государства региона ⁹⁴.

Сегодня государства уделяют значительное внимание рассматриваемой проблеме, когда от права всех государств на участие зависит эффективность урегулирования важного вопроса, например вопроса об уничтожении химического оружия ⁹⁵.

Совместное советско-чехословацкое коммюнике // Там же. 1980. 25 марта; Совместное советско-сирийское коммюнике // Там же. 11 окт.

⁹¹ См.: Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между СССР и ЧССР 1970 г. Ст. 6 // Сборник действующих договоров... Вып. 26. С. 43; Договор о взаимных отношениях между ЧССР и ФРГ 1973 г. Преамбула, ст. 1 // *Rudé právo*. 1973. 11 pros.

⁹² *Gebrehana T. Duty to negotiate*. Uppsala, 1978.

⁹³ См.: Обзор процесса заключения многосторонних договоров // Док. ООН A/CN.4/325. 1979. 23 июля; *Дружков М. П.* Заключение многосторонних договоров в рамках и под эгидой международных организаций. Киев, 1986. Гл. IV, разд. 2.

⁹⁴ См.: Выступление представителя Венгрии на Венской конференции // UN conference on the law of treaties. Second session. P. 235.

⁹⁵ В принятом на высшем уровне советско-американском совместном заявлении в качестве важной цели указывается на обеспечение участия в этой конвенции «всех государств, обладающих химическим оружием и способных создать химическое оружие» (Правда. 1988. 2 июня).

§ 3. Заключение договоров⁹⁶

Стадии заключения договоров. Венские конвенции о праве договоров определили три стадии заключения договоров (ст. 9—11). Первая стадия — принятие текста. Текст принимается по согласию всех участвующих в его составлении, а для многостороннего договора — большинством в две трети участников конференции. Принятие текста не налагает на участников юридических обязательств.

Вторая стадия — установление аутентичности текста, которое осуществляется путем подписания, подписания «ad referendum» или парафирования текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

Третья стадия — согласие на обязательность договора, которое может быть выражено подписанием, ратификацией, принятием, утверждением или присоединением в зависимости от порядка, предусмотренного в самом договоре.

Право на участие распространяется на все перечисленные стадии. Оно существует независимо от признания государства или его правительства другими участниками. Исключение составляет случай, когда ООН объявляет незаконным режим, установленный в стране в нарушение права народов и наций на самоопределение и представляющий собой режим колониального угнетения. Прецедентом является серия решений, принятых в период 1965—1979 гг. Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН относительно расистского режима в Южной Родезии.

Участие в многосторонних договорах взаимно не признающих друг друга государств и правительств — повседневное явление. Но для того чтобы договоры могли проводиться в жизнь, стороны должны признавать друг друга по крайней мере в том объеме, который необходим для осуществления договорных постановлений. С прекращением договора такое признание аннулируется. Совместное участие в многостороннем договоре не означает официального взаимного признания.

Практике известны оговорки государств о том, что их совместное участие в договорах с непризнаваемыми ими правительствами не порождает между ними правовых последствий⁹⁷. В таком случае договор между соответствующими государствами не действует. СССР при участии в многосторонних договорах не проводит дискриминационной политики в отношении непризнанных им государств и правительств, соглашаясь на взаимное признание

⁹⁶ См.: Лукашук И. И. Разработка проекта международного договора. Саратов, 1957; Дружков М. П. Указ. соч.; Касьян Н. Ф. Консенсус в современных международных отношениях. М.: Междунар. отношения, 1983; Skubiszewski K. The elaboration of general multilateral conventions and of non-contractual instruments having a normative function or objective // Ann. inst. droit intern. P., 1985. Vol. 61, t. 1; Lee R. Op. cit.; Bastid S. Les traités dans la vie internationale: conclusion et effets. P., 1985.

⁹⁷ Такие оговорки делались арабскими государствами в отношении Израиля при подписании и ратификации многосторонних договоров. См.: Human rights: Status of international instruments. N.Y., 1987.

в пределах, необходимых для осуществления соответствующих договоров.

Наличие дипломатических или консульских отношений не служит необходимым условием для участия в любой из стадий заключения договора. Разрыв этих отношений не влечет прекращения действия договора, если они не являются необходимыми для его выполнения.

Полномочия. Для участия в любой стадии заключения договора представитель государства или международной организации должен иметь на это полномочия. Определенные должностные лица в силу своих функций вправе представлять свое государство без специальных полномочий. Это главы государств, главы правительств и министры иностранных дел. Венские конвенции содержат и более общее положение, согласно которому лицо считается представляющим государство, если из практики или из иных обстоятельств явствует, что это лицо рассматривалось как представляющее государство без предъявления полномочий (ст. 7). На этом основании от имени СССР договоры подписывались Генеральным секретарем ЦК КПСС без специальных полномочий.

Глава дипломатического представительства не нуждается в полномочиях для принятия текста договора между представляемым государством и страной, в которой он аккредитован. Однако для подписания договора ему необходимы специальные полномочия⁹⁸. Полномочия на ведение переговоров сами по себе не дают права на подписание договора⁹⁹.

Международная организация может быть представлена либо лицом, снабженным соответствующими полномочиями, либо лицом, которое в соответствии с правилами организации представляет ее без необходимости предъявления полномочий. Представители государств при организации или при одном из ее органов могут без полномочий принимать текст договора в этой организации или органе (ст. 7 Венской конвенции 1986 г.).

Полномочия должны предъявляться в начале переговоров¹⁰⁰.

Участие в заключении договора без полномочий или их превышение не имеет юридического значения, если соответствующие действия не будут впоследствии подтверждены государством или организацией. В практике случаи подписания договора без полномочий крайне редки¹⁰¹. Это же относится и к отказу от договора на основе превышения полномочий представителем¹⁰². Одна из

⁹⁸ Официальный делегат СССР Л. М. Карахан на советско-китайской конференции 6 июля 1930 г. заявил, что если «посол ведет переговоры с правительством, при котором он аккредитован, то для подписания договора ему все же нужно получить дополнительные полномочия...» (Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1967. Т. 13. С. 385).

⁹⁹ The law of treaties as applied by the Government of the United States. Wash. (D. C.), 1950. P. 37.

¹⁰⁰ См.: Нота Представителя СССР в Китае Посланнику Японии от 5 мая 1924 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1963. Т. 7. С. 241.

¹⁰¹ Blix H. Treaty-making power. L., 1960. P. 12.

¹⁰² Известны случаи злоупотребления этим правилом. Так, 8 февраля 1930 г.

причин этого состоит в том, что государству политически затруднительно дезавуировать своего представителя, превысившего полномочия. К тому же последующее утверждение договора в значительной мере снимает проблему. Вопрос о полномочиях и четком их оформлении приобретает особый политический смысл в период, когда правительство добивается международного признания.

Сегодня основное значение приобрел вопрос о заключении договоров в соответствии с конституционными полномочиями. Известно немало случаев вопиющего нарушения конституционной компетенции при заключении договоров¹⁰³. Но и в повседневной договорной практике государств постоянно возникают вопросы соответствия договоров компетенции заключающих их органов¹⁰⁴. Расширение круга государственных органов, вступающих в международные договорные отношения, порождает все новые проблемы. Показательна получившая значительное развитие практика межведомственных соглашений¹⁰⁵. Согласно ст. 2 Закона СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 г., заключаемые ведомствами соглашения относятся к категории международных договоров СССР. В постановлении Совета Министров СССР от 28 августа 1980 г. «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР межведомственного характера» говорится, что такие договоры подлежат неукоснительному соблюдению Союзом ССР в соответствии с нормами международного права (п. 9)¹⁰⁶.

Поскольку межведомственное соглашение является договором СССР, оно должно выполняться всеми органами государства. В данном случае мы имеем дело с явлением, получившим значительное распространение. Его суть состоит в том, что с помощью договоров органы государства расширяют свою компетенцию¹⁰⁷.

Подобное положение не очень согласуется с принципами правового государства. Поэтому, во всяком случае во внутреннем праве, статус межведомственных соглашений должен отличаться от статуса договоров более высокого ранга. Если межведомственное

нанкинское правительство отказалось от обязательств по Хабаровскому протоколу с СССР, ссылаясь на превышение китайским делегатом своих полномочий. СССР доказывал необоснованность отказа. См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политгиздат, 1967. Т. 13. С. 329, 802.

¹⁰³ См.: Выступление М. Бартоша в Комиссии международного права (Yearbook of the International Law Commission. 1959. Vol. 1. P. 97; *Sandorski J.* Nieważność umów międzynarodowych. Poznań, 1978. Roz. 2).

¹⁰⁴ Intern. Law Rep. L., 1972. Vol. 44. P. 192—193.

¹⁰⁵ См.: Межведомственные связи в условиях социалистической экономической интеграции / Под ред. Е. Т. Усенко. М.: Юрид. лит., 1973.

¹⁰⁶ См.: СП СССР. 1980. № 22. Ст. 136.

¹⁰⁷ Так, канадско-французское соглашение о культурном сотрудничестве 1965 г. предоставило некоторым канадским провинциям право заключать с Францией соглашения о сотрудничестве в области культуры, образования, науки. Канаде такое право не было известно. См.: *Fitzgerald G.* Educational and cultural agreements and ententes: France, Canada and Quebec — birth of a new treaty-making technique for federal states? // Amer. F. Intern. Law. 1966. Vol. 60, N 3.

соглашение устанавливает иное правило, чем то, которое содержится в законе, то к нему не применяются нормы советского законодательства, предписывающие в таких случаях применять правила договора¹⁰⁸.

Правовое государство — важное условие эффективности международного права, которое, в свою очередь, основано на уважении правовых систем своих субъектов. Международное право, как и конституционное, исходит из того, что лишь воля, сформированная и выраженная в законном порядке, обязывает государство. Это принципиальное положение закреплено в праве договоров, которое предусматривает право государства ссылаться на нарушение его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия при условии, что нарушение было явным и касалось нормы его внутреннего права особо важного значения (ст. 46 Венских конвенций).

Вопрос о выходе органа за пределы своей компетенции решается государством, которое он представляет при заключении договора. Другая сторона не вправе ставить под сомнение компетенцию этого органа, но может запросить разъяснение. Подобные случаи известны практике СССР¹⁰⁹.

Подписание договоров. Существуют три вида подписания договора: два предварительных (парафирование и подписание «ad referendum»), один — полное, или окончательное, подписание. Парафированными могут быть как договоры в целом, так и согласованные в ходе переговоров части. Частичное парафирование означает, что представители окончательно согласовали соответствующие постановления и не собираются к ним возвращаться. Парафирование всего текста означает установление его аутентичности (ст. 10 Венских конвенций). Парафирование придает договору определенную морально-политическую силу¹¹⁰.

Подписание «ad referendum» отличается от парафирования тем, что после одобрения договора сторонами оно обретает статус полного подписания. Для того чтобы парафирование обрело такой статус, необходима договоренность участников по этому вопросу.

Полное подписание означает либо установление аутентичности текста, либо выражение согласия на обязательность договора в зависимости от намерений сторон. Отсутствие намерения сторон представить договор на ратификацию или утверждение говорит в пользу того, что он вступает в силу с момента подписания¹¹¹.

¹⁰⁸ См.: Миронов Н. В. Правовые формы социалистической интеграции: (Международ. межвед. соглашения). М.: Междунар. отношения, 1977. Гл. IV.

¹⁰⁹ См., напр.: Запись беседы заместителя народного комиссара иностранных дел СССР с послом Китая в СССР от 20 августа 1937 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1976. Т. 20. С. 466, 745—746.

¹¹⁰ См.: Телеграмма заместителя народного комиссара иностранных дел Полномочному представителю СССР в Японии от 11 октября 1927 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1965. Т. 10. С. 466.

¹¹¹ Blix H. The requirement of ratification // British year book of international

При обсуждении этого вопроса в Комиссии международного права было высказано мнение, что принцип добросовестности, который является фундаментальной нормой всей международной жизни, обязывает подписавшее государство по крайней мере к тому, чтобы приложить все усилия к его ратификации и не делать ничего такого, что помешало бы достижению этой цели. Подписание порождает обязательство. Оно обращено к добросовестности государств ¹¹².

Согласно преобладающему как в теории, так и в практике мнению, подписание договора имеет политическое и юридическое значение. Советское правительство не раз подчеркивало, что независимо от последующей ратификации сам факт подписания договора может быть крупным политическим событием ¹¹³. Подписание двустороннего договора означает взаимное признание. После подписания, впрочем как и после парафирования, обретают юридическую силу постановления договора о порядке его ратификации, принятия, присоединения.)

Важное практическое значение имеет вопрос о правовом статусе подписанного договора до его ратификации и вступления в силу. Многие представители доктрины доказывали, что принцип добросовестности обязывает участников воздерживаться от всех действий, которые сделали бы более трудным или невозможным выполнение договора после его ратификации ¹¹⁴. Такое же мнение высказывалось и государствами. Советское правительство не раз указывало на необходимость не принимать мер, которые затруднили бы осуществление подписанного договора после его ратификации ¹¹⁵. Известны случаи, когда оно заявляло о своем намерении добросовестно придерживаться подписанного договора в ожидании ратификации и протестовало против противоречащих ему действий другой стороны ¹¹⁶. В практике государств встречается и более широкое понимание рассматриваемого положения: считаются недопустимыми любые действия, противоречащие подписанному договору ¹¹⁷.

Таким образом, в прошлом обязанность не совершать действий, которые бы затруднили или сделали невозможным осуществление

law, 1953. L., 1954. Vol. 30; *Blagojević V. Međunarodni ugovori i posao konsignacije*. Beograd, 1976.

¹¹² Yearbook of the International Law Commission. 1951. N. Y., 1957. Vol. 1. P. 15.

¹¹³ См.: Выступление народного комиссара иностранных дел СССР Г. В. Чичерина на пленуме Московского Совета о международном положении 20 августа 1924 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 7. С. 429.

¹¹⁴ *Cavaglieri A. Règles générales du droit de la paix* // Rec. cours. 1929. Vol. 26. P. 520; *Anzilotti D. Cours de droit international*. P., 1929. Vol. 1. P. 372.

¹¹⁵ См.: Нота полномочного представителя РСФСР в Латвии министру иностранных дел Латвии от 5 октября 1920 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1959. Т. 3. С. 236.

¹¹⁶ См.: Нота правительства РСФСР правительству Польши от 11 апреля 1921 г. // Там же. М.: Политиздат, 1960. Т. 4. С. 62; Ответы Л. И. Брежнева на вопросы западногерманского журнала «Шпигель» // Правда. 1981. 3 нояб.

¹¹⁷ См.: Письмо госсекретаря США Хэя от 5 января 1904 г. // US foreign relations. Wash. (D.C.), 1903. P. 299.

договора после его вступления в силу, носила морально-политический характер и вытекала из принципа добросовестности. Если стороны желали придать ей юридический характер, то они включали соответствующее положение в текст договора¹¹⁸. Ныне эта обязанность вытекает из нормы права договоров, которая закреплена Венскими конвенциями в ст. 18 «Обязанность не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу». Советское правительство исходит из того, что это общепризнанная норма международного права¹¹⁹.

Особое положение в период между подписанием и ратификацией занимают многосторонние конвенции, кодифицирующие те или иные разделы международного права. Они рассматриваются как авторитетное изложение обычного права¹²⁰, как выражение «*opinio juris*», как общая практика государств¹²¹. В доктрине и практике такие акты расцениваются весьма высоко¹²². В своей практике Международный суд не раз ссылаясь на не вступившие в силу многосторонние конвенции как на доказательства обычного права¹²³. Иногда ссылки на такого рода акты содержатся и в преамбулах договоров¹²⁴. Они оказывают влияние и на национальное право¹²⁵.

Практически договор подписывается лишь после его предварительного одобрения правительством или ведомством иностранных дел¹²⁶. Но это внутренняя процедура государства, и потому на неодобрение правительством тех или иных положений подписанного договора нельзя ссылаться как на основание для возобновления переговоров в целях пересмотра подписанного текста¹²⁷.

¹¹⁸ См.: напр.: Заключительный акт Берлинской конференции 1885 г. // сборник договоров России с другими государствами, 1856—1917 гг. М.: Политиздат, 1952. С. 259; Вашингтонский договор об ограничении морских вооружений 1922 г. (*Hudson M. International legislation*. Wash. (D.C.), 1932. Vol. 2. P. 805).

¹¹⁹ «... Общепризнанные нормы международного права обязывают государства, подписавшие международный договор, воздерживаться от любых действий, направленных на его подрыв» (Заявление ТАСС // Правда. 1984. 15 сент.).

¹²⁰ См.: *Синх Н.* Ядерное оружие и международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1962. С. 88; *Baxter R.* Multilateral treaties as evidences of customary international law // *British year book of international law*, 1965—1966. L., 1968. Vol. 41; *Elias T.* Op. cit. P. 5.

¹²¹ *Akehurst M.* Custom as a source of international law // *British year book of international law*, 1974—1975. Oxford, 1977. Vol. 47. P. 45.

¹²² См.: *Аго Р.* Заключительная стадия работы по кодификации международного права: Меморандум. Нью-Йорк: ООН, 1968.

¹²³ *Wolfke K.* Custom in present international law. Wrocław, 1964. P. 139 ff.

¹²⁴ См.: Преамбула Конвенции о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами 1950 г. // Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1957. Вып. 16. С. 281; *Hudec R.* The GATT legal system and world trade diplomacy. N.Y., 1975.

¹²⁵ См.: *Иванов С. А.* Вопросы международно-правового регулирования труда // Советский ежегодник международного права, 1963. М.: Наука, 1965, С. 248.

¹²⁶ См.: Письмо заместителя народного комиссара иностранных дел СССР временному поверенному в делах СССР в Греции от 5 декабря 1933 г. // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1970. Т. 16. С. 720; Циркуляр госдепартамента США № 175 от 13 декабря 1955 г. // *Amer. J. Intern. Law*. 1956. Vol. 50, N 3. P. 787.

¹²⁷ См.: Ноты полномочного представительства СССР в Норвегии министерству

Подписи иногда скрепляются печатями уполномоченных. Однако это не является правилом и не влияет на юридическую силу договоров ¹²⁸.

Ратификация, принятие и акт официального подтверждения договоров ¹²⁹. Понятие ратификации имеет внутригосударственный и международный аспекты. Во внутригосударственном аспекте ратификация представляет собой регулируемый национальным правом процесс утверждения международных договоров высшими органами государства ¹³⁰. Под ратификацией в международном аспекте понимается акт высших органов государства, выражающий окончательное одобрение договора и согласие на его обязательность. Именно в таком плане ратификация определяется Венскими конвенциями и поэтому именуется «международным актом». В таком же плане рассматриваем ее и мы.

Отражая современную практику, Венские конвенции наряду с ратификацией в качестве международных актов, выражающих согласие государства на обязательность для него договора, говорят также о «принятии» и «утверждении» (ст. 2 и 11). В практике эти термины используются либо как обобщающие понятия для всех видов утверждения договора, либо для обозначения утверждения в упрощенной по сравнению с ратификацией форме ¹³¹. В последнем смысле они употребляются в Законе СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров», в ст. 17 которого говорится об утверждении (принятии) международных договоров СССР, не подлежащих ратификации.

В договорной практике СССР термин «утверждение» используется для обозначения акта принятия договора, как правило,

иностранных дел Норвегии от 26 февраля и 27 марта 1924 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 7. С. 133, 163.

¹²⁸ Yearbook of the International Law Commission, 1959. Vol. 1. P. 69.

¹²⁹ См.: *Поленц О. Э.* Ратификация международных договоров. М.: Изд-во АН СССР, 1950; *Ряка В. А.* Ратификация международных договоров: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1983; *Нефедов Б. И.* О юридической природе актов ратификации международных договоров // Международное и внутригосударственное право: Пробл. сравн. правоведения. Свердловск, 1984; *Радойнов П.* Международноправные проблемы на социалистическата икономическа интеграция. С., 1984. С. 56 и след.

¹³⁰ См.: *Усенко Е. Т.* Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1979. С. 71 и след.; *Миронов Н. В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. М.: Юрид. лит., 1980. С. 146 и след.; *Аметистов Э. М.* Юридическая природа акта ратификации международных договоров // Сов. государство и право. 1983. № 5; Restatement of the law: Foreign relations of the United States. Philadelphia, 1985. Vol. 2, § 303; *La Roza R., Panella L., Zanghi C.* I trattati internazionali e il Parlamento italiano. Milano, 1988. Vol. 1/2.

¹³¹ См.: Комментарии Комиссии международного права к проекту статей о праве договоров // Yearbook of the International Law Commission. 1966. N.Y., 1967. Vol. 2. P. 198—199. На Венской конференции по праву договоров 1968—1969 гг. некоторые делегации предложили не выделять «принятие» и «утверждение» в отличие от «ратификации» в отдельный пункт. Однако конференция не приняла это предложение. См.: UN conference on the law of treaties. First session. P. 95, 360.

правительством, но известны также случаи утверждения Президиумом Верховного Совета СССР¹³². Вступают в силу такие договоры обычно после обмена извещениями об утверждении¹³³. К этой же категории относится и более широкая формула: «выполнение законодательной процедуры, необходимой для вступления договора в силу»¹³⁴. В качестве общего правила с обеих сторон должна применяться процедура принятия договора на равном уровне¹³⁵.

Акт официального подтверждения — это акт международной организации, который соответствует акту ратификации государством и посредством которого она выражает свое согласие на обязательность для нее договора (ст. 2 Венской конвенции 1986 г.).

Ратификация возникла одновременно с договорами и служила формой контроля суверена за действиями своего представителя. Суть ее состояла в установлении соответствия договора представленным полномочиям. Однако с развитием парламентского контроля за политикой исполнительной власти в XIX и особенно XX в. ратификация стала важным инструментом такого контроля.

Причины усиления парламентского контроля за заключением договоров состоят прежде всего в том, что заключаемые исполнительной властью договоры не раз причиняли ущерб важным интересам страны и даже вовлекали ее в кровопролитные войны; договоры оказывают все более глубокое влияние на внутреннюю жизнь страны. С другой стороны, потребность в оперативном урегулировании международных проблем порождает взгляды, согласно которым право заключать договоры должно быть сосредоточено в руках исполнительной власти¹³⁶.

Практически проблема решается таким образом, что парламентский контроль в той или иной мере распространяется на заключение наиболее важных договоров. Вместе с тем исполнительная власть сохраняет за собой право окончательно принимать обязательства по значительному кругу вопросов. Попытки установить более или менее полный парламентский контроль над заключением договоров не имели успеха¹³⁷.

¹³² Так, обмен письмами между председателем Совета Министров СССР и канцлером ФРГ об установлении дипломатических отношений от 13 сентября 1955 г. был утвержден Президиумом Верховного Совета СССР и одобрен правительством и бундестагом. См.: Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1960. Вып. 17. С. 27—28.

¹³³ См., напр.: Конвенция между правительствами СССР и ВНР о порядке урегулирования пограничных конфликтов и инцидентов 1950 г. Ст. 19 // Там же. М.: Политиздат, 1957. Вып. 14. С. 56.

¹³⁴ См.: Соглашение о научно-техническом и экономическом сотрудничестве между правительствами СССР и Франции 1966 г. Ст. 6 // Известия. 1966. 1 июля.

¹³⁵ В СССР было издано Постановление ЦИК СССР от 25 мая 1928 г., разрешавшее не ратифицировать договоры, заключенные со странами, законодательство которых освобождает эти договоры от ратификации. В некоторых договорах содержались прямые ссылки на это постановление. См.: Таможенная конвенция с Персией 1929 г. Ст. 6 // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1967. Т. 12. С. 122.

¹³⁶ Henry J. *Treaties and federal constitutions*. Wash. (D. C.), 1955. P. 81.

¹³⁷ Свидетельством может служить отклонение конгрессом США соответствующего предложения, выдвинутого в 1953 г. сенатором Бриккером. Принятый по это-

Советское государство довольно рано стало уделять внимание конституционному урегулированию процесса ратификации¹³⁸. В настоящее время ратификация, утверждение, принятие международных договоров регулируются Конституцией СССР и Законом СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 г. Демократизация и формирование правового государства нашли отражение и в конституционно-правовом механизме ратификации. Если ранее она осуществлялась Президиумом Верховного Совета СССР, то теперь — самим Верховным Советом (п. 11 ст. 113 Конституции СССР). Это не исключает принципиальной возможности осуществления ратификации Съездом народных депутатов, который «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР» (ст. 108 Конституции СССР).

Предложения о ратификации представляются в Совет Министров СССР министерством иностранных дел самостоятельно либо совместно или по согласованию с другими ведомствами. Совет Министров рассматривает предложения о представлении на ратификацию и принимает соответствующие постановления (ст. 13 Закона 1978 г.). Предложения по ратификации, как правило, предварительно рассматриваются комиссиями по иностранным делам Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, которые дают соответствующие заключения. Существует практика образования особых рабочих групп из депутатов для детальной проработки вопросов, связанных с наиболее важными и сложными договорами. Они заслушивают мнения заинтересованных министерств, экспертов, ученых¹³⁹. МИД и другие ведомства представляют комиссиям всю необходимую информацию. Аналогичный порядок ратификации существует и в союзных республиках в отношении заключаемых ими международных договоров.

Обязательной ратификации подлежат договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, о взаимном отказе от применения силы или угрозы силой, мирные, о территориальном разграничении, а также договоры, устанавливающие иные правила, чем те,

му вопросу акт от 22 августа 1972 г. предусматривает лишь информирование конгресса о международных соглашениях, иных чем договоры. См.: Intern. Legal Materials. 1972. Vol. 11, N 5. P. 1117.

¹³⁸ См.: Конституция РСФСР 1919 г. Ст. 51 «б». В 1925 г. были изданы два постановления Президиума ЦИК СССР: «О порядке заключения и ратификации международных договоров Союза ССР» и «О порядке представления международных договоров и соглашений, заключенных от имени Союза ССР, на одобрение, утверждение и ратификацию правительства Союза ССР» (СЗ. 1925. Ст. 258, 503). См.: *Дурденевский В. Н.* Международные договоры в конституционном праве СССР // Сов. право. 1925. № 4.

В 1938 г. был принят Закон о порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР. См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1938. № 11.

¹³⁹ Такая группа была создана, например, для обсуждения вопроса о ратификации советско-американского договора о ракетах средней и меньшей дальности. См.: Сообщение о заседании Президиума Верховного Совета СССР // Правда, 1988. 29 мая.

которые содержатся в законодательных актах СССР. Ратификации подлежат также договоры, при заключении которых стороны условились о ратификации. Могут быть ратифицированы и иные договоры (ст. 12 Закона 1978 г.).

Понятия «утверждение» и «принятие» употребляются в Законе как равнозначные — «утверждение (принятие)» — и относятся к договорам, не подлежащим ратификации, но предусматривающим утверждение. Утверждение международных договоров, заключенных от имени СССР или от имени Президиума Верховного Совета СССР, осуществляется Президиумом. Заключенные от имени СССР договоры по вопросам, относящимся к ведению правительства, утверждаются Советом Министров СССР (ст. 17 Закона 1978 г.). Утверждение договоров СССР межведомственного характера производится министерствами, государственными комитетами и ведомствами СССР, от имени которых они были подписаны¹⁴⁰.

Конституция СССР предусматривает возможность проведения всенародного голосования (референдума) (п. 13 ст. 108). Референдум может быть проведен и относительно ратификации того или иного договора.

Не существует обязанности государства ратифицировать договор. В прошлом юристы (Гроций, Бинкерсгук, Пуфedorф, Ваттель) расценивали отказ от ратификации как произвольное нарушение добрых отношений. Позже не раз высказывалось мнение, что существует моральная обязанность ратификации¹⁴¹. Неоправданный отказ от ратификации подрывает морально-политический авторитет государства¹⁴².

При обсуждении этого вопроса в Комиссии международного права высказывалось мнение, что отказ от ратификации в целях вымогательства уступок или нанесения вреда другой стороне представляет собой злоупотребление правом¹⁴³. Отмечалось, что государство обязано пустить в ход механизм ратификации¹⁴⁴. Думается, что эти мнения обоснованны.

Показательно, что Комиссия отклонила предложение американского юриста М. Хадсона включить в проект статью о том, что подписание «не создает для государства какой-либо обязанности ратифицировать договор», поскольку это могло бы рассматриваться как поощрение отказа от ратификации¹⁴⁵.

Известны случаи, когда в договоре предусмотрена обязанность ратифицировать его. Такие случаи носят исключительный

¹⁴⁰ См.: Постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1980 г. «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР межведомственного характера». П. 7.

¹⁴¹ Fauchille P. Traité de droit international public. P., 1926. Vol. 1, pt 3. P. 329—330.

¹⁴² Ullmann E. Völkerrecht. Tübingen, 1908. S. 265.

¹⁴³ См., напр.: Выступление Ж. Сселя // Yearbook of the International Law Commission, 1951. Vol. 1. P. 34.

¹⁴⁴ Выступление Р. Кордовы см.: Ibid. P. 35.

¹⁴⁵ Ibid. P. 156.

характер и встречаются при заключении мирных договоров — в отношении государств, несущих ответственность за агрессию ¹⁴⁶.

В целом же надо сказать, что необоснованный отказ от ратификации или использование его как средства давления на другую сторону в теории и практике расцениваются отрицательно. Действие принципа добросовестности распространяется и на процесс заключения договоров ¹⁴⁷. Серьезное значение сегодня приобрела обязанность государства привести в действие механизм ратификации. Известно, что значительное число государств не ратифицируют универсальные конвенции просто из-за недостаточного внимания к ним, а не по принципиальным соображениям.

Массовая нератификация договоров типична для США ¹⁴⁸. Особое значение имеет отказ от ратификации универсальных конвенций, таких, например, как Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. Все это не может не сказываться на престиже государства. Поэтому отрицательные моменты нератификации важных договоров отмечались и американской администрацией ¹⁴⁹. Не содействует упрочению престижа и длительное затягивание ратификации таких договоров, как Женевский протокол о запрещении применения на войне газов и бактериологических средств 1925 г., который был одобрен сенатом США лишь в 1974 г.

В практике СССР случаи отказа от ратификации весьма редки. Причины отказа всегда доводились до сведения другой стороны. К их числу относились:

1. Противоречие подписанного договора внутригосударственному правовому акту. СНК РСФСР не считал себя вправе одобрить торговое соглашение с Италией, подписанное в мае 1922 г., на том основании, что оно явно противоречит постановлению ВЦИК, принятому до подписания соглашения. Вопрос был передан на рассмотрение ВЦИК, который не считал возможным ратифицировать соглашение ¹⁵⁰.

2. Враждебные действия другой стороны. При обсуждении вопроса о ратификации соглашения с Финляндией о плавании ее

¹⁴⁶ В качестве примера можно привести мирные договоры 1947 г.

¹⁴⁷ См.: Дмитриева Г. К. Принцип добросовестности в современном международном праве // Изв. вузов. Правоведение, 1979. № 6.

¹⁴⁸ С момента принятия конституции США и до 1945 г. сенат отклонил 104 договора, а 57 других настолько модифицировал, что они были отвергнуты как не соответствующие духу переговоров (см.: Yale Law J. 1945. Vol. 54. P. 55).

¹⁴⁹ В послании президента США к нации от 1 октября 1979 г. говорилось: «Отказ от ОСВ-2 подверг бы серьезному риску наш национальный мир и безопасность... Руководители наших европейских союзников поддерживают ОСВ-2 единодушно... Если сенат не сможет одобрить договор ОСВ, то эти руководители и их страны будут весьма смущены и глубоко обеспокоены. Если наши союзники утратят доверие к нашей способности успешно вести переговоры о контроле над ядерным оружием, то наши усилия создать более сильную и единую НАТО потерпят провал» (Dep. State Bull. 1979. N 2032. P. 8).

¹⁵⁰ См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1961. Т. 5. С. 453, 748—749.

судов по Неве, подписанного в 1923 г., ЦИК СССР отказался от ратификации на том основании, что финляндское правительство не принимает необходимых «мер по борьбе со злоупотреблениями» на общей границе. После нормализации положения на границе НКВД вошел в ЦИК с ходатайством о ратификации соглашения¹⁵¹.

3. Нарушение принципа взаимной выгоды. Советское государство отказалось ратифицировать торговое соглашение с Италией 1922 г., поскольку оно предоставляло другой стороне односторонние выгоды¹⁵². В 1934 г. ЦИК СССР отказался утвердить соглашение о займе со Швецией из-за невыгодности некоторых его условий¹⁵³.

Практике Советского государства известны и случаи отсрочки ратификации и утверждения. В октябре 1924 г. ЦИК постановил отложить одобрение советско-английского договора в связи со сменой правительства Великобритании¹⁵⁴. В качестве примера одной из наиболее длительных отсрочек можно указать на ратификацию в 1982 г. Международной конвенции об использовании радиовещания в интересах мира, подписанную СССР в 1936 г.¹⁵⁵

Анализ практики СССР свидетельствует, что в ней уделяется существенное внимание морально-политическим последствиям отказа от ратификации¹⁵⁶. При обсуждении договора с ФРГ 1970 г. на совместном заседании комиссий по иностранным делам Верховного Совета говорилось, что отказ ФРГ от ратификации имел бы крайне негативные последствия: было бы нарушено доверие к политике ФРГ, поставлен под угрозу весь ход развития советско-западногерманских отношений и нанесен серьезный ущерб делу разрядки напряженности¹⁵⁷. Эти моменты отмечались и руководителями ФРГ¹⁵⁸.

Ожидание ратификации не может быть бесконечным, так как это ставит другие стороны в невыгодное положение¹⁵⁹. Здесь по

¹⁵¹ См.: Там же. Т. 7. С. 392.

¹⁵² См.: *Короленко А. С.* Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами. М.: Внешторгиздат, 1953. С. 29.

¹⁵³ См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1971. Т. 17. С. 298.

¹⁵⁴ См.: Там же. Т. 7. С. 506.

¹⁵⁵ См.: Сборник международных договоров СССР. М.: Междунар. отношения, 1985. Вып. 39. С. 23.

¹⁵⁶ После подписания в 1932 г. договора о ненападении и мирном улаживании конфликтов с Финляндией Советский Союз отмечал, что нератификация договора одной из сторон серьезно осложнила бы отношения между обеими странами. См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1969. Т. 15. С. 325.

¹⁵⁷ Отчет о заседании комиссий см.: Правда. 1972. 18 апр.

¹⁵⁸ Выступая в бундестаге по поводу договоров с Польшей 1975 г., канцлер Г. Шмидт заявил, что отказ от ратификации этих договоров поставил бы под вопрос все, что было достигнуто в договорной практике обоих государств. ФРГ утратила бы международное доверие и нанесла ущерб своей способности действовать как на Востоке, так и на Западе. См.: *Trybuna Ludu*. 1976. 30 stycz.

¹⁵⁹ *Kłafkowski A.* Umowy nieratyfikowane w świetle praktyki i teorii // *Granica polsko-niemiecka a konkordaty z lat 1929 i 1933*. W-wa, 1958.

аналогии применимы положения п. «b» ст. 18 Венских конвенций о том, что «вступление в силу не будет чрезмерно затягиваться»¹⁶⁰. Опыт свидетельствует, что универсальные конвенции могут довольно долго ожидать ратификации. Меньше это относится к ограниченным многосторонним договорам. Что же касается двусторонних договоров, то для них состояние ожидания ратификации не может быть особенно длительным. Правда, известны случаи, когда оно измерялось тоже годами (например, Договор ОСВ-2). Но, как правило, этот срок невелик. Он может быть еще больше сокращен, если другая сторона не пустит в ход механизм ратификации или принятия¹⁶¹.

Ратификация или принятие договора считаются завершенными с момента обмена соответствующими документами или сдачи их депозитарию.

Ратификация и утверждение могут относиться лишь к договору в целом. Иное возможно лишь в том случае, если это предусмотрено договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства (п. 1 ст. 17 Венских конвенций). Это положение издавна закрепилось в международном праве¹⁶². Едва ли может вызывать сомнение его целесообразность. Договор представляет собой единое целое, в котором выражен баланс интересов сторон. Частичная ратификация нарушает этот баланс. Не случайно рассматриваемое положение закреплено и в ряде внутригосударственных актов¹⁶³.

Несмотря на все это, сенат США довольно широко использует условную ратификацию, ратификацию с оговорками. До 1901 г. сенат внес изменения примерно в 80—90 представленных ему договоров, в результате одна треть их так и не вступила в силу. В течение следующих 25 лет 58 договоров были изменены сенатом и почти 40% из них были по этой причине отвергнуты¹⁶⁴. Стремление пересмотреть договор в ходе его ратификации противоречит праву договоров, в котором ратификация рассматривается как согласие на обязательность договорных положений, аутентичность которых уже установлена. Поэтому оговорки сената к двустороннему договору эквивалентны предложению о его пересмотре. Ратифицирующий орган вправе делать лишь заявления, пояс-

¹⁶⁰ Макнейр писал, что не существует нормы права относительно срока, в течение которого должна быть осуществлена ратификация. «Несомненно может пройти такой срок, что нератифицированный договор выдохнется и утратит силу как не отозванное, но и не принятое предложение...» (*McNair A. Op. cit.*, P. 135).

¹⁶¹ В сентябре 1988 г. было парафировано индо-непальское соглашение о торговле и транзите. В марте 1989 г. правительство Индии заявило, что это соглашение утратило значение, поскольку Непал не предпринял мер, необходимых для его вступления в силу. См.: *Independent*. 1989. Mar. 25.

¹⁶² См.: *Мартенс Ф.* Указ. соч. Т. 1. С. 405.

¹⁶³ Так, в регламенте Национального собрания парламента Франции предусмотрено, что палата не голосует по отдельным положениям договора или соглашения и не может вносить поправок (*Règlement de l'Assemblée Nationale*. P., 1978. Art. 128).

¹⁶⁴ *Fulbright W.* A legislator's thoughts on world issues. N.Y., 1963. P. 259.

няющие его понимание положений договора, но не изменяющие содержание аутентичного текста.

Отмеченная выше практика влечет негативные как политические, так и правовые последствия. В качестве примера можно сослаться на оговорки сената к договору о Панамском канале, которые означали изменение важных положений этого акта, служили инструментом давления на другую сторону и вызвали контроговорки Панамы¹⁶⁵. Подобная практика не только наносит ущерб престижу США как договаривающегося государства, но и побуждает исполнительную власть искать обходные пути. Представляется, что отмеченные моменты послужили одной из причин широкого распространения неправовых международных актов, не нуждающихся в ратификации.

Если ратификация двусторонних договоров с оговорками неправомерна, то при заключении многосторонних договоров акты ратификации или утверждения должны подтверждать оговорки, сделанные при подписании договора (п. 2 ст. 23 Венских конвенций). Однако оговорки не должны придавать ратификации условный характер.

Ратификация является окончательной. От нее нельзя отказаться, нельзя вновь поставить ее на обсуждение.

Международное право предусматривает возможность одностороннего отказа от договора при определенных условиях, но не отказа от ратификации. Недействительность ратификации или утверждения договора может быть признана лишь в случае явного нарушения нормы внутреннего права особо важного значения, касающейся компетенции заключать договоры (ст. 46 Венских конвенций)¹⁶⁶. Аналогично обстоит дело и с актом официального подтверждения, который не должен приниматься в нарушение правил международной организации, касающихся компетенции заключать договоры. Практика свидетельствует, что государства сравнительно редко ставят вопрос об аннулировании ратификации в случае нарушения конституционной процедуры.

Если договор вступает в силу с момента его подписания, то ратификация имеет ретроактивное действие, что довольно четко подтверждается международной практикой.

Присоединение к договору — акт согласия государства или международной организации на обязательность договора, принятого другими государствами или организациями¹⁶⁷. В теории и на практике существует два вида этого акта: ограниченное присоединение (*adhesion*) и полное присоединение, а точнее — привступление (*accession*). Под первым понимается выражение согласия добровольно следовать положениям договора без оформления учас-

¹⁶⁵ *Baxter R.* New Panama canal treaties, congress and Carter // *Star and Herald*. 1977. Sept. 2.

¹⁶⁶ *Ibler V.* Protuustavna ratifikacija // *Jugosl. rev. međunar. pravo*. 1956. N 2.

¹⁶⁷ См.: *Лякс М.* Многосторонние договоры. М.: Изд-во иностр. лит., 1960. С. 98 и след.

тия в нем, под вторым — юридическое оформление полного участия в договоре¹⁶⁸.

С учетом преобладающей практики Комиссия международного права решила ограничиться единой формой, обозначив ее термином «accession», т. е. привствование. В русском языке этот термин не привился и вместо него употребляется термин «присоединение». Присоединение возможно лишь в отношении договора в целом. Присоединение лишь к части договора имеет силу только в том случае, если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства (ст. 17 Венских конвенций).

Несмотря на все это, случаи ограниченного присоединения хотя и редко, но все же встречаются. Иногда возможность такого рода присоединения предусмотрена самими договорами¹⁶⁹. Например, когда государство по тем или иным причинам лишено возможности оформить свое полное присоединение к многосторонним договорам¹⁷⁰.

Венские конвенции не проводят различия между согласием на обязательность договора, выраженным ратификацией, и согласием, выраженным присоединением. Присоединяющееся государство или организация обладает теми же правами и обязанностями, что и первоначальные участники.

В прошлом считалось, что присоединение возможно лишь после вступления договора в силу. Такие постановления встречаются и в современных договорах¹⁷¹. В поддержку этого положения высказались и некоторые специальные докладчики Комиссии международного права¹⁷², однако современная практика не подтверждает его. Учитывая, что в большинстве современных многосторонних договоров универсального характера предусматривается возможность присоединения к ним независимо от их вступления в силу, Комиссия международного права отказалась от определения времени присоединения¹⁷³. Фактически многие универсальные конвенции без присоединения вообще не вступили бы в силу. Существуют конвенции, в которых предусмотрено, что единствен-

¹⁶⁸ См.: *Кожевников Ф. И.* Международный договор // *Международное право*. М.: Юриздат, 1947. С. 387.

¹⁶⁹ Согласно ст. 2 Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г., участники будут связаны конвенциями в отношении находящейся в конфликте державы, если последняя «принимает и применяет ее положения» (Женевские конвенции о защите жертв войны. М., 1954. С. 11). Это положение содержится и в других конвенциях по международному гуманитарному праву, применяемому в период вооруженных конфликтов.

¹⁷⁰ См.: *Документы о внешней политике ГДР*. Берлин, 1958. С. 190.

¹⁷¹ См.: *Международная конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г.* Ст. 10 // *Сборник действующих договоров...* М.: Политиздат, 1956. Вып. 13. С. 376.

¹⁷² *Brierly J.* Second report on the law of treaties // *Yearbook of the International Law Commission*, 1951. Vol. 2. P. 73.

¹⁷³ *Yearbook of International Law Commission*, 1966. Vol. 2. P. 199.

ным способом согласия на их обязательность является присоединение¹⁷⁴.

Установление порядка оформления присоединения — внутреннее дело государств. Этот вопрос решается ими по-разному. Согласно конституционному праву многих государств, необходимо парламентское одобрение ратификации, а имеющее ту же силу присоединение осуществляется без участия парламента. Это объясняется, очевидно, тем, что присоединение касается многосторонних договоров, которые создают общие для всех государств нормы. В иных случаях оно имеет форму особого протокола, подлежащего ратификации¹⁷⁵. В случае необходимости государство может предварительно получить согласие парламента на присоединение¹⁷⁶.

В международном плане присоединение осуществляется путем извещения или сдачи на хранение акта о присоединении, который не нуждается в дальнейшем утверждении или ратификации.

Оговорки и заявления. Оговорка представляет собой одностороннее заявление, посредством которого государство или международная организация желает изменить или исключить юридическое действие в отношении себя определенных положений многостороннего договора¹⁷⁷. Если делается оговорка в отношении двустороннего договора, то она равносильна предложению возобновить переговоры или внести в согласованный текст поправки¹⁷⁸.

Оговорки — институт права договоров. Они не применяются в отношении обычных норм и потому не могут освободить от соблюдения постановления конвенции, закрепляющего обычную норму, или внести изменение в него¹⁷⁹.

Раньше считалось, что договоры вообще не терпят оговорок. Объяснялось это тем, что договоры были либо двусторонними, либо охватывали всего лишь несколько государств. Положение стало меняться с появлением широких многосторонних договоров и увеличением числа государств. Новый этап в развитии института

¹⁷⁴ См.: Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Разд. 31 // Сборник действующих договоров... Вып. 13. С. 39.

¹⁷⁵ Примером может служить Протокол о присоединении ФРГ к Североатлантическому договору. См.: Междунар. жизнь. 1955. № 1.

¹⁷⁶ Национальное собрание Чехословакии, например, одобрило предложение правительства о присоединении к Государственному договору о восстановлении независимости Австрии. См.: Rudé Právo. 1955. 31 стр.

¹⁷⁷ См.: Дуроневский В. Н. Согласие сторон при оговорках в международных договорах // Вестн. МГУ. 1951 № 4; Борисов С. Суверенное право государств — участников многосторонних договоров заявлять оговорки // Сов. государство и право. 1952. № 4; Филиппов С. Ф. Оговорки в теории и практике международного договора. М.: Изд-во ИМО, 1958; Губин В. Ф. Возникновение и развитие института оговорок к многосторонним договорам // Советский ежегодник международного права, 1966. М.: Изд-во АН СССР. 1961; Ogawa Y. Codification of the rules on reservations by International Law Commission // Kokusaiho Gaiko Zasshi. 1967/1968. Vol. 66. N 2/3; Szatarch R. Zastereżenia do traktatów wielostronnych. W-wa, 1974; Kühner R. Vorbehalte zu multilateraler völkerrechtlichen Verträgen. B. (West), 1986.

¹⁷⁸ Owen M. Reservations to multilateral treaties // Yale Law J. 1928/1929. Vol. 38 P. 1090—1094.

¹⁷⁹ North Sea continental shelf, judgment // ICJ Rep. 1969. P. 38, 40.

оговорок начался с созданием ООН. Об этом свидетельствует факт неоднократного обсуждения проблемы оговорок в рамках этой организации. Этот вопрос не раз обсуждался Генеральной Ассамблеей, по просьбе которой Комиссия международного права в 1951 г. подготовила специальный доклад¹⁸⁰. Международный Суд в 1951 г., правда, весьма осторожно, отверг правило о том, что оговорка действительна лишь в случае согласия всех заинтересованных сторон¹⁸¹.

Советский Союз вместе с другими странами добивался признания права каждого государства делать оговорки к многосторонним договорам. Не раз отстаивал он это право в ООН¹⁸². В конечном счете такая позиция была закреплена Венскими конвенциями, согласно ст. 19 которых государство или международная организация могут при подписании, ратификации, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением определенных случаев. Это, несомненно, явилось важной демократической новеллой в праве договоров. Другая новелла в том же духе — отказ от правила, согласно которому оговорка должна быть принята всеми участниками¹⁸³. Венские конвенции предусмотрели, что принятый с оговоркой договор приобретает силу как только по крайней мере один из договаривающихся примет эту оговорку. После этого сделавший оговорку становится участником договора по отношению к принявшему оговорку. Определенно выраженное согласие с оговоркой дается в письменной форме. Молчаливо принятой оговорка будет в том случае, если участник договора не выскажет против нее возражений до конца 12-месячного периода после того, как он был уведомлен о такой оговорке (п. 5 ст. 20 Венских конвенций).

Правило о принятии оговорки всеми участниками обоснованно сохраняет свою силу для договоров с ограниченным числом участников, если из объекта и целей договора явствует, что его применение в целом и между всеми участниками является существенным условием для согласия каждого из них на обязательность договора (п. 2 ст. 20 Венских конвенций).

Оговорки к договору, являющемуся учредительным актом международной организации, нуждаются в принятии компетентным органом организации. Оговорка, возможность которой предусмотрена в договоре, не нуждается в последующем принятии.

Венские конвенции, закрепив право государств и организаций делать оговорки, вместе с тем признали право участников вклю-

¹⁸⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1951. Vol. 2. P. 125 ff.

¹⁸¹ Reservations to the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide // ICJ Rep. 1951. P. 24.

¹⁸² Выступая в ООН, советский представитель Я. А. Малик заявил: «Каждое государство имеет право делать оговорки. Это общепризнанное право каждого государства» (Правда. 1952. 20 июня).

¹⁸³ Это правило доминировало как в теории, так и в практике. См., напр., Гарвардский проект (Р. 911).

чать в договоры постановления, регламентирующие, ограничивающие осуществление этого права. Неправомерны оговорки, запрещенные договором или не входящие в число разрешенных. В остальных случаях недопустимы лишь такие оговорки, которые несовместимы с объектом и целями договора (ст. 19 Венских конвенций)¹⁸⁴.

Каждый договаривающийся вправе возражать против неприемлемых для него оговорок. Однако это не препятствует вступлению в силу договора между ним и заявившим оговорку. Иное положение возможно лишь в том случае, если возражающий заявит, что в его отношениях с заявившим оговорку договор действовать не будет.

Юридическим последствием оговорки является изменение постановления договора в соответствии с оговоркой в отношениях с участником, ее сделавшим. Во взаимоотношениях остальных участников договор не изменяется. В случае возражения против оговорки договор действует, за исключением постановления, к которому сделана оговорка¹⁸⁵.

Оговорки и возражения против них могут быть в любое время сняты без согласия участников (ст. 22 Венских конвенций). Это еще одна новелла, поскольку в прошлом считалось, что для снятия оговорки необходимо согласие признавших ее участников на том основании, что оговорка и ее признание образуют некое соглашение. Комиссия международного права сочла предпочтительной норму, согласно которой государство может привести свою позицию в полное соответствие с постановлениями договора¹⁸⁶. Все это не означает отрицания права участника возражать против снятия принятой им оговорки, если это причиняет ущерб его законным интересам. В случае возражения против снятия оговорки она сохраняет силу в отношениях с возражающим участником.

В прошлом СССР довольно активно использовал институт оговорок. В основном они касались непризнания обязательной юрисдикции Международного суда. С изменением отношения к Международному суду Советский Союз приступил к снятию соответствующих оговорок. 10 февраля 1989 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О снятии сделанных ранее оговорок СССР о непризнании обязательной юрисдикции Международного суда ООН по спорам о толковании и применении ряда международных договоров»¹⁸⁷.

Характерно, что снятие оговорок произведено тем же органом, который ратифицировал соответствующие договоры, хотя трудно сказать, будет ли это общим правилом. В Указе содержится заяв-

¹⁸⁴ Подробнее см.: *Čok V. O rezervama nepojivim sa predmetom i ciljevima međunarodnog ugovora // Jugosl. rev. međunar. pravo. 1987. N 1/2.*

¹⁸⁵ При ратификации Конвенции о политических правах женщин 1953 г. СССР заявил, что «юридическим последствием оговорки является то, что Конвенция действует между государством, сделавшим оговорку, и всеми другими участниками Конвенции за изъятием лишь той ее части, к которой относится оговорка» (Ведомости Верхов. Совета СССР. 1954. № 12. С. 405).

¹⁸⁶ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 1. P. 209.

¹⁸⁷ Ведомости Верхов. Совета СССР. 1989. № 11. Ст. 79.

ление о том, что положения перечисленных в нем договоров об обязательной юрисдикции Международного суда «будут распространяться на споры по толкованию и применению этих договоров в отношении случаев, которые могут возникнуть после даты уведомления Генерального секретаря ООН о снятии оговорок СССР». В общем есть основания полагать, что снятие оговорок не имеет ретроактивного действия, если иное специально не оговорено.

При выражении согласия на обязательность договора, кроме оговорок, делаются заявления, цель которых изложить понимание отдельных постановлений договора или связанных с ним вопросов. Поэтому такие заявления нередко именуются интерпретационными¹⁸⁸. В отличие от оговорок заявления не изменяют содержания договора. Они возможны и при заключении двусторонних договоров. В случае их принятия другой стороной в качестве документа, относящегося к договору, они включаются в контекст договора для целей толкования (п. 2 ст. 31 Венских конвенций).

СССР активно пользуется заявлениями. В большинстве случаев они подтверждают негативную позицию к договорным постановлениям, ущемляющим право государства на участие в универсальном договоре, а также легализующим колониализм¹⁸⁹. Заявление не нуждается в специальном признании. Тем не менее оно может вызвать протест. Если же заявление влечет за собой юридические последствия, с которыми не согласен другой участник, то последний должен заявить о непризнании такого заявления и объявить его лишенным юридической силы¹⁹⁰.

Депозитарий — определяемое участниками переговоров государство (или международная организация), в обязанность которого входит хранение подлинного текста договора и относящихся к нему документов, а также выполнение связанных с этим функций¹⁹¹.

¹⁸⁸ Horn F. Reservations and interpretative declarations to multilateral treaties. Amsterdam, 1988.

¹⁸⁹ Примером могут служить следующие заявления, сделанные при ратификации Конвенции, дополнительной к Варшавской конвенции, для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, осуществляемых лицом, не являющимся перевозчиком по договору, 1961 г.: «... положения статьи XI и пункта 1 статьи XIV Конвенции, устанавливающие ограничение круга ее участников, противоречат принципу суверенного равенства государств». «... Положения статьи XIV Конвенции, предусматривающие распространение действия Конвенции на территории, за внешние сношения которых Договаривающиеся государства несут ответственность, являются устаревшими и противоречат Декларации Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о предоставлении независимости колониальным странам и народам...» (Сборник международных договоров СССР. Вып. 39. С. 260).

¹⁹⁰ Документ о присоединении СССР к Европейскому соглашению о международных автомагистралях 1975 г. был сдан на хранение со следующим заявлением: «Сделанное Правительством ФРГ заявление о распространении на Западный Берлин Европейского соглашения о международных автомагистралях 1975 года несовместимо с положениями Четырехстороннего соглашения от 3 сентября 1971 г. ... Учитывая изложенное, Советская Сторона рассматривает указанное заявление Правительства ФРГ как неправомерное, не имеющее юридической силы» (Там же. С. 256).

¹⁹¹ См.: Ульянова Н. Н. Депозитарий многостороннего договора // Советский

Функции депозитария носят международный характер и должны осуществляться беспристрастно. На их осуществление не должно влиять состояние отношений депозитария с пользующимися его услугами государством или международной организацией, например отсутствие взаимного признания или дипломатических отношений. Нарушение этого положения неоднократно вызывало протест со стороны СССР¹⁹².

Неурегулированность отношений государства-депозитария с тем или иным государством не раз служила препятствием для нормального осуществления функций депозитария. Поэтому в 60-е годы распространилась практика назначения нескольких депозитариев для договоров большого политического значения, которая закреплена Венскими конвенциями.

Беспристрастное осуществление функций депозитария не означает принятия концепции «почтового ящика». Депозитарий вправе и обязан определять, соответствуют ли подписи, акты о ратификации и о присоединении, оговорки постановлению соответствующего договора и Венским конвенциям. Но не более того. Сам он не выносит окончательного решения, а доводит свое мнение до сведения соответствующего государства или организации. В случае же их несогласия с мнением депозитария последний доводит относящиеся к делу факты до сведения всех подписавших и договаривающихся, которым и принадлежит право окончательного решения.

Практике СССР как государства-депозитария известны случаи отказа от приема ратификационной грамоты на том основании, что ею нарушаются общепризнанные нормы международного права¹⁹³.

ежегодник международного права, 1964—1965; *Клюев В. Н.* К вопросу о депозитариях многосторонних договоров всеобщего характера // Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1973; *Dabrowa S.* O depozytariuszu umowy międzynarodowej // Państwo i prawo, 1965. N 4; *Modeen T.* The deposit and registration of treaties of international organizations. Abo, 1971.

¹⁹² Правительство Франции, являющейся депозитарием конвенции 1955 г., учредившей международную организацию по законодательной метрологии, отказалось принять акт о присоединении ГДР на том основании, что Франция не признала ее. МИД СССР в мае 1963 г. направил ноту посольству Франции в Москве, в которой говорилось, что в соответствии с указанной конвенцией ее участником может стать любое государство. Подчеркивалось, что «правительство Франции должно действовать беспристрастно и рассылать все поступающие к нему, как депозитарию, обращения о присоединении и другие заявления всем участникам конвенции». Указав на международный характер обязанностей депозитария, МИД СССР квалифицировал действия французского правительства как нарушение постановлений конвенции и обязанностей депозитария. Констатировался факт неполучения уведомления о рассылке депозитарием конвенции остальным ее участникам советских нот, где были изложены аргументы юридического и фактического порядка, показывающие неправомерность указанных действий правительства Франции. Была выражена надежда, что последнее выполнит свои обязанности депозитария. Если же это не будет сделано, то советская сторона вынуждена будет обратиться непосредственно к участвующим в конвенции государствам, говорилось в ноте. См.: Правда, 1963. 18 мая.

¹⁹³ Относительно ратификационной грамоты ФРГ к Московскому договору о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве

Опубликование и регистрация договоров. Тайные договоры заслужили печальную известность. Даже новая история знает случаи, когда государства в результате таких договоров втягивались в войну, несмотря на то что о них не знали даже многие члены правительства. Потому государства издавна предпринимали попытки ограничить подобное явление. В конституционном праве появились положения, согласно которым секретные статьи и приложения к договору не должны противоречить опубликованной его части¹⁹⁴. Конституция Люксембурга 1868 г. декларировала отмену тайных договоров.

Важную роль в борьбе против тайных договоров сыграла Великая Октябрьская социалистическая революция. Декрет о мире 1917 г. отменил тайную дипломатию и объявил о начале опубликования заключенных прежними правительствами России тайных договоров¹⁹⁵. Однако в осуществлении открытой дипломатии Советское правительство с самого начала встретило сопротивление своих контрагентов¹⁹⁶. Несмотря на это, оно и в дальнейшем в своих дипломатических актах не раз подчеркивало, что «не считает возможным заключение секретного договора»¹⁹⁷. Вместе с тем советской практике известны случаи заключения секретных договоров. В одних обстоятельствах они были морально и политически оправданны, в других, сравнительно редких, — представляли отступление от принципов советской внешней политики. В качестве примера первых можно сослаться на секретные соглашения держав антигитлеровской коалиции в условиях второй мировой войны¹⁹⁸. Одним из них было Ялтинское соглашение по вопросам Дальнего Востока 1945 г. Примером вторых служат секретные протоколы к договорам с Германией, заключенным в августе и сентябре 1939 г.

и под водой МИД СССР 28 ноября 1964 г. заявил, что, поскольку в ратификационной грамоте ФРГ содержится положение о распространении правительством ФРГ действия договора на Западный Берлин, такая ратификационная грамота не может быть принята на хранение СССР как депозитарием договора ввиду того, что она составлена в нарушение общепризнанных норм международного права. См.: Правда. 1964. 29 нояб.

¹⁹⁴ См.: Конституция Французской республики 1785 г. Ст. 332; Конституция Норвегии 1814 г. § 75; Конституция Бельгии 1831 г. Ст. 68; Конституция Иордании 1952 г. Ст. 33.

¹⁹⁵ См.: *Тузмухамедов Р. А.* Международное значение опубликования Советским правительством тайных договоров царской России // Вопросы теории и практики международного права. М.: Междунар. отношения, 1959.

¹⁹⁶ Когда начались переговоры относительно заключения соглашения о перемирии с Латвией в 1920 г., советская делегация поставила вопрос о том, что это соглашение должно быть гласным. Однако делегация Латвии отклонила это предложение (см.: *Документы внешней политики СССР*. М.: Политиздат, 1958. Т. 2. С. 321). Тайные соглашения СССР изредка заключал и в дальнейшем. Примером может служить обмен нотами с правительством Турции о режиме торговли между двумя странами 1932 г. (см.: Там же, Т. 15. С. 242).

¹⁹⁷ См.: Там же, Т. 20. С. 743. См. также: *Лукашук И. И.* Разработка проекта международного договора. § 13.

¹⁹⁸ См.: *Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны*. М.: Политиздат, 1947. Т. 3. С. 110 и след.

В послевоенный период СССР не раз заявлял, что заключенные им политические договоры не содержат никаких секретных дополнений¹⁹⁹. Вместе с тем немалое число соглашений на межправительственном и межведомственном уровне не публикуется. Так, не публиковались многие экономические соглашения со странами СЭВ, представлявшие собой конкретные планы экономического сотрудничества.

Представляется, что в современных условиях полный отказ от конфиденциальных переговоров и непубликуемых соглашений едва ли возможен²⁰⁰. В мировой практике они весьма распространены²⁰¹. Однако в демократическом правовом государстве должны быть обязательной публикация всех политических и важнейших соглашений в других областях. Во всяком случае до сведения Верховного Совета СССР, его комитетов и комиссий должны доводиться факты заключения и основное содержание всех соглашений. Непубликуемые договоры должны соответствовать целям и принципам внешней политики и законам Советского государства, иначе они будут неправомерны.

Таким образом, задача предельного ограничения случаев заключения тайных договоров продолжает оставаться актуальной как для национального, так и для международного права. В международном плане немаловажными средствами ее решения являются регистрация и опубликование договоров международными организациями²⁰². Впервые регистрация и опубликование были предусмотрены Уставом Лиги Наций. (Существенную роль в этом сыграла публикация Советским правительством содержания тайных договоров.) В ст. 18 Устава говорилось: «Всякие международные договоры или международные обязательства, заключаемые в будущем Членом Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы Секретариатом и опубликованы им возможно скорее. Никакие из этих международных договоров или соглашений не сделаются обязательными, пока не будут зарегистрированы»²⁰³.

До принятия Устава Лиги Наций правомерность тайных договоров не вызывала сомнения. Правда, юристы отмечали, что, не

¹⁹⁹ См.: К советско-американским отношениям // Известия. 1948. 11 мая.

²⁰⁰ См.: Громыко А. В. И. Ленин и внешняя политика Советского государства // Коммунист. 1983. № 6. С. 31; Harrimann A. Observations on negotiating: Informal views // J. Intern. Affairs. 1975. Vol. 29, N 1. P. 3.

²⁰¹ Дж. Ф. Даллес в свое время признал, что неопубликованные соглашения США исчисляются тысячами. См.: Белоногов А. М. Белый дом и капитолий — партнеры и соперники. М.: Междунар. отношения, 1974. С. 96; Заявление сенатора С. Саймигтона о национальных обязательствах // Congressional review of international agreements. P. 274—275.

²⁰² См.: Алиев Н. И. Регистрация международных договоров непризнанных государств // Советский ежегодник международного права, 1974. М.: Наука, 1976; Аюева Т. Б. Регистрация международных договоров в международных организациях // Изв. вузов. Правоведение. 1977. № 1; Popescu D. Inregistrarea tratatelor internationale // Stud. si cercet. jur. 1964. N 4; Tabor M. Recent developments in United Nations treaty registration and publication practices // Amer. J. Intern. Law. 1982. Vol. 76, N 2.

²⁰³ Международное право в избранных документах // Отв. ред. В. Н. Дурденевский | М.: Изд-во ИМО, 1957. Т. 2. С. 82.

будучи известным населению, тайный договор его ни к чему не обязывает²⁰⁴. Поэтому он не может применяться и судами. Это правило утвердилось в судебной практике²⁰⁵.

Опыт действия ст. 18 Устава Лиги свидетельствовал о сравнительно низкой эффективности установленной ею санкции²⁰⁶. Формально санкция была юридической, но фактически она имела лишь морально-политический характер. Объяснялось это тем, что незарегистрированные договоры самими их участниками не считались лишенными обязательной силы и функционировали как международно-правовые акты. Учитывая это, ст. 103 Устава ООН установила более реалистичную санкцию: ни одна из сторон в незарегистрированном договоре не может ссылаться на него ни в одном из органов ООН. Это положение не следует понимать буквально. В своих выступлениях представители государств-членов могут ссылаться на любые договоры, но они не могут обосновывать ссылками на незарегистрированные договоры свои юридические притязания. Иначе говоря, такие договоры не существуют для ООН только юридически. Нерегистрация договора является нарушением обязательств по ст. 103 Устава ООН и соответствующих статей Венских конвенций, но не делает договор недействительным для сторон²⁰⁷.

Регистрация договоров предусматривается также уставами региональных международных организаций и специализированных учреждений ООН. Она предусмотрена, например, Пактом Лиги арабских государств и актами ИКАО. В СЭВ существует порядок учета многосторонних соглашений, заключенных в ходе экономического и научно-технического сотрудничества стран-членов, а также взаимной информации о двусторонних соглашениях по развитию экономических связей и сотрудничества стран-членов. Учет осуществляется путем регистрации соглашений в Секретариате СЭВ.

Регистрация договоров в такого рода организациях не освобождает их участников от обязанности регистрации в ООН. Соответствующие постановления Устава и Венских конвенций не относятся к числу тех, которые могут быть изменены по взаимному соглашению отдельных государств, ибо иное положение привело бы к утрате смысла соответствующими постановлениями. Вместе с тем большое число двусторонних соглашений по экономическим, научно-техническим и иным вопросам не регистрируются в ООН. Такой порядок представляется практически оправданным. Даже чисто технически публикация всех соглашений едва ли возможна.

²⁰⁴ *Bluntschli J. Op. cit. § 424.*

²⁰⁵ См.: Решение гражданской палаты Кассационного суда Франции от 6 января 1955 г. по делу Санцоньи против Кэссо // *Annuaire français de droit international*. P., 1958. T. 2. P. 719.

²⁰⁶ Сама Лига отмечала, что установленная санкция носит моральный характер. См.: *League of Nations official journal*. Geneva, 1920. P. 154.

²⁰⁷ *Nagy K. Invalidity of international acts as a sanction for the violation of law // Questions of international law*. Bp., 1988. Vol. 4. P. 226.

Устав ООН предусматривает регистрацию договоров лишь государств-членов. Однако, учитывая имеющийся опыт, Генеральная Ассамблея в 1946 г. приняла Правила регистрации и опубликования договоров, в ст. 10 которых предусматривалась добровольная регистрация договоров государств-нечленов под названием «хранение в делах и занесение в перечень». Эта же форма регистрации распространена на договоры, заключаемые ООН и ее специализированными учреждениями. Ст. 81 Венской конвенции 1986 г. делает ее юридически обязательной для всех участвующих в конвенции международных организаций.

В настоящее время порядок опубликования и регистрации договоров СССР регулируется Законом СССР «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами» 1989 г.²⁰⁸ и Законом СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 г. Эти законы не предусматривают обязательной публикации всех международных договоров СССР. В официальных изданиях договоры публикуются по представлению МИД после вступления в силу для СССР. Заключенные от имени СССР и ратифицированные Верховным Советом договоры публикуются в «Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР». Межправительственные договоры публикуются в «Собрании постановлений Правительства Союза Советских Социалистических Республик». Договоры межведомственного характера публикуются по решению заключивших их министерств, если нет иной договоренности сторон по этому вопросу.

Регистрация международных договоров СССР в международных организациях осуществляется МИД СССР. Договоры межведомственного характера регистрируются соответствующими министерствами, если будут признаны подлежащими регистрации.

Советская дипломатия и юриспруденция довольно высоко оценивают значение опубликования и регистрации договоров. Высказывается мнение, что опубликование повышает обязательную силу договоров²⁰⁹. Цели опубликования и регистрации определяются следующим образом: «Довести до широких народных масс содержание договора, обеспечить гласность внешней политики и дипломатии. Кроме того, опубликованными в официальных изданиях текстами международных договоров пользуются в своей работе органы, осуществляющие внешние функции государства»²¹⁰.

²⁰⁸ Известия. 1989. 4 авг.

²⁰⁹ См.: Доклад А. А. Громыко о проекте Закона СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» на сессии Верховного Совета СССР // Правда. 1978. 7 июля.

²¹⁰ Тункин Г. И., Мюллерсон Р. А. Закон о международных договорах СССР // Сов. государство и право. 1979. № 2.

§ 4. Действие договоров

Вступление в силу и начало применения договоров. Под вступлением договора в силу понимается обретение им юридической обязательности для участников ²¹¹. Оно означает завершение процесса заключения договора.

В договорной практике различают «вступление в силу» и «введение в действие» ²¹². Под последним понимается начало применения договора. Поэтому более точно выражение «начало применения договора». Как правило, вступление договора в силу совпадает по времени с началом его применения. Однако эти моменты могут и не совпадать. Вступивший в силу договор может вообще не применяться, поскольку не наступают предусмотренные для этого условия ²¹³. В других случаях договор может применяться до вступления в силу. Ст. 25 Венских конвенций предусматривает, что по соглашению участников переговоров договор или его часть могут приниматься временно до вступления договора в силу.

До принятия Венских конвенций употреблялось также выражение «временное вступление в силу» ²¹⁴. От него отличали «окончательное вступление в силу» ²¹⁵.

Иногда договаривающиеся государства придают договору морально-политическую силу до его вступления в юридическую силу и действуют в соответствии с его положениями ²¹⁶. Советской практике известны случаи, когда издавались нормативные акты, обязывающие соответствующие государственные органы придер-

²¹¹ В этом были согласны все члены Комиссии международного права. См.: Yearbook of the International Law Commission, 1951. Vol. 1 P. 12--21, 154. Филимонова М. В. Вступление в силу универсального кодифицирующего договора // Изв. вузов. Правоведение. 1973. № 3; Popescu D. Intrarea in vigoare a tratatelor, cu speciala privire la practica R.S. Romania // Stud. si cercet. jur. 1988. N 1.

²¹² Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. содержит специальную статью (34), озаглавленную «Введение в действие». В ней говорится: «1. Каждое из государств, являющихся Сторонами в Конвенции на день вступления ее в силу, примет в шестимесячный срок необходимые меры для введения в действие Конвенции» (Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1960. Вып. 19. С. 127).

²¹³ В ст. 6 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г., например, говорится, что она будет применяться с начала всякого конфликта или оккупации.

²¹⁴ См.: Соглашение между ООН и Международным союзом электросвязи 1947 г. Ст. 19 // Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1960. Вып. 17/18. С. 491.

²¹⁵ См.: Советско-индонезийское торговое соглашение 1956 г. Ст. 10 // Там же. С. 293.

²¹⁶ После подписания договора 1970 г. с СССР канцлер В. Брандт заявил: «Начиная с сегодняшнего дня, федеральное правительство считает себя политически связанным договором и будет действовать в соответствии с ним» (За рубежом. 1976. № 29. С. 8).

При обмене нотами о вступлении в силу соглашения о развитии и углублении долгосрочного сотрудничества СССР и ФРГ в области экономики и промышленности, подписанного 6 мая 1978 г., А. А. Громыко констатировал, что обе стороны приступили к претворению положений соглашения в конкретные дела сразу же после его подписания. См.: Правда. 1978. 28 дек.

живаться обязательств по подписанному, но не вступившему в силу договору²¹⁷. Аналогичная практика известна и другим государствам²¹⁸.

Временное применение превращается в постоянное после вступления договора в силу либо прекращается после уведомления государства или организации о своем намерении не становиться участником договора (ст. 25 Венских конвенций). Дополнительные протоколы и приложения к договору вступают в силу одновременно с ним и одновременно с ним прекращают свое действие.

По соглашению участвующих договор может применяться и к событиям, имевшим место до его подписания как в целом, так и частично²¹⁹. Это свидетельствует о том, что соглашением договаривающихся договору может быть придана обратная сила. Без такого соглашения договоры обратной силы не имеют. Их постановления не обязательны для участников в отношении действий и фактов, происшедших до даты вступления договора в силу, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты (ст. 28 Венских конвенций).

Договор вступает в силу в том порядке, который в нем предусмотрен. Чаще всего в качестве даты вступления в силу указывается дата подписания или обмена, сдачи на хранение ратификационных грамот. Если для начала применения договора необходима подготовка, то устанавливают определенный срок после дачи участниками согласия на его обязательность²⁰⁰. В случае необходимости в договоре указывается не только дата, но и час вступления его в силу²²¹.

Постановления, относящиеся к порядку заключения договора, вступают в силу с момента принятия его текста (п. 4 ст. 24 Венских конвенций). Без этого было бы невозможно юридически закрепить порядок заключения договора.

Вопрос о том, с какой даты вступает в силу договор, если об этом в нем не говорится, не раз обсуждался в теории и практике. В прошлом, когда начала утверждаться парламентская ратификация, многие юристы считали, что «действие договора может

²¹⁷ 26 мая 1972 г. между СССР и США были подписаны Договор об ограничении систем противоракетной обороны и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений. Имея в виду договоренность между сторонами, Совет Министров СССР постановил, что соответствующие министерства и ведомства должны придерживаться обязательств по договору и соглашению с даты их подписания. Вступление в силу было предусмотрено с момента обмена ратификационными грамотами. См.: Известия, 1972. 8 июня.

²¹⁸ См., напр.: Сообщение о ратификации ПНР Конвенции об охране среды района Балтийского моря 1974 г. // Trybuna Ludu. 1979. 9 list.

²¹⁹ См.: Советско-китайское соглашение о предоставлении кредитов КНР 1950 г. Ст. 13 // Сборник действующих договоров... Вып. 14. С. 228; Временная конвенция о сохранении котиков северной части Тихого океана 1957 г. П. 3 ст. 13 // Там же. Вып. 19. С. 170.

²²⁰ См.: Советско-итальянское соглашение об экономическом сотрудничестве в период 1980—1985 гг. Ст. X // СП СССР. 1980. № 11. С. 275.

²²¹ См.: Европейская конвенция о радиовещании 1950 г. Ст. 13 // Сборник действующих договоров... Вып. 14. С. 332.

и должно начинаться только с момента ратификации»²²². Однако в дальнейшем под влиянием практики все чаще высказывалось мнение, что договор вступает в силу с момента подписания²²³. Различные мнения были высказаны в ходе подготовки Венских конвенций. В конечном счете пришлось ограничиться общей нормой о том, что договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех договаривающихся на обязательность для них договора (п. 2 ст. 24 Венских конвенций). Такая норма в определенной мере свидетельствует в пользу того, что если иное не оговорено, то подлежащий ратификации договор вступает в силу после ее совершения. Не подлежащий ратификации договор вступает в силу после его подписания, если иное не оговорено.

Действие договоров во времени. Сказанное о вступлении договора в силу имеет прямое отношение к действию его во времени. Поэтому ограничимся лишь некоторыми дополнениями. Общее правило состоит в том, что договор действует с момента вступления в силу и до прекращения. Его постановления применяются в отношении действий и фактов, имеющих место в этот период. Договор применяется в соответствии с нормами международного права, находящимися в силе в этот период.

Договор связан с реально существующими социально-политическими условиями национального и международного масштаба. С изменением этих условий фактически меняется реальное содержание и роль договора. Поэтому при определении срока действия договора должны учитываться динамизм регулируемых им отношений, а также степень конкретности договорных постановлений.

Срок действия договора может иметь и политическое значение. Длительный срок выражает уверенность сторон в надежности взаимных отношений, доверие к политике друг друга²²⁴.

В зависимости от времени действия договоры делятся на срочные, с неопределенным сроком и бессрочные. В срочном договоре ясно указывается момент его прекращения. Сюда же можно отнести и договоры, действие которых прекращается по достижении определенной цели²²⁵. В договорах с неопределенным сроком действия не устанавливается время прекращения, но обычно пре-

²²² Мартенс Ф. Указ. соч. Т. 1. С. 405.

²²³ Г. Бликс констатировал, что преобладающим является введение договора в силу с момента подписания. См.: *Blix H. Treaty-making power*. P. 131. См. также: *Рожевников Ф. И. Указ. соч. С. 376*.

²²⁴ Соглашение о развитии и углублении долгосрочного сотрудничества СССР и ФРГ в области экономики и промышленности 1978 г. заключено на необычно длительный для такого рода актов срок — 25 лет. Выступая в бундестаге, канцлер Г. Шмидт заявил, что этот факт «служит и должен служить выражением доверия, в том числе веры в преемственность политики каждого из партнеров...» (За рубежом. 1978. № 42).

²²⁵ Без указания срока действия было заключено в 1941 г. советско-британское соглашение о совместных действиях в войне против Германии (см.: *Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны*. М.: Политиздат, 1944. Т. 1. С. 116). Срок действия определялся тем, что соглашение относилось к совместным действиям в «настоящей войне против гитлеровской Германии».

дусматривается возможность их денонсации. Договоры единовременного действия вообще не имеют срока (например, соглашение о прекращении договора) ²²⁶.

Бессрочными в силу своего характера являются такие договоры, как учредительные акты международных организаций, кодификационные конвенции, договоры о границе, мирные договоры. Они заключаются на «вечные времена», а фактически до того момента, когда будут отменены или заменены по соглашению сторон. Было подсчитано, что из 7,5 тыс. договоров, заключенных на «вечные времена» между 1500 г. до н. э. и 1850 г. н. э., каждый в среднем оставался в силе в течение всего двух лет ²²⁷. Поэтому юристы издавна отмечают условность формулы «на вечные времена», которая фактически означает: «пока времена и обстоятельства существенно не изменятся» ²²⁸.

Как правило, приложения и дополнения действуют в течение того же времени, что и договор. Но могут быть и исключения. Одно из них — сохранение юридического значения географических карт, приложенных к договору, утратившему силу ²²⁹.

Как уже отмечалось, по соглашению сторон договор может начать применяться и до его вступления в силу. Но даже без такого соглашения участники будущего договора зачастую так или иначе принимают во внимание его постановления. Этот факт констатируется и Международным судом ²³⁰.

Истечение срока действия договора не означает, что он не может иметь юридическое значение и в дальнейшем для решения вопросов, возникающих на его основе. Например, постановления экономического соглашения будут применяться к контрактам, заключенным в соответствии с ним в период его действия, но не исполненным к моменту истечения его срока ²³¹.

²²⁶ См.: Протокол о прекращении действия соглашения об обмене почтовыми посылками между СССР и Чехословацкой Республикой, подписанный 8 июня 1935 г. // Сборник действующих договоров... Вып. 14. С. 326.

²²⁷ За рубежом. 1966. № 17. С. 32.

²²⁸ Камаровский Л. Международное право. М., 1908. С. 120. См. также: Литвинов М. М. Внешняя политика СССР. М.: Соцэкгиз, 1937. С. 362—363.

²²⁹ В ноте МИД Венгрии югославской миссии в Будапеште от 28 декабря 1951 г. посылка ссылки на карты, являвшиеся приложением к Трианонскому мирному договору 1920 г., говорилось: «Поскольку Парижский мирный договор от 1947 года без изменений утвердил границы между Венгрией и Югославией, установленные в 1920 году, не может быть никаких сомнений в том, что пограничная линия, указанная на вышеупомянутых картах, и ныне действительна» (Правда. 1951. 29 дек.). См. также: Murti T. Boundaries and maps // Ind. J. Intern. Law. 1965. N 3.

²³⁰ North Sea continental shelf, judgment. P. 43.

²³¹ См.: Советско-мавританское соглашение о сотрудничестве в области морского рыболовства 1981 г. Ст. 7 // СП СССР. 1983. № 4. С. 45.

В п. 2 ст. 5 советско-британского протокола к договору о торговом судоходстве 1968 г. говорится: «Однако, несмотря на прекращение действия настоящего Протокола, положения статьи 2 будут применяться в отношении исполнения любого судебного решения или соглашения сторон о разрешении спора, не исполненных на день прекращения его действия» (Ведомости Верхов. Совета СССР. 1977. № 31. С. 18).

Наконец, — общее положение: истечение срока действия договора не влияет на права, обязательства или правовое положение участников, возникшие в результате выполнения Договора до его прекращения (п. 1 ст. 70 Венских конвенций).

Срок действия договора может быть пролонгирован. Это делается до истечения срока действия договора. Если срок истек, то речь может идти о восстановлении договора. Отметим, что Венские конвенции без достаточных оснований обошли эти вопросы молчанием. Между тем пролонгация договора может иметь большое значение и требовать участия парламента. В таких случаях принято заключать специальные соглашения о продлении срока действия договора и включать в них постановления о ратификации²³². Однако это не исключает необходимости и конституционного правового урегулирования пролонгации.

В случае заключения между одними и теми же участниками договора по тем же вопросам, которые регулируются уже существующим договором, в общем применяется аксиома права: «закон последующий отменяет предыдущий». Если эта отмена прямо не оговорена, то прежний договор продолжает действовать в той мере, в какой его положения совместимы с положениями нового договора (п. 3 ст. 30 Венских конвенций)²³³.

Действие договоров в пространстве. Пространственная сфера действия договора тесно связана с другими сферами его действия, а именно с субъектной, объектной и предметной²³⁴. Субъектная сфера определяется кругом участников. Поскольку объектом договора являющиеся регулируемые им межгосударственные отношения, то круг регулируемых отношений определяет объектную сферу. Предметная сфера — это круг лиц, животных, предметов, явлений, по поводу которых стороны вступили в договорные правоотношения. Наконец, пространственной сферой являются все те пространства, куда проникают регулируемые договором отношения.

В литературе нередко отождествляют субъектную и пространственную сферы, объединяют их в одну «субъектно-пространственную сферу»²³⁵. Если речь идет о договорах, которые должны осуществляться государствами в пределах их территориальной юрисдикции, то эти сферы действительно совпадают. В одних договорах это подразумевается, вытекает из содержания, в других — прямо оговаривается²³⁶. Однако встречается немало случаев, когда такие сферы существенно различаются. Примером может служить

²³² См.: Протокол о продлении срока действия Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанного в Варшаве 14 мая 1955 г. // Правда. 1985. 27 апр.

²³³ См.: Каламкарян Р. А. Фактор времени в праве договоров. М.: Наука, 1989. Гл. 3.

²³⁴ См.: Лукашук И. И. Сфера действия международного права // Советский ежегодник международного права, 1985. М.: Наука, 1986.

²³⁵ См.: Общепризнанные нормы в современном международном праве / Отв. ред. Н. Н. Ульянова. Киев, 1984. С. 203.

²³⁶ См.: Конвенция между правительствами СССР и США об охране перелетных птиц и среды их обитания 1976 г. // СП СССР. Отд. 2. 1979. № 1. С. 14.

двусторонний договор, запрещающий участникам испытание ядерного оружия где бы то ни было и, следовательно, имеющий глобальную сферу действия. Нередко договор вообще не касается территории участников, его действие распространяется на международную территорию, например Антарктиду.

Особенно рельефно различие между субъектной и пространственной сферой действия договора с участием международной организации, у которой нет своей территории. Однако это не означает, что такие договоры не могут иметь пространственной сферы. Сошлемся на договор о научных исследованиях в космическом пространстве или в открытом море.

После длительных дискуссий Комиссия международного права так и не смогла предложить проект статьи о пространственной сфере действия договоров. В ее проекте была определена лишь территориальная сфера действия, да и то в таких формулировках, которые могут создать впечатление, будто национальное и международное право в пределах государственной территории действуют на равных основаниях. Поэтому делегация УССР на Венской конференции 1968—1969 гг. предложила новую редакцию статьи, которая и была включена в конвенцию²³⁷. Ст. 29 под названием «Территориальная сфера действия договоров» гласит: «Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории».

Комиссия, несмотря на замечания ряда правительств, отказалась закрепить даже утвердившееся в практике правило, согласно которому сфера действия договора охватывает и сферу экстра-территориальной юрисдикции государства. В большинстве договоров экстра-территориальное применение презюмируется. В тех же случаях, когда оно имеет особое значение, ему посвящены специальные постановления (например, ст. 113 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Практика национальных судов также подтверждает это правило²³⁸. Выход из создавшегося положения можно найти с помощью толкования ст. 29. Под всей территорией участника должно пониматься все пространство, на которое распространяется юрисдикция государства.

Тесно взаимосвязаны в договорной практике также объектная и предметная сферы, так как регулируемые отношения определяются прежде всего через их предмет, который указывается в договоре. Так, соглашения об устранении двойного налогообложения содержат специальные постановления под названием «Сфера действия соглашения». Эта сфера конкретизируется путем установления трех параметров: а) круг лиц, которых касается соглашение; б) вид налогов, регулируемых соглашением; в) границы территориальной сферы действия соглашения²³⁹.

²³⁷ UN conference on the law of treaties. First session. P. 162—163, 428—429.

²³⁸ Решение Федерального Верховного суда ФРГ от 10 января 1966 г. См.: *Fontes juris gentium. Ser. A. Sect. II. Heidelberg, 1979. T. 6. P. 73.*

²³⁹ См.: Советско-британская конвенция об устранении двойного налогообложения

В договорной практике довольно распространено такое явление: для упрощения текста, облегчения его понимания используются формулировки, которые нередко противоречат самой природе международного права. Например, указывается, что «соглашение применяется к лицам». Известно, что договоры, как и право вообще, регулируют определенные отношения, а не применяются к лицам. По тем же соображениям можно лишь фигурально сказать, что действие соглашения распространяется на доходы. Тем не менее такая практика имеет важное преимущество: упрощая текст договора, она облегчает его применение.

Разграничение объектной и предметной сфер важно для решения проблемы разделения сфер действия национального и международного права. В этих целях широко используется понятие «дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства». Иначе говоря, в качестве критерия разграничения берется не объект, а предмет регулирования, т. е. не регулируемые отношения, а то, по поводу чего субъекты вступают в отношения. Такой критерий не может быть достаточно четким для отграничения национальной юрисдикции. Одни и те же дела могут быть предметом как национально-правовых, так и международно-правовых отношений. Так, решение вопроса о строительстве металлургического комбината относится к компетенции соответствующего государства, а оказание помощи в строительстве другим государством относится к международной сфере. Заключенный по этому вопросу договор регулирует только межгосударственные отношения по оказанию помощи.

В договорной практике находит подтверждение принципиальное положение о том, что деятельность физических и юридических лиц в международных пространствах регулируется национальным правом²⁴⁰. Такое регулирование должно, разумеется, осуществляться в рамках международного права. Это вновь подтверждает, что объекту регулирования принадлежит решающее место в определении применимого права.

Государство осуществляет суверенитет в пределах своей территории и потому само определяет действующий в этой сфере правопорядок. Государственная территория — сфера действия национального права. Именно оно регулирует порядок проникновения в эту сферу международного права, вслед за регулируемыми им межгосударственными отношениями.

Интенсификация процесса интернационализации жизни человеческого общества ведет к интернационализации правового регулирования. Однако это не означает слияния сфер действия международного и национального права. В договорной практике регулярно подчеркивается, что сотрудничество на основе договора

в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества 1985 г. Ст. 1 // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1986. № 7. С. 120.

²⁴⁰ См.: Договор об Антарктике. Ст. 8; Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Ст. 94, 109, 110, 111.

будет осуществляться в соответствии с действующими в договаривающихся государствах законами²⁴¹.

*Договор и третьи государства (организации) **. Нормы относительно третьих государств (организаций) занимают особое положение в праве договоров²⁴². Отмечая их значение, некоторые юристы считают, что они являются основой международного публичного порядка, представляют собой краеугольный камень концепции суверенного равенства государств в международном праве²⁴³. Значение этих норм состоит прежде всего в том, что они регулируют международный правотворческий процесс, защищают суверенные права государств. По своему значению они приближаются к принципам международного права, с которыми тесно связаны. Несмотря на все это, соответствующие нормы не нашли должного освещения в литературе, особенно в свете происходящих в международной жизни и международном праве перемен²⁴⁴.

Решая проблему третьих сторон, юристы заимствовали у римского права два принципа: 1) *Res inter alios acta* — договор регулирует отношения только между участниками; 2) *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt* — договор не создает ни прав, ни обязательств для третьей стороны. Однако опыт свидетельствует, что аксиомы римского права применяются в международном праве с большими оговорками²⁴⁵.

В прошлом, когда договоры были преимущественно двусторонними, проблема третьих сторон не была столь сложной, как сейчас. Однако и тогда большую роль играли договоры великих держав, которые формально не были обязательны для других государств,

²⁴¹ См.: Торговое соглашение между СССР и Республикой Мали. Ст. 2 // СП СССР. Отд. 2. 1979. № 16. С. 338; Соглашение о культурном сотрудничестве между Данией и Грецией. Ст. 3 // UN Treaty Ser. 1980. Vol. 1159. P. 70.

* Раздел написан совместно с О. И. Лукашук.

²⁴² См.: *Перетерский И. С.* Значение международного договора для третьего (не заключившего этот договор) государства // Сов. государство и право. 1957. № 4; *Карпенко И. Н.* Понятие «третьего государства» в международном праве // Проблемы государства и права на современном этапе. М.: ИГПАН, 1971. Вып. 3; *Коробова М. А.* Общий многосторонний договор, международный обычай и не участвующие в договоре государства // Советский ежегодник международного права, 1981. М.: Наука, 1982; *Baturo R.* Umowy miedzynarodowe a państwa trzecie. Wrocław, 1971; *Schweisfurth T.* International treaties and third states // *Ztschr. ausländ. öffent. Recht und Völkerrecht*. 1985. Bd. 45, N 4; *Völkerrechtlicher Vertrag und Drittstaaten*. Heidelberg, 1988.

²⁴³ См. выступления М. Бартоша и А. Эль-Эриана в Комиссии международного права (Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 1, pt 2. P. 55, 57).

²⁴⁴ Специальный докладчик Комиссии международного права Дж. Фицморис, уделивший особенно большое внимание проблеме третьих государств, заявил: «Относящаяся к данной теме литература чрезвычайно скудна, а то, что имеется, не представляет серьезной попытки систематического изучения проблемы» (Yearbook of the International Law Commission, 1960. N.Y., 1961. Vol. 2. P. 72).

²⁴⁵ На этом основании Комиссия международного права приняла предложение Х. Уолдока о необходимости ограничения использования формул, заимствованных из римского права. См.: Yearbook of the International Law Commission, 1964. N. Y., 1965. Vol. 1. P. 66.

хотя фактически последние вынуждены были их соблюдать. Нема-
ло заключалось договоров о разделе третьих стран, о включении их
сферы влияния. Одним из наиболее вопиющих фактов нарушения
рав третьего государства уже в новое время явилось Мюнхенское
соглашение, решившее судьбу Чехословакии без ее участия. Неко-
торые союзные договоры весьма широко очерчивают сферу своего
действия, включая в нее третьи государства без их на то согласия
и даже несмотря на их протесты²⁴⁶.

Сразу же после своего образования Советское государство
заявило, что оно не заключает соглашений, направленных против
законных прав и интересов других стран²⁴⁷. Эта позиция была
закреплена в договорах. Советское правительство аннулировало
договоры, заключенные бывшими правительствами России в ущерб
интересам и правам третьих стран²⁴⁸. В дальнейшем Советское
государство не раз подтверждало свою позицию²⁴⁹. Одновременно
оно выступало против договоров других государств, затрагивавших
его законные интересы²⁵⁰. Аналогичные высказывания известны
и дипломатической практике других государств²⁵¹.

²⁴⁶ В протоколе к договору об обороне Юго-Восточной Азии 1954 г. говорилось, что действие его статей распространяется на Камбоджу, Лаос и Вьетнам (см.: Dep. State Bull. 1954. N 795). Касаясь этого вопроса, Д. Неру протестовал против того, что договоры по проблемам безопасности и мира в Азии заключаю-
тся главным образом неазиатскими державами. См.: *Нагараджан Л.* От Хироси-
мы до Бандунга. М.: Изд-во иностр. лит., 1956. С. 175. См. также: Заявление
правительства Камбоджи // Правда. 1956. 19 марта.

²⁴⁷ См.: Заявление СНК РСФСР об основах советской политики в отношении
Польши от 28 января 1920 г. // Документы внешней политики СССР. М.:
Политиздат, 1958. Т. 2. С. 332.

²⁴⁸ В ст. 2 договора с Ираном 1921 г. говорилось, что «Российское Советское
Правительство клеймит политику правительств царской России, которые без
согласия народов Азии и под видом обеспечения независимости этих народов
заключали с другими государствами Европы относительно Востока договоры...».
Подобная политика была названа преступной, нарушающей суверенитет госу-
дарств Азии. Отменялись все соглашения, заключенные «с третьими державами
во вред Персии и относительно ее» (Сборник действующих договоров... М.,
1935. Вып. 1/2. С. 37). Аналогичные постановления содержались в договорах
с Китаем, Турцией (см.: Там же. С. 48).

²⁴⁹ В ноте советского посла в Японии от 26 марта 1928 г. говорилось: «Прави-
тельство Советского Союза, верное принципу равенства народов, всегда
избегало и избегает заключения соглашений с какой-либо державой в отноше-
нии третьей страны без участия последней и вопреки ей» (Документы внешней
политики СССР. М.: Политиздат, 1966. Т. 11. С. 706).

²⁵⁰ В радиотелеграмме наркома по иностранным делам РСФСР от 12 февраля
1920 г. говорилось, что Советское правительство, «еще раз протестуя против
стремления некоторых держав произвольно распоряжаться судьбой других...
снова заявляет, что ни одно международное соглашение, в котором оно не
участвовало, не обладает для него обязательностью или силой политическою
или юридическою» (Известия. 1920. 14 февр.). В 1936 г. Советское прави-
тельство протестовало против заключенной между Румынией и Чехословакией
конвенции о воздушной линии Прага — Москва. Конвенция была аннулирована.
См.: Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1974. Т. 19. С. 293,
745.

²⁵¹ См.: Заявление президента Чехословакии и указ Венгрии относительно согла-
шений о Германии // Документы внешней политики ГДР. М., 1956. С. 416,
420.

В современных условиях проблема третьих сторон приобретает новое значение и новые политические и правовые аспекты. В доктрине международного права не первый год раздаются голоса относительно того, что старый принцип «договор не создает ни прав, ни обязательств для третьих» нуждается в пересмотре²⁵². В ходе кодификации права договоров было поставлено под сомнение положение о том, что договор регулирует отношения только между сторонами. Указывалось, что договор может применяться и к неучаствующему в нем государству-агрессору²⁵³, что права и обязательства для неучаствующих государств создаются постановлениями о порядке принятия договора. Упоминался и принцип наибольшего благоприятствования.

В своих замечаниях на проект статей правительство Нидерландов отметило, что договоры о разграничении государственной территории затрагивают права и обязательства третьих государств²⁵⁴. Подобные договоры действительно меняют сферу действия договоров с третьими странами, но не создают для них прав и обязательств. Связанные с этим вопросы решаются в соответствии с принципом подвижности договорных границ, закрепленным ст. 35 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.

В результате обсуждения Комиссия международного права решила не включать в проект статей положение о том, что договор применяется только в отношениях между сторонами²⁵⁵. В целом предложенные Комиссией проекты статей о третьих государствах не вызвали возражений со стороны государств, представивших замечания²⁵⁶. Они получили поддержку и большинство членов Комиссии. Правда, отдельные члены, ссылаясь на практику навязывания великими державами обязательств третьим государствам, утверждали, что сам принцип «*pacta tertiis*» устарел²⁵⁷. Однако большинство решило, что злоупотребление институтом еще не доказывает, что сам институт плох.

Было высказано мнение, что утверждение права на участие, дающего каждому заинтересованному государству возможность участвовать в договорах, затрагивающих его законные интересы, в значительной мере снимет политическую остроту проблемы²⁵⁸.

²⁵² Amer. J. Intern. Law. 1947. Vol. 41, N 2. P. 403.

²⁵³ Yearbook of the International Law Commission, 1964. Vol. 1. P. 236.

²⁵⁴ Доклады Комиссии международного права о второй части ее семнадцатой сессии и ее восемнадцатой сессии. Нью-Йорк, 1966. Т. 2. С. 142.

²⁵⁵ Иной была позиция США, в замечаниях представителя которых говорилось, что общее правило, «ограничивающее действие договора сторонами, является... основным правилом, предопределяющим действие договоров для государств, не являющихся в нем сторонами» (Там же. С. 274).

²⁵⁶ В отзыве правительства Чехословакии говорилось, что «проект строго соблюдает основной принцип современного международного права, принцип суверенного равенства государств. Любая передача обязательств или прав третьему государству требует „eo ipso“ его согласия» (Там же. С. 309).

²⁵⁷ См.: Выступления М. Бортоша, А. Паредеса, О. Пессу // Yearbook of the International Law Commission, 1964. Vol. 1. P. 67, 76, 94.

²⁵⁸ Ibid. P. 70, 73, 75.

Вместе с тем Комиссия не согласилась с мнением, будто в результате этого потребность в договорных постановлениях в пользу третьих вообще перестанет существовать²⁵⁹.

Ныне общее правило, касающееся третьих государств (организаций), сформулировано в ст. 34 Венской конвенции 1986 г. следующим образом: «Договор не создает обязательств или прав для третьего государства или третьей организации без согласия на то этого государства или этой организации». Отсюда также следует, что договоры не должны затрагивать обязательства участников в отношении третьих государств²⁶⁰. Соответствующие постановления нередко включаются в текст договоров²⁶¹. Обязательства в отношении третьих не должны нарушаться и в процессе применения договора, что иногда специально оговаривается в договорах²⁶².

В связи со сказанным возникает более общий вопрос об отношении третьих государств к договорам. Доктрине известно мнение, что существует обязанность уважать и признавать правомерные договоры, заключенные другими государствами, если они не нарушают прав третьих государств²⁶³. Высказывается также мнение, что эта обязанность носит лишь моральный характер²⁶⁴. Думается, что такая обязанность опирается и на принципы суверенного равенства, невмешательства, сотрудничества, добросовестного выполнения обязательств.

Если государство считает, что договор между другими странами затрагивает его законные интересы, оно может заявить о его непризнании и тогда будет вправе поступать так, как будто договора не существует. Возможно и наступление ответственности за нарушение договором прав третьего государства²⁶⁵. Советской практике известны заявления о том, что для не признающего договор государства из него не вытекает никаких правовых последствий²⁶⁶. Все это, однако, не означает, что юридическая сила

²⁵⁹ Ibid. P. 70.

²⁶⁰ См.: Письмо Представительства СССР в Японии от 11 июня 1952 г. // Правда. 1952. 12 июня.

²⁶¹ См., напр.: Договор о дружбе и сотрудничестве между СССР и Кубой 1989 г. Ст. 12 // Известия. 1989. 5 апр.

²⁶² См.: Протокол подписания договора о взаимной помощи между СССР и Францией 1935 г. Ст. 2 // Документы внешней политики СССР. Вып. 18. С. 311.

²⁶³ Holloway K. Modern trends in treaty law. L., 1967. P. 584; Geiger R. Die völkerrechtliche Beschränkung Vertragsschlussfähigkeit von Staaten. B.(West), 1979.

²⁶⁴ См.: Гарвардский проект (P. 935). Это мнение находит определенную поддержку и в практике. Правительство США высказывало мнение, что молчаливое согласие третьего государства должно рассматриваться просто как акт любезности. В случае необходимости со временем в признании может быть отказано. См.: Moore J. Digest of international law. Wash. (D.C.), 1906. Vol. 1. P. 665—668.

²⁶⁵ Относительно японо-южнокорейского соглашения о совместном освоении континентального шельфа Восточно-Китайского моря правительство КНР заявило, что оно не признает это соглашение и рассматривает его как «посягательство на суверенитет Китая» (Правда. 1978. 12 мая).

²⁶⁶ В Обращении НКВД РСФСР от 30 августа 1919 г. говорилось, что Советское правительство не признает англо-персидский договор, подписанный в августе

договора может зависеть от признания его третьими государствами ²⁶⁷. Советское государство неоднократно указывало на недопустимость вмешательства третьих государств в договорные отношения ²⁶⁸.

Таким образом, международное право установило презумпцию, что договор не создает ни прав, ни обязательств для третьих сторон. Иное положение возможно лишь при наличии ясно выраженного намерения сторон и согласия третьего государства (организации). Обязательство должно быть принято определенно в письменной форме. Согласие с правом может быть молчаливым. Комиссия международного права отклонила предложение о признании возможности исключений из общего правила о том, что договор не создает ни прав, ни обязательств для третьих ²⁶⁹.

В качестве такого исключения указывали на п. 6 ст. 2 Устава ООН ²⁷⁰. Однако этот пункт вовсе не возлагает обязательств на государства-нечлены. Он обязывает ООН обеспечить, чтобы эти государства уважали общеобязательные принципы, «поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности» ²⁷¹. Предлагалось включить положение о возможности возложения определенных обязательств на государство, виновное в агрессии ²⁷². Было решено, что проблема государства-агрессора может возникнуть также в связи с другими статьями. В конечном счете появилась ст. 76, которая в Венской конвенции 1986 г. сформулирована так: «Положения настоящей Конвенции не затрагивают никаких обязательств в отношении договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, которые могут возникнуть для государства-агрессора в результате мер, принятых в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций в связи с агрессией со стороны этого государства». Следовательно, Венские конвенции

1919 г., поскольку им осуществляется порабощение персидского народа. «Оно никогда не признает законной силы» за этим договором (Известия. 1919. 30 авг.). Заметим, что в дальнейшем иранский меджлис отказался ратифицировать договор.

Заявление советского делегата на Парижской мирной конференции 1946 г. о непризнании международных актов об отторжении от Болгарии Западной Фракии см.: Правда. 1946. 7 сент.

²⁶⁷ В письме советской делегации на Генуэзской конференции от 24 апреля 1922 г. говорилось, что Советское правительство «категорически заявляет, что оно ни в коем случае не может допустить, чтобы заключенные им договоры зависели от признания или непризнания их третьими державами» (Материалы Генуэзской конференции. М., 1922. С. 315).

²⁶⁸ См.: Нота НКВД РСФСР от 5 декабря 1921 г. // Известия. 1921. 7 дек.; Ответ Советского правительства правительству Великобритании от 29 апреля 1940 г.: Сообщ. ТАСС // Известия. 1940. 22 мая.

²⁶⁹ Yearbook of the International Law Commission, 1964. Vol. 1. P. 26, 72, 74, 76.

²⁷⁰ Ibid. P. 65, 69.

²⁷¹ См.: Тункин Г. И. Вопросы теории международного права. М.: Юрид. лит., 1962. С. 122 и след.; Macdonald R. Fundamental norms in contemporary international law // Canad. Yb. Intern. Law. 1987. Vol. 25. P. 127 ff.

²⁷² Выступления М. Ляха и Г. Тункина см.: Yearbook of the International Law Commission, 1964. Vol. 1. P. 71.

выделили случай с государством-агрессором и допустили принципиальную возможность возникновения для него обязательств из договоров третьих сторон.

Пользование правами третьей стороной означает также принятие условий, на которых они предоставляются²⁷³. Иначе говоря, принятие прав означает и принятие обязанности соблюдать соответствующие условия. Использование прав возможно с момента вступления договора в силу. Ни одна из сторон в договоре не может односторонне отказать в пользовании правами третьему государству.

Отметим, что договоры могут создавать весьма существенные преимущества, блага, порою по значению превосходящие формальные права. Они способны и отрицательно влиять на интересы третьих, не выходя за рамки международного права. И тот, и другой вид договорных постановлений может быть в любой момент отменен участниками без согласия третьего государства. По мере углубления взаимозависимости государств эта проблема будет становиться все более серьезной и потребует правового урегулирования. В настоящее время соответствующие вопросы решаются на базе основных принципов международного права.

Существуют различные взгляды на источник прав и обязанностей третьей стороны. Одни считают, что они порождаются вторичным или дополнительным соглашением, возникающим в результате согласия третьей стороны с соответствующими положениями договора²⁷⁴. Но в таком случае ставится под вопрос само понятие третьей стороны, поскольку она становится участницей дополнительного соглашения, регулируемого правом договоров. Другие полагают, что основанием служит согласие третьей стороны²⁷⁵. При таком подходе принижается значение основного договора. Наконец, третьи считают, что согласие третьей стороны является актом присоединения к договору²⁷⁶. Но даже частичное присоединение превращает третье государство в участника договора, хотя и на особых условиях. Все эти взгляды отражают определенные аспекты правоотношения между участниками и третьей стороной. Думается, что они могут быть объединены. Согласие третьего вместе с основным договором образует дополнительное к нему соглашение, которое оформляет своеобразное частичное присоединение к определенным его постановлениям. В силу своей специфики эти действия регулируются особыми нормами права договоров. Давая согласие на предложенные ему права и обязательства, третья сторона тем самым берет на себя обязательство уважать договор в целом, не препятствовать его осуществлению.

²⁷³ См.: Клименко Б. М. Демилитаризация и нейтрализация в международном праве. М.: Междунар. отношения, 1963. С. 203.

²⁷⁴ Выступления Х. Уолдока, Г. Тункина, А. Эль-Эриана, П. Аго в Комиссии международного права см.: Yearbook of the International Law Commission, 1964. Vol. 1. P. 66, 72, 79, 85, 90, 92.

²⁷⁵ Выступления Х. де Аречага и Ж. Руда см.: Ibid. P. 87, 100.

²⁷⁶ Выступления А. Паредеса и М. Бартоша см.: Ibid. P. 82, 91.

Все это имеет значение для решения вопроса об отмене или изменении прав и обязанностей третьих сторон. Анализ практики, включая судебную, свидетельствует, что основным источником прав для них служит договор²⁷⁷. Поэтому участники могут отменить или изменить эти права без их согласия. Иное положение создается лишь в том случае, если не было намерения допустить отмену права в одностороннем порядке. Речь идет прежде всего о намерении участников договора. Но оно может быть выражено и в акте согласия третьей стороны, который в таком случае должен иметь ясно выраженную форму и быть принят участниками. При всех условиях участники должны действовать в соответствии с принципом добросовестности. Возможны случаи, когда третье государство предприняло определенные действия, например построило дорогостоящие сооружения в порту, используя права, предоставленные ему договором, и отмена соответствующих прав причинит ему ощутимый ущерб. В таких случаях вопрос должен решаться не односторонне, а путем соглашения с третьим государством²⁷⁸.

Если в случае с правами третьих сторон решающее значение принадлежит договору, то источником обязательств в значительной степени будет служить принятое в письменной форме согласие, которое может быть отменено или изменено с согласия не только участников договора, но и третьей стороны. Иными словами, согласие третьей стороны с постановлениями договора о правах образует менее жесткое и формальное соглашение, чем согласие с возложением обязательств. Это трудно понять в свете общих норм права договоров. Поэтому установлены специальные нормы о третьих государствах (организациях).

Международной практике известны и другие формы причастности третьих государств к договору. Наиболее распространенной из них является «принятие договора к сведению». Так, СССР принял к сведению итало-югославское соглашение о Свободной территории Триест²⁷⁹. В таких случаях государство, имеющее право принять участие в решении вопроса, но по тем или иным причинам не участвующее в договоре, признает его и вытекающие из него юридические последствия. Известны специальные акты о принятии договора к сведению, в которых излагаются принимаемые обязательства. Соблюдения принятых таким путем обязательств могут

²⁷⁷ По мнению Международного суда, государства, не будучи сторонами в договорах, могут обретать по ним лишь такие права, какие им несомненно прямо предоставлены или вытекают из явной необходимости (South West Africa, second phase, judgment // ICJ Rep. 1966. P. 28). См. также: Решение Постоянной палаты международного правосудия по делу о некоторых интересах Германии в польской Верхней Силезии (Publ. PCIJ. Ser. A. 1926. N 7. P. 28—29).

²⁷⁸ Restatement of the law. § 324, „c“, „d“.

²⁷⁹ См.: Правда. 1954. 14 окт. Мирный договор с Италией 1947 г. обязал последнюю заключить или подтвердить соглашение с Австрией относительно пассажирского и грузового сообщения между Северным и Южным Тиролем (ст. 10). Участники приняли к сведению согласованные правительствами Австрии и Италии постановления будущего соглашения и включили их в приложение к договору. См.: Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1956. Вып. 13. С. 94.

требовать другие заинтересованные государства²⁸⁰. В остальных случаях принятие договора к сведению означает морально-политическую поддержку и обязательство не противодействовать его осуществлению²⁸¹. Наконец, третье государство может заявить²⁸², что оно будет руководствоваться положениями договора, не присоединяясь к нему юридически. В любой момент третье государство может изменить свою позицию.

Венские конвенции устанавливают, что имеющиеся в них постановления о третьих государствах (организациях) «никоим образом не препятствуют какой-либо норме, содержащейся в договоре, стать обязательной для третьего государства в качестве обычной нормы международного права, признаваемой как таковая» (ст. 38). Эта статья встретила на Венской конференции серьезное сопротивление. Возражавшие указывали на то, что она касается весьма деликатного вопроса, поскольку затрагивает суверенитет третьих государств, и что она не относится к праву договоров²⁸³.

Статья представляет собой оговорку к предшествующим ей статьям о третьих сторонах. Но фактически ее значение выходит за пределы права договоров и касается важной формы правотворческого процесса. Комиссия международного права отметила: «Роль, принадлежащая обычаю, в некоторых случаях расширяющему применение норм, содержащихся в договоре, за пределы круга участвующих государств, широко признана»²⁸⁴. Осуществляется этот процесс путем признания содержащейся в договоре нормы третьими государствами в качестве нормы обычая.

Заметим, однако, что не меньшее значение имеет другая сторона этого процесса, состоящая в том, что с помощью договора, охватывающего определенное число государств, формируются общеобязательные обычные нормы. Международный суд охарактеризовал этот процесс как «один из признанных методов, с помощью которого могут формироваться новые нормы обычного

²⁸⁰ В последний день Женевского совещания по Индокитаю 1954 г. США, отказавшись от подписания Заключительной декларации, сделали заявление о том, что они принимают к сведению соглашения о прекращении военных действий в трех индокитайских государствах и 12 из 13 пунктов Заключительной декларации совещания (см.: Правда. 1954. 22 июля); СССР и ДРВ в своих позах настаивали, что США обязаны не нарушать, а уважать Женевские соглашения 1954 г. (см.: Там же. 1961. 4 нояб.).

²⁸¹ В совместном польско-иранском коммюнике говорилось, что польская сторона с удовлетворением приняла заключенное в Алжире иракско-иранское соглашение. См.: Trybuna Ludu. 1975. 27 paźdz.

²⁸² См.: Заявление представителя Франции в Первом комитете сессии Генеральной Ассамблеи ООН о том, что французское правительство, не намереваясь формально присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия, намерено строить свою политику в соответствии с принципами этого договора. См.: Правда. 1968. 1 дек.

²⁸³ Предложение снять статью было отклонено 63 голосами против 14. 18 стран воздержались. СССР, УССР и БССР голосовали за статью. См.: UN conference on the law of treaties. First session. P. 201, 197—198.

²⁸⁴ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 230.

международного права»²⁸⁵. Развитие этого процесса вносит изменения в механизм международного правотворчества. Растет роль многосторонних договоров в формировании универсальных норм, которые, однако, обретают общеобязательную силу лишь воплотившись в обычные нормы, принятые международным сообществом в целом.

К договорам, служащим основой для создания прав и обязательств для третьих сторон, многие авторы справедливо относят также такие, которые устанавливают «объективный режим»²⁸⁶. Примером может служить Договор об Антарктике 1959 г. Сторонами в нем являются более 20 государств, еще около 20 официально заявили, что будут придерживаться его постановлений. Тем не менее ни одно государство не может пользоваться Антарктикой в нарушение условий договора. Ст. X договора обязывает стороны прилагать совместимые с Уставом ООН усилия с тем, чтобы «в Антарктике не проводилось какой-либо деятельности, противоречащей принципам и целям» договора²⁸⁷.

Государствам приходится все чаще решать вопросы, относящиеся к «общему наследию человечества». Решение должно принимать международное сообщество государств в целом, т. е. подавляющее большинство государств. На такой основе должен, например, определяться режим международного района морского дна²⁸⁸.

При договорном урегулировании других важнейших вопросов глобального значения начинает использоваться метод квалифицированного большинства. Так, ст. 2 Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. предусматривала, что поправка к нему должна быть утверждена большинством голосов всех участников, включая голоса первоначальных участников. В том же порядке она вступает в силу для всех участников. В отношении других договоров такого характера третьи государства предпочитают соблюдать установленные ими нормы, которые таким путем становятся универсальными по своему применению²⁸⁹. Доктрина все чаще отмечает растущее значение универсальных договоров и для неучаствующих в них государств²⁹⁰.

²⁸⁵ North Sea continental shelf, judgment. P. 41. См. также: Continental shelf Libyan Arab Jamahiriya / Malta // ICJ Rep. 1985. P. 29—30.

²⁸⁶ Machiowski J. Funkcjonowanie Układu w sprawie Antarktyki // Sprawy miedzynar. 1980. N 2. S. 157—158; Klein E. Statusverträge im Völkerrecht. B. (West), 1980.

²⁸⁷ См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1961. № 31. Ст. 329.

²⁸⁸ См.: Декларация, принятая Подготовительной комиссией по морскому дну и международному трибуналу по морскому праву // Известия. 1985. 9 сент.

²⁸⁹ Н. И. Рыжков заявил: «О широком международном признании идей нераспространения ядерного оружия свидетельствует и тот факт, что страны, не участвующие в самом договоре, как правило, не выступают против заложенных в нем принципов и по существу соотносятся с ними в своей политике... Поэтому можно говорить об универсальности этих принципов по своему применению» (Открыты Председателя Совета Министров СССР Н. И. Рыжкова на вопросы корреспондента ТАСС // Известия. 1988. 1 июля).

²⁹⁰ Macdonald R. Op. cit. P. 131—132; D'Amato A. International law: Process and prospect. N.Y., 1987. P. 145.

В духе нового политического мышления СССР придает серьезное значение универсальным договорам, полагая, что участие в них большого числа государств должно побуждать третьи страны оформить свое в них участие. Имея в виду Венскую конвенцию о консульских сношениях 1963 г., Д. А. Шеварднадзе в докладе на Конференции консульских работников МИД СССР сказал: «...не можем мы сегодня, провозгласив линию на универсализацию международных организаций, на приоритет общечеловеческих ценностей, не признавать конвенцию, участниками которой являются 125 государств мира, и среди них 9 социалистических». Одновременно он заметил, что «линия на создание другого права — двусторонних консульских конвенций — ничего не дала, а, пожалуй, лишь осложнила нашу консульскую деятельность»²⁹¹.

Поправки, изменения, пересмотр договоров. Необходимое условие эффективности договора — его соответствие регулируемым отношениям, потребностям их развития, соответствующим интересам сторон. Однако эти факторы не остаются неизменными, соответственно происходят изменения и в реальном содержании договорных постановлений — иначе они не могли бы функционировать. Реальное содержание договора постоянно адаптируется к окружающей среде согласованной практикой сторон. Но может наступить момент, когда потребуются изменения, выходящие за рамки постановлений договора. Тогда возникает вопрос о внесении в него поправок или замене его новым договором²⁹².

Комиссия международного права отказалась от широко используемого термина «ревизия договора», учитывая те оттенки, которые он приобрел в период, предшествовавший второй мировой войне²⁹³. Действительно, в прошлом великие державы нередко злоупотребляли «ревизией договоров». Правило о том, что договоры не могут быть изменены без согласия всех участников, чаще нарушалось, чем соблюдалось. Однако, как отметила сама Комиссия, правда, по другому поводу, злоупотребление нормами еще не означает, что они сами по себе плохи. Думается, что понятие «пересмотр, ревизия договора» должно быть сохранено для тех случаев, когда заменяется договор в целом. В Венских конвенциях «поправки» означают как внесение отдельных изменений в договор, так и замену его другим. Под «изменением» понимается изменение договора во взаимоотношениях лишь некоторых участников.

Выступая за стабильность договоров, Советское государство признавало целесообразным пересмотр, когда этого требовали изменившиеся условия или интересы повышения эффектив-

²⁹¹ Междунар. жизнь. 1989. № 2. С. 12.

²⁹² См.: Талалаев А. Н. Право международных договоров: Действие и применение договоров. М.: Междунар. отношения, 1985. Гл. VII; Лякс М. Многосторонние договоры. М.: Изд-во иностр. лит., 1960. Гл. XI; Mrázek J. O změnách mezinárodních smluv a zvláště jejich revizi // Právník. 1957. N 3; Nawrocki B. Z problematyki rewizji umów międzynarodowych // Państwo i prawo. 1961. N 2.

²⁹³ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 232.

ности регулирования. Главное внимание уделялось и тому, как скажется пересмотр на интересах обеспечения мира²⁹⁴. Советское правительство отмечало, что «изменение отдельных условий соглашений в результате переговоров между Сторонами не выходит за рамки нормальной общепризнанной международно-договорной практики государств и что самими соглашениями Стороны не лишаются права ставить вопрос об изменении отдельных условий Соглашений»²⁹⁵.

Аналогичной точки зрения придерживаются и некоторые другие государства²⁹⁶. Практике взаимоотношений этих стран также известны случаи пересмотра договоров, в том числе и важнейших политических. В качестве примера приведем пересмотр в 1965—1967 гг. договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, который мотивировался развитием взаимного сотрудничества, а также изменениями в Европе и в мире²⁹⁷.

Стороны вправе установить любой порядок пересмотра договора. Если это не сделано, то в отношении двусторонних договоров и договоров с ограниченным числом участников действует правило, что изменения вносятся в результате общего согласия. Порядок придания поправкам обязательной силы тот же, что и в отношении договоров (ст. 39 Венских конвенций). Это положение нередко закрепляется в самих договорах²⁹⁸.

Советское правительство не раз указывало на необходимость того, чтобы изменения и дополнения к договору не носили одностороннего характера, а были результатом «предварительных и надежных образцов организованных переговоров»²⁹⁹.

Сохранение правила единогласия при изменении многосторонних договоров не находит надежной поддержки в практике и давно уже оспаривается некоторыми юристами³⁰⁰. Тем не менее Комиссия международного права не рискнула установить правило большинства в качестве общей нормы. И все же ст. 40 Венских конвенций презюмирует возможность не единогласного принятия поправок.

В этой статье закреплено право всех сторон на участие в при-

²⁹⁴ См.: Речь народного комиссара по иностранным делам Литвинова при открытии конференции в Монтрё 22 июня 1936 г. // Правда. 1936. 23 июня.

²⁹⁵ Нота МИД СССР Посольству Югославии от 28 июня 1958 г. // Там же. 1958. 28 июня.

²⁹⁶ См.: Ноты правительств Чехословакии и Польши относительно пересмотра мирного договора с Италией // *Rudé pravó*. 1952. 3 únor; *Trybuna Ludu*. 1952. 13 marz.

²⁹⁷ См.: Преамбулы договоров о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи // Сборник действующих договоров... Вып. 24, 25.

²⁹⁸ См.: Договор между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны. П. 1 ст. 14 // Правда. 1972. 28 мая.

²⁹⁹ Радиотелеграмма НКВД на имя главного секретаря по иностранным делам Великобритании от 31 декабря 1920 г. // Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1928. Ч. 3, вып. 1. С. 78; Меморандум Советского правительства от 13 сентября 1923 г. // Известия. 1923. 14 сент.

³⁰⁰ См.: Доклад Ж. Сееля в Институте международного права // *Annuaire de l'Institut de droit international*. P., 1948. P. 11—12.

нению поправок. Каждая из них должна быть уведомлена о любом предложении о поправках, имеет право участвовать в решении по таким предложениям, в переговорах и заключении любого соглашения о внесении поправок, в исправленном договоре. Вместе с тем Венские конвенции не предусматривают того, что несогласие одного или нескольких государств с поправками делает невозможным вступление их в силу. Наоборот, речь идет о тех случаях, когда в результате несогласия с поправками некоторые из участников прежнего договора не стали сторонами исправленного. Соглашение о поправках не связывает не принявших его участников договора.

Принявший поправки участник считается участником исправленного договора и одновременно участником прежнего договора в отношении тех, кто не принял поправок. Однако нередко исправленный договор полностью заменяет и официально прекращает действие ранее существовавшего. В таких случаях несогласившиеся с поправками участники оказываются перед дилеммой: либо вообще остаться вне договора, либо вынужденно согласиться с ним.

Советское правительство высказывало мнение о том, что пересмотр договоров возможен и целесообразен лишь при наличии согласия всех заинтересованных сторон³⁰¹. Более того, изменение условий договоров только соглашением заинтересованных сторон было отнесено к принципам политики Советского правительства наряду с добросовестным соблюдением договоров³⁰². Ревизия договора по соглашению лишь части участников недопустима³⁰³.

Заслуживает особого внимания тот факт, что, исходя из права на участие в договоре заинтересованных государств, Советское правительство придерживается мнения, что настаивать на изменении договора может непосредственно заинтересованное государство, даже если оно было лишено возможности оформить свое участие в договоре³⁰⁴. Такое государство вправе также возражать против пересмотра³⁰⁵. С учетом сказанного должен определяться и состав участников конференции по пересмотру договора. Например, в число участников конференции по пересмотру конвенции о Суэцком канале 1888 г. предлагалось кроме наиболее заинтересованного государства — Египта включить участников Конвенции 1888 г., арабские страны, расположенные в непосредственной близости от канала и жизненно заинтересованные в правильном урегулировании этого вопроса, другие страны, пользующиеся каналом³⁰⁶.

³⁰¹ См.: Речь М. Литвинова на XVII пленуме Лиги Наций // Литвинов М. Против агрессии. М., 1938. С. 27—28.

³⁰² См.: Обмен заявлениями между государственным секретарем США и народным комиссаром иностранных дел СССР // Известия. 1937. 8 авг.

³⁰³ См.: Нота Советского Правительства правительству Великобритании о пересмотре мирного договора с Италией // Там же. 1948. 14 апр.; Выступление советского представителя в Совете Безопасности ООН // Правда. 1953. 18 окт.

³⁰⁴ См.: Сообщение ТАСС «К вопросу о Шпицбергене» // Там же. 1947. 15 янв.

³⁰⁵ См.: Отношение Правительства СССР к намерению Финляндии вооружить Аландские острова: Сообщ. Наркоминдела // Известия. 1939. 24 мая.

³⁰⁶ См.: Ответ Советского правительства Правительству Египта // Правда. 1956. 10 сент.

Поправки вступают в силу для каждого принявшего их участника после принятия их большинством участников, а впоследствии для каждого оставшегося участника в день принятия им поправок. Это положение нередко воспроизводится в современных многосторонних договорах ³⁰⁷.

Политическим договорам постановления о пересмотре несвойственны. Объясняется это не только большей устойчивостью этих договоров, но и сознательным нежеланием указывать на возможность их пересмотра. Технические конвенции содержат детальные постановления о пересмотре, при этом нередко предусматривается возможность изменения квалифицированным большинством ³⁰⁸. Изменения в договоре подлежат регистрации в Секретариате ООН ³⁰⁹.

Комиссия международного права полагала, что договор может быть изменен даже устным или молчаливым соглашением. В принятом ею проекте была статья, предусматривавшая, что «договор может быть изменен последующей практикой применения этого договора, устанавливающей согласие сторон изменить его постановления» ³¹⁰. Однако на Венской конференции 1968—1969 гг. статья вызвала возражения государств. Советская делегация изложила эти возражения следующим образом: статья противоречит как международному, так и национальному праву. Практика может отличаться от того, что записано в договоре, но это не следует легализовать в праве договоров, так как это противоречит стабильности договоров и создает трудности для третьих государств. Нельзя игнорировать требования национального права о порядке принятия и изменения международных обязательств. Ст. 38 была отклонена 53 голосами против 15 при 26 воздержавшихся. Против голосовали как советские делегации, так и представители таких стран, как Великобритания и США.

Несмотря на отклонение ст. 38, Венские конвенции все же узаконили влияние практики на содержание договора, но в ограниченных и действительно необходимых пределах. В п. 3 ст. 31 предусматривается, что наряду с контекстом договора при его толковании учитывается «последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования». Возможности изменения содержания договора путем толкования гораздо уже, чем путем изменения.

В ст. 41 Венских конвенций предусматривается возможность изменения многостороннего договора лишь во взаимоотношениях определенных участников. Речь идет не о внесении поправок

³⁰⁷ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении. Ст. XI // Там же. 1972. 11 апр.

³⁰⁸ См.: Протокол 1947 г. об изменении Конвенции о пресечении распространения порнографических изданий 1923 г. // Сборник действующих договоров... Вып. 13. С. 307 и след.

³⁰⁹ См.: Правила регистрации и опубликования договоров, утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН. Ст. 2.

³¹⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 233, 236.

в договор, а о дополнительном соглашении между некоторыми участниками о применении в их взаимоотношениях договора с изменениями. Думается, что нет оснований препятствовать адаптации общего договора к специальным интересам ряда участников. Заметим, что такого рода соглашения нечасто встречаются в договорной практике.

Возможность изменения многостороннего договора во взаимоотношениях определенных участников допустима, если она предусмотрена договором. Если договор обходит этот вопрос молчанием, то такое соглашение возможно при условии, что оно не влияет на реализацию другими участниками своих прав и обязательств по договору и не затрагивает постановлений, отступление от которых несовместимо с «эффективным осуществлением объекта и целей договора в целом» (ст. 41 Венских конвенций).

Существенное значение ст. 41 состоит в том, что она подтверждает положение, согласно которому заключение двусторонних или ограниченных многосторонних договоров, отклоняющихся от универсальной конвенции по тем же вопросам, допустимо. А таких договоров немало. К ним предъявляются примерно те же требования, что и к изменению договора во взаимоотношениях определенных участников.

§ 5. Недействительность, прекращение и восстановление действия договоров

Недействительность договоров. Право договоров исходит из презумпции действительности договоров. Договор рассматривается как действительный, за исключением тех случаев, когда иное установлено в соответствии с международным правом. Эта презумпция нашла отражение и в формулировке принципа «*pacta sunt servanda*» в Венских конвенциях: «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (ст. 26).

Действительность договора имеет два аспекта — процессуальный и материальный. Первый состоит в правомерности процесса заключения. Договор заключается между сторонами, имеющими право на участие в нем, согласие на обязательность выражено без явного нарушения нормы внутреннего права особо важного значения. Материальная действительность состоит в том, что содержание договора законно с точки зрения международного права. Поэтому действительным является законно заключенный договор с правомерным содержанием³¹¹.

Но есть и еще один аспект. Осуществление договора должно также протекать в рамках международного права. Если последующая практика применения договора, выражающая согласие

³¹¹ См.: *Шуршалов В. М.* Основания действительности международных договоров. М.: Изд-во АН СССР, 1957; *Талалаев А. Н.* О действительности международных договоров // Сов. государство и право. 1960. № 5; *Тиунов О. И.* Принцип соблюдения договоров в международном праве. Пермь, 1976. С. 94 и след.

участников, приводит к нарушению норм международного права, то возникает вопрос о его действительности. СССР исходит из того, что осуществление договора не должно противоречить международному праву, прежде всего его основным принципам³¹². Международной практике известны случаи прекращения договора одной из сторон на том основании, что при пользовании вытекающими из него правами другая сторона нарушила нормы международного права³¹³.

Недействительность может быть относительной и абсолютной. Первая делает договор оспоримым. Ее основаниями являются: ошибка, обман, подкуп представителя. Абсолютная недействительность означает ничтожность договора с самого начала. Ее основания: принуждение представителя, принуждение государства, противоречие императивной норме общего международного права. Случаи относительной недействительности встречаются сравнительно редко³¹⁴. Да и связанное с ними урегулирование не-сложно³¹⁵.

Абсолютная недействительность — сравнительно новое явление, вносящее серьезные изменения во все международное право и характеризующее степень его развития. Важный вклад в формирование норм о недействительности договоров внес СССР. Советское государство с самого начала заявило, что принципы международного общения являются необходимой предпосылкой всякого международного соглашения³¹⁶. В качестве неправомерных рассматривались прежде всего договоры, угрожающие миру, готовящие войну³¹⁷.

Советское правительство заявило: «Мы никогда не вступим с другими правительствами в союзы, имеющие агрессивный харак-

³¹² См.: Выступление министра иностранных дел СССР А. А. Громыко на международном совещании по урегулированию лаосского вопроса // Правда. 1961. 18 мая.

³¹³ Правительство Пакистана 20 мая 1968 г. объявило, что оно информировало США относительно аннулирования соглашения об использовании базы Бадабер после протеста СССР в связи с тем, что с этой базы был дан старт самолету Ф. Пауэрса, сбитому над территорией СССР. См.: Intern. Herald Tribune. 1968. May 21.

³¹⁴ Так, проблема ошибки лишь дважды возникла в международной судебной практике и оба раза была решена отрицательно. См.: Legal status of Eastern Greenland case // Publ. PCIJ. Ser. A/B. 1933. N 53. P. 71—91; Temple of Preach Vihear case // ICJ Rep. 1961. P. 30.

³¹⁵ См.: *Дзирев М. И.* Империалистические военные базы на чужих территориях и международное право. М.: Изд-во ИМО, 1963. Гл. III; *Шилтах В.* Некоторые международно-правовые проблемы недействительности и прекращения международных договоров в практике арабских государств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982; *Харасту Д.* Некоторые замечания по поводу недействительности международного договора // Ann. Univ. sci. budapest. Sect. jur. 1976. T. 40; *Sandorski J.* Nieważność umów międzynarodowych. Poznań, 1978; *Nagu K.* Invalidity of international acts as a sanction for the violation of law // Questions of international law. Bp., 1988. Vol. 4.

³¹⁶ См.: Нота НКВД РСФСР от 2 апреля 1919 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 2. С. 143.

³¹⁷ См.: Заявление М. М. Литвинова корреспондентам иностранной печати // Правда. 1930. 26 июня.

тер или наносящие вред другим народам»³¹⁸. На протяжении всей своей истории Советское государство продолжало подчеркивать незаконность договоров, нарушающих интересы мира³¹⁹.

Советское государство активно выступило против договоров, навязанных силой³²⁰. Обязательство не признавать такие договоры было включено в ряд договоров³²¹. В международном праве существовало парадоксальное положение — принуждение представителя государства делало договор недействительным, а принуждение самого государства считалось законным. Утверждение в международном праве нормы о недействительности навязанных силой договоров — важный шаг на пути прогрессивного развития этого права. Ст. 52 Венских конвенций содержит эту норму в следующем виде: «Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций». Утверждение этой нормы проходило нелегко. При обсуждении Генеральной Ассамблеей ООН проекта соответствующей статьи были высказаны разные мнения. До самого принятия Венской конвенции 1969 г. в доктрине встречались высказывания о том, что вопреки утверждениям «советских публицистов» (ссылка на статью проф. Ф. И. Кожевникова) «сила, примененная против самого государства, вообще не считается влияющей на действительность договоров»³²². Между тем Лига Наций еще в 1932 г. (11 марта) приняла резолюцию, подтверждающую эту норму³²³. Сегодня она обусловлена принципом неприменения силы, закрепленным Уставом ООН. Поэтому Комиссия международного права с полным основанием констатировала, что упомянутая норма «представляет собой принцип, являющийся „lex lata“ в международном праве наших дней»³²⁴.

Заслуживает внимания, что рассматриваемая норма реально применялась. Договор о взаимоотношениях ГДР и ФРГ 1973 г. признал Мюнхенское соглашение 1938 г. ничтожным, поскольку оно было навязано Чехословакии силой³²⁵. Все чаще государства в качестве основания для прекращения или пересмотра договора указывают на то, что он был заключен под принуждением³²⁶.

³¹⁸ Интервью народного комиссара иностранных дел СССР Г. В. Чичерина корреспонденту французской газеты «Тан» // Документы внешней политики СССР. Т. 7. С. 47.

³¹⁹ См.: Нота Советского правительства правительствам США и Англии // Правда. 1952. 26 июня.

³²⁰ См.: Лазарев М. И. Признание недействительными империалистических договоров в международной практике СССР // Учен. зап. Ин-та междунар. отношений. 1958.

³²¹ См.: Договоры с Турцией и Ираном 1921 г. // Сборник действующих договоров. Вып. 1/2. С. 37, 158.

³²² См.: Gould W. An introduction to international law. N.Y., 1957. P. 322.

³²³ L. N. Offic. J. 1932. N 100, Spec. suppl. P. 8.

³²⁴ Yearbook of the International Law Commission, 1963. Vol. 2. P. 197.

³²⁵ UN Treaty Ser. 1982. Vol. 951. P. 356.

³²⁶ См.: Заявление президента Филиппин о пересмотре соглашений с США о военных базах // Известия. 1970. 28 янв. О пересмотре договора о Панамском канале см.: Defensa u neutralidad del canal de Panamá. Loteria: Min. de relaciones exteriores, 1972.

Договор недействителен в случае, если сила применялась в нарушение принципов Устава ООН. Применение силы в соответствии с этими принципами не делает договор недействительным. В отношении мирных договоров, заключенных в результате второй мировой войны, это прямо предусмотрено ст. 107 Устава. На будущее такая возможность предусмотрена статьями Венских конвенций, озаглавленных «Случай государства-агрессора».

В прошлом считалось, что неравномерное обременение одного из участников за счет другого «не является препятствием для обязательности трактатов»³²⁷. Неравноправные договоры получили широкое распространение. Поэтому Советское государство уделило особое внимание борьбе против неравноправных договоров, нарушающих принципы суверенного равенства и самоопределения³²⁸. В. И. Ленин заявил: «Соглашаться могут только равные. Чтобы соглашение было на деле соглашением, а не словесным прикрытием подчинения, для этого необходимо действительное равноправие *обеих* сторон...»³²⁹. НКВД подчеркивал, что соглашение должно достигаться на основе точного соблюдения прав заинтересованных государств и народов³³⁰. Договор не должен ущемлять права сторон³³¹. Решения международных вопросов, не основанные на принципе равенства и взаимности, не могут быть действительными³³². Советское государство отказалось от договоров, ущемлявших права других народов. Оно настаивало на том, чтобы и другие государства последовали его примеру³³³. Аналогичную позицию занимают и некоторые другие государства³³⁴.

Большое внимание уделялось и борьбе против договоров, противоречащих принципу самоопределения. Декретом СНК РСФСР от 29 августа 1918 г. были расторгнуты такие договоры России³³⁵. Советское правительство регулярно делает заявления при оформлении своего участия в многосторонних конвенциях о том, что положения конвенции, предусматривающие распространение ее действия на территории, за внешние сношения которых договаривающиеся государства несут ответственность, являются устаревшими и противоречат Декларации ООН о предоставлении неза-

³²⁷ *Bluntschli J.* Op. cit § 444.

³²⁸ См.: *Бояршинов В. Г.* Неравноправные военные соглашения и международное право // Сов. государство и право. 1967. № 12.

³²⁹ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 32. С. 5.

³³⁰ См.: Радиотелеграмма народного комиссара по иностранным делам от 13 октября 1920 г. // Известия. 1920. 15 окт.

³³¹ См.: Нота правительства СССР правительствам Австрии, США и ряду других стран // Правда. 1953. 30—31 июля.

³³² См.: Меморандум по восточному вопросу Российско-Украинско-Грузинской делегации на Лозаннской конференции // Известия. 1923. 12 янв.

³³³ См.: Запись беседы Народного комиссара иностранных дел СССР с Поверенным в делах Великобритании в СССР от 12 февраля 1925 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 8. С. 139.

³³⁴ Уже в самом начале подготовки проекта Конституции Кубы было выдвинуто предложение включить положение о недействительности неравноправных договоров в основной закон страны. См.: Art. 10 anteproyecto de Constitucion // *Granma*. 1975. 10 abr.

³³⁵ См.: СУ. 1918. № 64. Ст. 698.

висимости колониальным странам и народам 1960 г. Отметим, что в Комиссии международного права были и противники права государства на отказ от договоров, навязанных ему в период колониальной зависимости³³⁶. Тем не менее это право было закреплено в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.

Сегодня недействительность договоров, противоречащих основным принципам международного права, можно считать общепризнанной³³⁷. Она вытекает из ст. 103 Устава ООН, предусматривающей преимущественную силу вытекающих из него обязательств в случае противоречия с обязательствами члена по какому-либо другому международному соглашению. Известны случаи, когда СССР настаивал на применении ст. 103³³⁸. Ст. 53 Венских конвенций установила: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права». Главное место среди императивных норм занимают основные принципы международного права. Возникновение новой императивной нормы делает недействительными противоречащие ей договоры, которые были заключены до этого (ст. 64 Венских конвенций).

Положения договора, недействительность которого установлена, не имеют юридической силы. Каждый из участников вправе требовать от другого участника восстановить по возможности положение, которое сложилось до осуществления договора.

Если договор будет признан недействительным в силу противоречия императивной норме, то участники обязаны устранить, насколько это возможно, последствия того, что было совершено на основании договорного постановления, противоречащего императивной норме. Участники должны привести свои взаимоотношения в соответствие с этой нормой. Если же недействительность наступает в результате появления новой императивной нормы, то прекращение договора не влияет на права и обязательства участников, возникшие в результате его выполнения, если эти права и обязательства сами по себе не противоречат новой норме (ст. 71 Венских конвенций).

Несмотря на все сказанное, нельзя закрывать глаза на то, что немалое число недействительных с точки зрения международного права договоров регулируют взаимоотношения участников, не желающих отказаться от них. Такие договоры находятся вне международного закона³³⁹.

³³⁶ См.: Выступление Дж. Фицмориса // *Yearbook of the International Law Commission*, 1956. N.Y., 1956. Vol. 1. P. 226.

³³⁷ См.: *Тункин Г. И.* Вопросы теории международного права. М.: Госюриздат. 1962. С. 114 и след.; *Бобров Р. Л.* Современное международное право. Л., 1962. С. 77 и след.; *Лякс М.* Многосторонние договоры. С. 39 и след.

Проблема недействительности договоров, противоречащих принципам международного права, возникает сегодня и в практике национальных судов. См.: *Kuyper P., Wellens K.* Op. cit. P. 153 ff.

³³⁸ См.: Выступление советского представителя в Совете Безопасности относительно англо-египетского договора 1936 г. // *Известия*. 1947. 22 авг.

³³⁹ Обращая внимание на такие договоры, В. Н. Дурденевский говорил, что они

Прекращение действия договора означает ликвидацию возникших на его основе правоотношений³⁴⁰. Поэтому оно возможно только в соответствии с международным правом. Порядок прекращения договора определяется его участниками. Это может быть сделано в самом договоре либо определено последующим соглашением. По соглашению участников договор прекращается в любое время.

В большинстве случаев прекращение договора связывают с истечением определенного времени или исполнением его постановлений. Если истечение срока автоматически прекращает действие договора, то исполнение должно быть оформлено участниками³⁴¹. Мнение одной стороны о завершении исполнения может быть оспорено другой³⁴². Если в договоре установлен срок исполнения или срок действия, а его постановления выполняются досрочно, то договор прекращает действие с момента исполнения. Это относится не только к договору в целом, но и к его отдельным статьям³⁴³. Как правило, договор в целом остается в силе до полного выполнения всех обязательств³⁴⁴.

Договор может быть прекращен путем денонсации, под которой понимается правомерное одностороннее прекращение договора на условиях, в нем предусмотренных³⁴⁵. Договор, не содержащий таких условий, денонсирован быть не может за исключением случаев, когда установлено, что участники намеревались допустить возможность денонсации или характер договора подразумевает право денонсации. В последних случаях уведомление о намерении денонсировать договор направляется не менее, чем за 12 месяцев

могут быть эффективны, но не валидарны. За ними не может быть признана сила источников международного права. См. об этом: *Лазарев М. И.* Империалистические военные базы... С. 153.

³⁴⁰ См.: *Талица А. Н.* Прекращение международных договоров в истории и практике Советского государства // Советский ежегодник международного права, 1959. М.: Изд-во АН СССР, 1960; *Волосов М. Е.* Критерии правомерности прекращения действия международных договоров // Изв. вузов. Правоведение, 1969, № 4; *David A.* The strategy of treaty termination. L., 1975; *Frankowska M.* Wyowiedzenie umowy miedzynarodowej. Wroclaw, 1976; *Sinna B.* Termination and suspension of treaties // Germ. Yb. Intern. Law, 1978. Vol. 21.

³⁴¹ См.: Протокол между СССР и Польшей 1947 г. о завершении выполнения договора 1944 г. о взаимной эвакуации граждан сторон // Внешняя политика Советского Союза, 1947 М.: Политиздат, 1952. Ч. 1. С. 383; Советско-египетская Декларация о завершении и вводе в действие Асуанского гидроэнергетического комплекса // Правда, 1971. 16 янв.

³⁴² 3 октября 1923 г. Советское правительство не согласилось с мнением правительства Франции о том, что соглашение 1920 г. о взаимной ренатризации граждан Францией выполнено. См.: Документы внешней политики СССР. Т. 2. С. 464.

³⁴³ СССР досрочно выполнил ряд своих обязательств по Государственному договору с Австрией. См.: Правда, 1955. 1 авг., 20 сент.

³⁴⁴ Иногда это положение специально оговаривается в договоре. См.: Советско-китайское соглашение о реализации кредита на сумму 50 млн американских долл. 1938 г. Ст. 10 // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1977. Вып. 21. С. 106.

³⁴⁵ См.: Международное право. М.: Юрид. лит., 1982. С. 150; *Capaldo G.* La competenza a denunciare i trattati internazionali. Naples, 1983.

(ст. 56 Венских конвенций). Встречаются договоры, устанавливающие, что они не подлежат денонсации до истечения срока³⁴⁶.

Известны случаи отзыва акта о денонсации до его вступления в силу³⁴⁷. Иногда такие акты сопровождаются определенными условиями³⁴⁸. Денонсация, соответствующая постановлению договора, не нуждается в признании других участников. Тем не менее факты непризнания денонсации встречаются, правда, в тех случаях, когда возникает сомнение в ее соответствии постановлению договора³⁴⁹. Законность денонсации может оспариваться участниками в соответствии с международным правом.

Международной практике издавна известно такое явление, как «замораживание» договора (*«desuetude»*). Под этим понимается не формальное, а фактическое прекращение действия договора в результате того, что его постановления перестали применяться участниками³⁵⁰. Длительное бездействие договора, выход его из употребления дает каждому из участников право считать его утратившим силу³⁵¹. Это относится и к так называемым забытым договорам, о которых участники не вспоминали многие годы. Возможность восстановления их действия зависит от конкретных условий³⁵².

Существует и временное «замораживание»³⁵³. Чем более активные действия участников необходимы для осуществления договора, тем острее стоит проблема замораживания. Указав на ряд советско-американских соглашений о сотрудничестве в различных областях, А. А. Громыко в январе 1985 г. заявил, что некоторые

³⁴⁶ См.: Международное соглашение по сахару 1953 г. II. 1 ст. 42 // Сборник действующих договоров. М.: Госполитиздат, 1957. Вып. 16. С. 343.

³⁴⁷ США объявили о денонсации Варшавской конвенции 1929 г. для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 15 ноября 1965 г., с тем чтобы 15 мая 1966 г. денонсация обрела силу. 14 мая 1966 г. акт денонсации был отозван после достижения соглашения по тарифным условиям с основными мировыми перевозчиками. См.: *J. Air Law and Commerce*. 1966. Vol. 32. P. 243—248.

³⁴⁸ Правительство Норвегии в январе 1962 г. заявило о выходе из многосторонней конвенции о китобойном промысле 1946 г. Но при этом оговорило, что отказ от конвенции может быть отозван до его вступления в силу по условиям конвенции, если пять участников заключат до этого срока новое соглашение о квотах. См.: *Amer. J. Intern. Law*. 1962. Vol. 56, N2. P. 536.

³⁴⁹ Англия не признала денонсацию договора о Суэцком канале 1936 г., осуществленную Египтом в 1950 г. См.: Новое время. 1953. № 21. С. 16.

³⁵⁰ *McNair A. Op. cit.* P. 516—518; *Vamvoukos A. Termination of treaties in international law: The doctrines of Rebus Sic Stantibus and Desuetude*. Oxford, 1985.

³⁵¹ См.: Коровин Е. Берлинский вопрос и международное право // Новое время. 1959. № 2. С. 18.

³⁵² Договором 1469 г. король Дании, Норвегии и Швеции отдал в залог королю Шотландии Шетландские острова. В 1965 г. в Британском музее был найден оригинал договора. В своем меморандуме МИД Норвегии обратил внимание британского правительства на то, что Норвегия никогда официально не отказывалась от островов и в любое время может их выкупить согласно условиям договора. Многими это было воспринято как первоапрельская шутка. См.: За рубежом. 1968. № 16. С. 27.

³⁵³ Создание НАТО «заморозило» в значительной мере Брюссельский договор о западноевропейском союзе. В 1984 г. Ассамблея этого союза утвердила план его политической активизации. См.: Там же. 1984. № 47. С. 3.

из них «фактически перестали действовать, так как американская администрация — это относится к последним годам — решила, что эти соглашения не должны действовать... Мы задавали вопросы в Вашингтоне: вы намерены оставить в таком же замороженном положении эти соглашения или у вас какие-то другие намерения? Нам ответили после некоторых раздумий: да, некоторые соглашения, действительно, пожалуй, следует оживить, чтобы они действовали»³⁵⁴.

Комиссия международного права отказалась от урегулирования проблемы «замороженных» договоров и отнесла их к категории прекращения по соглашению сторон³⁵⁵.

Приведенное выше определение денонсации — это определение в узком смысле. Так денонсация понимается в ст. 56 Венских конвенций. Под денонсацией в широком смысле понимают всякое правомерное одностороннее прекращение договора. Такое понимание характерно для Закона СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР». Предложения о денонсации представляются МИД СССР самостоятельно или совместно с другими ведомствами в Совет Министров. Денонсация осуществляется Верховным Советом СССР, денонсация межправительственных договоров — Советом Министров.

Правильнее было бы использовать термин «денонсация» для обозначения денонсации в узком смысле слова, а для обозначения всех видов одностороннего правомерного прекращения договора на условиях, в нем не предусмотренных, применять термин «аннулирование», который издавна использовался Советским государством³⁵⁶.

Венские конвенции установили в качестве оснований аннулирования договоров существенное нарушение их участниками, последующую невозможность выполнения, коренное изменение обстоятельств, возникновение новой императивной нормы общего международного права. Разрыв дипломатических или консульских отношений между участниками не прекращает договор за исключением случаев, когда такие отношения необходимы для его выполнения (ст. 63 Венских конвенций). Так, разрыв дипломатических отношений прекращает соглашение об их установлении.

Основанием для прекращения договора может служить лишь существенное нарушение³⁵⁷. Существенным нарушением считается неправомерный отказ от него либо нарушение положений, имеющих существенное значение для достижения целей договора. Но даже такое нарушение не прекращает договор, а дает добро-

³⁵⁴ Беседа А. А. Громыко с политическими обозревателями // Правда. 1985. 14 янв.

³⁵⁵ Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 237.

³⁵⁶ См., напр.: Декрет ВЦИК от 13 ноября 1918 г. «Об аннулировании Брестского договора» // СУ РСФСР. 1918. № 95. Ст. 947.

³⁵⁷ Sinha B. Unilateral denunciation of treaty because of prior violations of obligations by other party. The Hague, 1966; Paul V. Porušení mezinárodní smlouvy jako důvod jejího zániku / Čas. mezinár. právo. 1968. N 2; David A. The strategy of treaty termination: Lawful breaches and retaliations. Yale, 1975.

совестному участнику право прекратить его. Нарушитель не обрывает этого права. Издавна признано, что в таких случаях существование договора зависит от воли добросовестно выполняющей его стороны³⁵⁸. В общем СССР довольно осторожно подходит к прекращению договоров в результате нарушения их другой стороной³⁵⁹.

Существенное нарушение многостороннего договора одним из участников дает основание другим участникам на основе единогласно достигнутого соглашения прекратить договор частично или целиком между всеми участниками, либо только в отношениях с нарушителем. Требование единогласного соглашения объясняется в значительной мере тем, что даже оставшиеся в меньшинстве два участника вправе сохранить договор в своих взаимоотношениях. Правда, практически выход их многостороннего договора большинства участников влечет за собой прекращение договора.

Особо потерпевшее государство вправе ссылаться на нарушение как на основание прекращения договора в его отношениях с нарушителем³⁶⁰. Другие участники пользуются таким правом, если существенное нарушение договора одним из его участников коренным образом меняет положение каждого из них в отношении дальнейшего выполнения им своих обязательств по договору (ст. 60 Венских конвенций). В большинстве случаев нарушение отдельным участником многостороннего договора общего характера не влияет на юридическую силу договора³⁶¹.

Относительно юридических последствий прекращения договора установлено, что прекращение освобождает участников от обязанности выполнять его в дальнейшем, но не влияет на права, обязательства или юридическое положение, возникшие в результате выполнения договора (п. 1 ст. 70 Венских конвенций)³⁶². В таких случаях прекративший действие договор навсегда остается юридической основой возникших в соответствии с ним прав, обязанностей, юридического положения.

Советское правительство отмечало, что оно сохраняет за собой все права, вытекающие из нарушенных другой стороной догово-

³⁵⁸ Crandall S. Treaties: Their making and enforcement. N.Y., 1916. P. 456.

³⁵⁹ См.: Нота НКВД Поверенному в делах Польской республики // Известия. 1922. 12 марта; Советская нота Ирану в связи с присоединением последнего к Багдадскому пакту // Правда. 1955. 27 нояб.

³⁶⁰ Определение понятия «потерпевшее государство» дано в ст. 5 проекта статей об ответственности государств. См.: Ежегодник Комиссии международного права, 1985. Нью-Йорк, 1988. Т. 1. С. 383—384; см. также: Sachariew K. State responsibility for multilateral treaty violations: Identifying the "injured state" and its legal status // Netherl. Intern. Law Rev. 1988. Vol. 35, N 3.

³⁶¹ Главный обвинитель от Великобритании на Нюрнбергском процессе Х. Шоукросс относительно Парижского пакта 1928 г. заявил: «Многочисленные нарушения этого пакта державами оси также ни в какой степени не повлияли на его действительность» (нюрнбергский процесс: В 2 т. М.: Госюриздат, 1952. Т. 1. С. 156).

³⁶² Duckwitz E. Rechtsfolgen bei der Verletzung völkerrechtlicher Verträge. B. (West), 1975.

ров³⁶³. В противоположность этому нарушитель теряет вытекающие из договора права³⁶⁴. Исключения составляют постановления договора относительно мирного разрешения споров. Нарушитель не должен лишаться возможности использовать их³⁶⁵.

Нарушившее договор государство несет международно-правовую ответственность, и к нему могут быть применены меры воздействия. Однако они не должны означать угрозы силой или ее применения вопреки Уставу ООН. В соответствии с принципом неприменения силы «государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы» (Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г.). СССР не раз указывал, что нарушение договоров не может служить оправданием агрессии³⁶⁶.

Венские конвенции предельно ограничили понятие невозможности выполнения договора как основания для его прекращения, сведя его к случаю безвозвратного исчезновения или безвозвратного уничтожения объекта, необходимого для выполнения договора. Участник не вправе ссылаться и на невозможность выполнения, если она явилась результатом нарушения им обязательств по договору (ст. 61 Венских конвенций). СССР отмечал, что государство утрачивает права по договору, если оно не выполняет своих обязательств даже по не зависящим от него причинам³⁶⁷.

Прекращение договоров в силу изменившихся обстоятельств — проблема, издавна служившая предметом дискуссий³⁶⁸. Она обозначается как оговорка о неизменности обстоятельств — «*rebus sic stantibus*»³⁶⁹. Примером классического изложения содержания оговорки можно считать следующее положение: «Если тот порядок

³⁶³ См.: Нота заместителя Народного комиссара по иностранным делам СССР на имя Поверенного в делах Китайской Республики // Известия. 1929. 18 июля.

³⁶⁴ См.: Пreamбула договора об отказе от войны в качестве оружия национальной политики 1928 г. // Сборник действующих договоров... М., 1930. Вып. 5. С. 5; беседа народного комиссара по иностранным делам М. М. Литвинова с представителем ТАСС // Известия. 1933. 12 мая; Нота Советского правительства правительству США // Известия. 1948. 15 июля; Weissbuch über den Generalkriegsvertrag. В., 1952. S. 4 ff.

³⁶⁵ United States diplomatic and consular staff in Tehran. Judgment // ICJ R. 1980. P. 28.

³⁶⁶ См., напр.: Выступление советского представителя в Совете Безопасности ООН // Известия. 1950. 5 авг.

³⁶⁷ См.: Беседа народного комиссара по иностранным делам М. М. Литвинова с представителем ТАСС // Известия. 1933. 12 мая.

³⁶⁸ Фома Аквинский еще в XIII в. писал, что если обстоятельства, имевшие место в период заключения договора и касавшиеся субъектов или объекта договора, изменились, то невыполнение договора простительно. См.: *Taube M. L' inviolabilité des traités* // Rec. cours. 1930. T. 32, pt 2. P. 360 ff. См. также: *Грaбарь В. Э.* Материалы к истории литературы международного права в России. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 100 и след.

³⁶⁹ См.: *Ковалев Ф. Н.* Коренное изменение обстоятельств: Доктрина и практика // Сов. государство и право. 1970. № 3; *Тиунов О. И.* Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина «*rebus sic stantibus*» // Советский ежегодник международного права, 1978. М.: Наука, 1980; *Jasudowicz T.* Wplyw zmiany okoliczności na obowiazywanie umów międzynarodowych.

вещей, который был необходимым условием самого трактата, изменился с течением времени, так что исполнение трактата делается неестественным и бессмысленным, то высказано ли это условие или молча подразумевалось, трактат теряет свою обязательную силу»³⁷⁰.

Немало юристов считали, что доктрина неизменности обстоятельств стала основой для прекращения договоров³⁷¹. В. Фридман пришел к выводу, что теория и практика западных государств принимает, не без противоречий в отношении деталей, рассматриваемую доктрину, а также доктрину „*Staatsraison*“, т. е. «преобладающую силу в чрезвычайных обстоятельствах интересов национальной политики по отношению к международным обязательствам»³⁷².

Действительно, практике государств известны факты отказа от договоров или их пересмотра в связи с изменившимися обстоятельствами³⁷³. В частности, указывалось на изменения в международно-правовом статусе одной из сторон. Урегулирование нередко достигалось путем взаимного соглашения³⁷⁴. Не могут быть признаны правомерным основанием для прекращения договора изменения в правительстве другой стороны как явно противоречащие принципам суверенного равенства и невмешательства³⁷⁵.

Рассматриваемая доктрина была поддержана новыми независимыми государствами, видевшими в ней средство избавления от договоров, навязанных им в период колониальной зависимости³⁷⁶. Однако в практике этих государств случаи аннулирования договоров, обосновываемые изменившимися обстоятельствами, весьма редки³⁷⁷. Чаще так обосновывается необходимость пересмотра договора.

Torun, 1977; Bobledo G. La cláusula „*rebus sic stantibus*“ // Estudios de derecho international. Madrid, 1979. T. 1.

³⁷⁰ Bluntschli J. Op. cit. § 456.

³⁷¹ См.: Wilson G. Treaties and changing conditions // Amer. J. Intern. Law. 1935. Vol. 29, N 2. P. 307.

³⁷² Friedmann W. The changing structure of international law. P. 300.

³⁷³ См.: Декларация правительств США, Великобритании и Франции о мирном договоре с Италией // Правда. 1951. 12 окт.

³⁷⁴ См.: Протокол франко-тунисского соглашения о независимости Туниса // Mon. de. 1956. 22 mars; Совместное франко-марокканское заявление // Documentation fr. 1956. N 328. P. 1-4.

³⁷⁵ В интервью, данном итальянской газете «Темпо» в июне 1976 г., вице-президент США Н. Рокфеллер заявил, что если бы в стране произошли «радикальные перемены», то партнеры Италии по НАТО и ЕЭС «сделали бы то, что они обычно делают, когда условия меняются по сравнению с теми, какие существовали в момент подписания соглашения». Участие коммунистов в правительственной коалиции побудит США пересмотреть существующие отношения. См.: Правда. 1976. 4 июня.

³⁷⁶ См.: Выступления представителей Боливии, Ганы, Мексики в Шестом комитете XVIII сессии Генеральной Ассамблеи // UN General Assembly. XVIIIth session. Official records. VI Committee N.Y., 1963. P. 19, 53, 64.

³⁷⁷ Выступая в этой дискуссии, представитель Ирака Ясин заявил: «Необходимо признать, что доктрина „*rebus sic stantibus*“ существует в позитивном международном праве. Почти абсолютное отсутствие прецедентного права по этому вопросу не является достаточным основанием для отрицания ее существования» (Ibid. P. 35).

Что же касается права новых независимых государств на отказ от договоров колониального периода, то оно представляет собой особый случай, а не вытекает из доктрины о неизменности обстоятельств. Этот случай предусмотрен Венской конвенцией о праве преемстве государств в отношении договоров 1978 г.

Известны высказывания советских официальных представителей и ученых в пользу рассматриваемой доктрины, правда, как правило, со значительными оговорками³⁷⁸. Показательно в этом отношении выступление советского представителя Ф. Н. Ковалева на Венской конференции по праву договоров 1968—1969 гг.³⁷⁹ Он весьма высоко оценил представленный Комиссией международного права проект соответствующей статьи. Приведя мнение Г. Лаутерпахта о том, что рассматриваемая доктрина является почти принципом международного права, Ф. Н. Ковалев сказал, что, сняв оттенок сомнения, отраженный словом «почти», Комиссия оказала большую услугу международному сообществу³⁸⁰. Он указал на изменения, вносимые социальными революциями и деколонизацией. Вместе с тем подчеркивалось, что применение соответствующей нормы носит исключительный характер, относится лишь к случаям, когда договор теряет всякий смысл.

В практике СССР коренное изменение обстоятельств рассматривалось главным образом как основание для постановки вопроса о пересмотре договора³⁸¹. Даже в тех случаях, когда договор больше не отвечает изменившимся условиям, СССР стремится прекратить его действие в соответствии с постановлениями самого договора³⁸². Ссылки на изменившееся внутреннее положение участников приводились в ряде случаев как основание для прекращения договоров прежних правительств России по взаимному согласию участников³⁸³.

³⁷⁸ См.: Выступление представителя Болгарии в ООН // Ibid. Р. 34; Выступление венгерского дипломата Э. Уштора на научной конференции в Лагосисе // The concept of *jus cogens* in international law. Geneva, 1967. Р. 105.

³⁷⁹ UN conference on the law of treaties. First session. Р. 374. Это выступление опиралось на серьезное исследование проблемы, результаты которого были изложены в специальной статье (см.: Ковалев Ф. Н. Указ. соч.). Там констатируется, что после решения вопроса о договорах бывших русских правительств Советское государство обращалось к доктрине изменившихся обстоятельств крайне редко и с большой осторожностью. При этом ни в одном документе доктрина „*rebus sic stantibus*“ не упоминается более *eo nomine* и, пожалуй, ни разу не используется в качестве единственного основания для отказа от договора (см.: Там же. С. 69).

³⁸⁰ Более сдержанное отношение к обсуждавшейся норме было выражено в выступлении на Венской конференции автора настоящего раздела, выступавшего в качестве представителя УССР. См.: UN conference on the law of treaties. First session. Р. 368.

³⁸¹ Н. С. Хрущев заявил: «В силу изменившихся условий каждая сторона имеет право поставить вопрос о пересмотре того или иного договора» (Правда. 1958. 13 июля).

³⁸² См.: Заявление НКВД СССР в связи с предстоящим окончанием срока действия советско-турецкого договора от 17 декабря 1925 г. // Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Т. 3. С. 146.

³⁸³ См.: Преамбула соглашения между РСФСР и МНР об установлении дружественных отношений 1921 г. // Сборник действующих договоров... Вып. 1/2.

В качестве примера исключительных случаев одностороннего прекращения действия договоров в силу изменившихся обстоятельств можно указать на аннулирование договора о нейтралитете с Японией 1941 г. В своем заявлении от 5 апреля 1945 г. Советское правительство объявило о желании денонсировать этот пакт «в соответствии со статьей 3 упомянутого Пакта, предусматривающей право денонсации за один год до истечения срока действия Пакта». Этот шаг обосновывался тем, что пакт был заключен до нападения Германии на СССР и до возникновения войны между Японией, с одной стороны, и Англией и США — с другой. «С того времени обстановка изменилась в корне. Германия напала на СССР, а Япония, союзница Германии, помогает последней в ее войне против СССР. Кроме того, Япония воюет с США и Англией, которые являются союзниками Советского Союза»³⁸⁴. Через четыре месяца после заявления о денонсации СССР объявил, что будет считать себя с 9 августа в состоянии войны с Японией³⁸⁵. Согласно ст. 3 договора, такое заявление могло вступить в силу через 12 месяцев.

Из сказанного видно, что коренное изменение обстоятельств даже в чрезвычайных условиях мировой войны было лишь одним из оснований прекращения договора. Другим было нарушение Японией своих обязанностей по договору о нейтралитете³⁸⁶. Отметим также имеющие в данном случае особое морально-политическое основание: учитывая отказ Японии капитулировать и желая «сократить сроки окончания войны, сократить количество жертв и содействовать скорейшему восстановлению всеобщего мира».

Советской практике известен исключительный случай прекращения отдельного постановления договора в связи с коренным изменением обстоятельств. Имеется в виду подписанная и ратифицированная сторонами Совместная декларация СССР и Японии, в одном из пунктов которой было выражено согласие СССР передать Японии два острова из Курильской гряды — Хабомаи и Шикотан после заключения мирного договора³⁸⁷.

В январе 1960 г. был подписан новый американско-японский договор о взаимном сотрудничестве и гарантии безопасности.

С. 113—114. См. также: *Захарова Н. В.* Влияние социальной революции на силу международного договора. М.: Наука, 1966. С. 104 и след.

³⁸⁴ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. Т. 3. С. 166.

³⁸⁵ Там же. С. 363.

³⁸⁶ Отношение правительства Японии к договору о нейтралитете было хорошо известно. В частности, на вопрос советского посла относительно позиции Японии в начавшейся советско-германской войне министр иностранных дел Мацуока 25 июня 1941 г., уклонившись от прямого ответа, все же подчеркнул, что основой внешней политики Японии является тройственный пакт и если настоящая война и пакт о нейтралитете будут находиться в противоречии с этой основой, с пактом трех держав, то пакт о нейтралитете «не будет иметь силы». См.: *Рагинский М. Ю., Розенблют С. Я.* Международный процесс главных японских военных преступников. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1950. С. 255.

³⁸⁷ См.: Сборник действующих договоров... Вып. 17/18. С. 259.

В Памятной записке Советского правительства правительству Японии от 27 января 1960 г. говорилось: «В связи с тем, что этот договор фактически лишает Японию независимости и иностранные войска, находящиеся в Японии в результате ее капитуляции, продолжают свое пребывание на японской территории, складывается новое положение, при котором невозможно осуществление обещания Советского правительства о передаче Японии островов Хабомай и Шикотан»³⁸⁸.

В общем практика свидетельствует, что коренное изменение обстоятельств в подавляющем большинстве случаев служит основанием для постановки вопроса о пересмотре договора или для его прекращения по взаимному согласию. Но эта практика не дает оснований для вывода, будто «одностороннего права на прекращение или изменение» в таких случаях вообще не существует³⁸⁹. В исключительных случаях такое право может возникнуть.

Отмеченные моменты нашли отражение в ст. 62 Венских конвенций, в которой рассматриваемая норма сформулирована так, что подчеркивается исключительный характер условий для ее применения: «На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками, нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него...» Только при условии, если изменение обстоятельств не могло предвидеться при заключении договора, он может быть аннулирован, когда: а) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность договора либо б) последствия изменения коренным образом изменяют сферу действия обязательства.

Нельзя ссылаться на перемену обстоятельств как на основание для прекращения договора о границе, а также если оно явилось результатом нарушения ссылающимся на него участником обязательства в отношении любого другого участника договора.

Таким образом, расширительное толкование норм о коренном изменении обстоятельств противоречит их главной идее — предельно ограничить исключения из принципа добросовестного выполнения обязательств³⁹⁰.

Рассмотренные положения в определенной мере связаны со статьей о невозможности выполнения договора в результате изменения обстоятельств. Однако, поскольку невозможность выполнения ограничена лишь случаем безвозвратного исчезновения объекта, иные случаи могут рассматриваться в соответствии с нормами об изменении обстоятельств.

³⁸⁸ Правда. 1960. 29 янв. См. также: Памятная записка Советского правительства от 24 февраля 1960 г. // Там же. 1960. 26 февр.

³⁸⁹ *Wehberg H.* Pacta Sunt Servanda // *Amer. J. Intern. Law.* 1959. Vol. 53, N 4. P. 777.

³⁹⁰ Такое расширительное толкование уже после принятия Венской конвенции 1969 г. см.: *D'Amato A.* The president and international law // *Amer. J. Intern. Law.* 1987. Vol. 81, N 2. P. 376.

С рассматриваемыми вопросами связана доктрина государственного, национального интереса. Согласно ей, изменение обязательств, создавшее положение, при котором исполнение обязательств вступает в противоречие с коренными национальными интересами или ставит под угрозу само существование государства, служит основанием для прекращения договора³⁹¹. Этой доктриной злоупотребляли крупные государства, она заслужила печальную славу. Поэтому сегодня на нее предпочитают не ссылаться. Тем не менее она является реальной политической доктриной. В. Фридман писал, что «крупные западные державы считают для себя оправданным отказ от международных обязательств, когда этого требуют чрезвычайные соображения относительно национальных интересов»³⁹².

Отказ от обязательств мотивируют и высшими интернациональными интересами, прекращением войны, восстановлением мира, поддержанием всеобщей безопасности. Как отмечалось, ссылка на эти моменты, наряду с другими основаниями, содержалась в заявлении Советского правительства о прекращении договора о нейтралитете с Японией.

Учитывая, очевидно, тот ущерб, который эта доктрина нанесла принципу добросовестного выполнения обязательств, Комиссия международного права не отразила ее в проекте статей о праве договоров. В результате она осталась вне права и существует лишь как морально-политическая доктрина. Регулирующая поведение личности мораль высоко оценивает самопожертвование. Политическая мораль не может требовать того же от государства. Тем более не может предписывать это право³⁹³.

С учетом сказанного следует рассматривать и ставшие стандартными положения отдельных договоров, непосредственно затрагивающих интересы безопасности участников. Впервые такое положение было включено в Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.³⁹⁴ В ст. IV договора говорится: «Каждый Участник настоящего Договора в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из Договора, если он решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны. О таком выходе он должен уведомить за три месяца всех других Участников Договора». В последующих договорах такого рода это положение было дополнено весьма существенным предписанием: «В таком уведомлении должно содержаться заявление

³⁹¹ Ullmann E. Op. cit. S. 285.

³⁹² Friedmann W. Op. cit. P. 302.

³⁹³ Й. Блунчли писал: «От государства можно требовать исполнения тяжких и убыточных обязанностей, но не принесения в жертву данному слову своего существования и необходимого развития» (Bluntschli J. Op. cit. § 460).

³⁹⁴ А. А. Громыко вспоминал, что это положение было включено по инициативе СССР в целях исключения возможности выхода из договора по причинам, к нему не относящимся (см.: Громыко А. А. Памятное. М.: Политиздат, 1988. Кн. 1. С. 302). Трудно признать это соображение убедительным.

об исключительных обстоятельствах, которые он рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы»³⁹⁵.

Не может быть сомнения в праве участников установить любые условия прекращения договора или выхода из него³⁹⁶. Однако приведенное положение дает определенные основания для вывода о том, что право на отказ от договора в данном случае вытекает не из его постановлений, а из государственного суверенитета и, следовательно, относится не только к этому договору, но и к другим. А с этим никак нельзя согласиться, поскольку отмеченное положение носит чрезвычайный характер и может относиться лишь к ограниченному кругу договоров, непосредственно затрагивающих интересы безопасности участников.

Вполне возможно, что рассматриваемое положение позволило заключить договоры в весьма чувствительной сфере, где опыт договорного регулирования пока еще мал. Думается, что по мере роста доверия и накопления соответствующего опыта необходимость в подобных положениях упадет. К этому ведет изменение отношения между общечеловеческими и национальными интересами. СССР исходит сегодня из того, что «истинно национальные интересы не могут противопоставляться общечеловеческим интересам»³⁹⁷.

Что же касается соотношения суверенитета и международных обязательств, то СССР всегда исходил из того, что нельзя уклоняться от выполнения договоров, ссылаясь на суверенитет³⁹⁸. Договор представляет собой не ограничение, а реализацию суверенитета³⁹⁹.

Приостановление действия договора есть временное прекращение его действия. В договорной практике оно встречается довольно редко и не привлекло к себе внимание доктрины. Случаи приостановления весьма малочисленны и в советской практике. Обычно действие договора приостанавливается в соответствии с его постановлениями⁴⁰⁰. Известны случаи включения в договоры поста-

³⁹⁵ См., напр.: Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. П. 1 ст. X // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1970. № 14. Ст. 118.

³⁹⁶ Поэтому не вызывает сомнений, например, положение, п. 6 ст. 36 Международного соглашения по пшенице 1962 г., где говорится о праве любой экспортирующей страны, которая считает, что ее интересы серьезно нарушены вследствие неучастия определенной страны, выйти из состава участников. См.: Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1967. Вып. 22. С. 402.

³⁹⁷ Шеварднадзе Э. А. Выступление на 42-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Известия. 1987. 24 сент.

³⁹⁸ См.: Речь М. М. Литвинова на XVI Пленуме Лиги Наций 1 июня 1936 г. // Литвинов М. Против агрессии. С. 20 и след.; Советская нота Ирану в связи с присоединением последнего к Багдадскому пакту.

³⁹⁹ См.: Архипова Л. Б. Принципы уважения государственного суверенитета в практике заключения договоров международными организациями социалистических стран // Социалистическая экономическая интеграция и государственный суверенитет: (Правовые аспекты). М.: ИГПАН, 1987; Верещетин В. С., Мюллерсон Р. А. Новое мышление и международное право // Сов. государство и право 1988 № 3 С. 6

новлений относительно временной невозможности выполнения в случае событий, находящихся вне контроля любой из сторон⁴⁰¹.

В большинстве случаев основания для приостановления договора те же, что и для его прекращения. Приостановление может наступить либо в соответствии с условиями договора, либо в любое время с согласия всех участников. Основанием для него может служить также заключение последующего договора по тому же вопросу, нарушение договора, временная невозможность выполнения, коренное изменение обстоятельств.

Два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение о временном приостановлении действия договоров во взаимоотношениях между собой. Такое приостановление допустимо, если оно не окажет влияния на пользование другими участниками своими правами по договору и на выполнение ими своих обязательств, а также если оно совместимо с объектом и целями договора (ст. 58 Венских конвенций).

Приостановление действия договора временно освобождает участников от обязанности его выполнения, не влияет на приобретенные по договору права и обязанности. Участники обязаны воздерживаться от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора (ст. 72 Венских конвенций).

Делимость договорных положений. Договор представляет собой единую систему норм, выражающую равновесие прав и обязанностей⁴⁰². Поэтому основным правилом является неделимость договорных положений⁴⁰³. Такого рода подход присущ договорной практике Советского государства⁴⁰⁴, которое подчеркивает, что договор должен рассматриваться как единое целое и все его пункты должны выполняться. Договор — это прежде всего баланс взаимных обязательств, и нельзя изъять из него какой-либо элемент, чтобы не нарушить всю систему⁴⁰⁵.

Вместе с тем в доктрине издавна отмечалось, что иногда отдельные положения договора могут быть отделены, что даст возможность продолжить существование остальной части договора⁴⁰⁶. В прошлом, а впрочем и теперь, проблема делимости

«О ратификации Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1974 года» // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1978. № 41. Ст. 673.

⁴⁰¹ См.: Советско-индийское соглашение о сотрудничестве и строительстве государственных предприятий по производству медикаментов, лекарственных препаратов и хирургических инструментов в Индии 1959 г. Ст. 12 // Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1967. Вып. 21. С. 321.

⁴⁰² См.: *Щерба Г. А.* Делимость положений международного договора в случае его недействительности // Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1979; *Kemper M., Kirsten J.* Die Teilbarkeit völkerrechtlicher Verträge // Staat und Recht. 1965. № 4.

⁴⁰³ См.: Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. 2. P. 238.

⁴⁰⁴ См.: Нота Правительства РСФСР Правительству Великобритании от 6 октября 1920 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 3. С. 241; Заявление Советского правительства относительно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. // Правда. 1983. 24 апр.

⁴⁰⁵ Письмо Министра иностранных дел СССР Э. А. Шеварднадзе Генеральному секретарю ООН // Известия. 1988. 10 июня.

⁴⁰⁶ См.: *Кимаровский Л.* Указ. соч. С. 132.

затрагивалась в основном в связи с нарушениями отдельных положений договора. Комиссия международного права сделала шаг вперед, предусмотрев возможность делимости в определенных случаях недействительности, прекращения и приостановления действия договора. Комиссия исходила из нежелательности такого положения, когда из-за какого-либо второстепенного постановления может прекратить действие весь договор, несмотря на то, что изъятие соответствующих положений не нанесет ущерба балансу интересов и достижению целей договора.

В результате Венские конвенции закрепили в качестве общего правила неделимость положений договора при денонсации, прекращении действия, недействительности и приостановлении. Советское правительство неоднократно отмечало значение этого общего правила⁴⁰⁷. Вместе с тем его практике известны случаи денонсации отдельных положений договора в соответствии с предусмотренными в нем условиями⁴⁰⁸. По взаимному соглашению отдельные статьи признавались «исчерпанными и ввиду этого утратившими силу»⁴⁰⁹.

Недействительность, прекращение или приостановление отдельных положений договора возможны при условии, что эти положения отделимы от договора, что их принятие не составляло существенного основания согласия других участников на договор в целом. При этом продолжение выполнения остальной части договора не должно быть несправедливым.

В случае нарушения договора, обмана или подкупа представителя решение вопроса о делимости зависит от пострадавшего государства (п. 4 ст. 44 Венских конвенций). Если же речь идет о принуждении представителя, государства или организации, а также о противоречии договора императивной норме общего международного права, то делимость не допускается.

Влияние войны на договоры. Война — это особое состояние правоотношений между государствами, при котором нормы, регулирующие лишь нормальные отношения, приостанавливают действие и начинают применяться нормы, специально созданные на этот случай. Устав ООН закрепил принцип неприменения силы. Но, несмотря на это, войны, к сожалению, происходят довольно часто. Юридически от войн отличаются международные вооруженные конфликты, которые представляют собой юридически не оформленную войну.

Еще в прошлом веке юристы различали влияние войны и воору-

⁴⁰⁷ См.: Запись беседы Полномочного представителя СССР и Греции с политическим деятелем Греции К. Руфосом от 7 апреля 1927 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 10. С. 145; К рыболовным переговорам с Японией: Сообщ. ТАСС // Известия. 1938. 10 дек.

⁴⁰⁸ См.: Декрет СНК РСФСР от 28 сентября 1922 г. «О прекращении действия ст. 32 Мирного договора между РСФСР и Финляндской Республикой от 14 октября 1920 г.» // СУ. 1922. № 62. Ст. 794.

⁴⁰⁹ См.: Протокол к соглашению между СССР и Афганистаном по пограничным вопросам от 1946 г. // Сборник действующих договоров... М.: Политиздат, 1955. Вып. 10. С. 264.

женного конфликта на договоры⁴¹⁰. Влияние войны на договоры ставилось в зависимость от того, насколько сохраняются мирные отношения⁴¹¹. Аналогичная точка зрения высказывалась и Советским правительством⁴¹². Она находит подтверждение и в практике других государств⁴¹³.

Комиссия международного права признала возможность влияния войны на договоры⁴¹⁴, но отказалась от кодификации соответствующих норм. Поэтому и Венские конвенции обходят этот вопрос молчанием. Тем не менее современная доктрина уделяет ему немалое внимание⁴¹⁵. Институт международного права принял специальную резолюцию по этому вопросу⁴¹⁶. В прошлом считалось, что война прекращает все договоры. Это положение нашло отражение и в договорной практике Советского государства при мирном урегулировании после первой мировой войны⁴¹⁷. Вместе с тем с конца прошлого века в доктрине обнаружилась тенденция к ограничению влияния войны на договоры. Считалось, что война прекращает политические договоры. Что же касается других договоров, то они рассматривались как приостановленные⁴¹⁸. Это мнение сегодня подтверждается не только доктриной, но и практикой, включая судебную⁴¹⁹.

Практика государств в отношении влияния войны на договоры далека от единообразия⁴²⁰. Поэтому можно с большим или меньшим основанием определить лишь наиболее общие нормы в отношении как войны, так и иных международных вооруженных конфликтов. Прежде всего, вооруженный конфликт сам по себе не прекращает действия договоров между их сторонами, а также

⁴¹⁰ См.: *Геглер А.* Современное международное право. СПб., 1880. С. 195.

⁴¹¹ *Bluntschli J.* Op. cit. § 461.

⁴¹² См.: Нота НКВД РСФСР МИД Франции от 6 марта 1919 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 2. С. 89; Сообщение НКВД СССР об открытии советско-китайской конференции // Там же. Т. 13. С. 564.

⁴¹³ См.: Индийско-пакистанская ташкентская декларация 1966 г. Разд. 6 // Известия. 1966. 11 янв.

⁴¹⁴ См., напр.: *Yearbook of the International Law Commission*, 1966. Vol. 2. P. 238.

⁴¹⁵ См.: *Тиунов О. И.* Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и действие договоров в случае вооруженного конфликта // Вестн. МГУ. Сер. 11; Право. 1979. № 2; *Giuliano A.* Gli effetti della guerra sui trattati. Milan, 1959; *Pienkos J.* Wplyw wojny na obowiazywanie umow miedzynarodowych. W-wa, 1973.

⁴¹⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*. P., 1986. Vol. 61, pt 2. P. 278, 282. Далее: *Annuaire...*

⁴¹⁷ См.: Русско-турецкий дополнительный договор к Мирному договору от 3 марта 1918 г. Ст. 6 // Документы внешней политики СССР. Т. 1. С. 202.

⁴¹⁸ См.: *Мартенс Ф.* Указ. соч. Т. 2. С. 529.

⁴¹⁹ Анализируя судебную практику США, В. Бишоп и О. Лисицин пришли к выводу, что «ныне войны расторгают договоры только тогда и постольку, поскольку их постановления несовместимы с войной». Война расторгает политические договоры. Неполитические — лишь приостанавливает. См.: *Amer. J. Intern. Law*. 1956. Vol. 50, № 1. P. 140.

⁴²⁰ В замечаниях докладчика по праву договоров Американского института права говорится: «Традиционное американское право относительно влияния войны на договоры подходит к вопросу прагматически, сохраняя или аннулируя их в зависимости от требований войны» (*Restatement of the law*. P. 142).

между ними и не участвующими в конфликте государствами. Многосторонние договоры сохраняют силу и могут лишь приостанавливаться в отношениях между участниками конфликта. Показательно, что многие многосторонние договоры содержат специальные постановления относительно влияния на них возможного вооруженного конфликта между участниками. В качестве примера широко практикуемого постановления можно привести п. «а» ст. 6 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1960 г.⁴²¹

С началом вооруженного конфликта подлежат применению договоры, заключенные специально для таких случаев, прежде всего конвенции по гуманитарному праву.

Военная оккупация части или всей территории государства приостанавливает на соответствующей территории действие договоров этого государства с другими странами. С прекращением оккупации действие договора восстанавливается. Так, заключенные Советским Союзом до второй мировой войны торговые договоры с Данией, Грецией, Норвегией приостановили свое действие на время войны, а в дальнейшем были восстановлены⁴²².

Состояние вооруженного конфликта не исключает возможности заключения между участниками соглашений по конкретным гуманитарным вопросам (ст. 15 и 17 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г.).

При осуществлении права на индивидуальную или коллективную самооборону в соответствии с Уставом ООН государства могут в целом или частично приостановить действие договоров, несовместимых с осуществлением этого права. Что же касается государства-агрессора, то оно не вправе прекратить или приостановить действие договора, если это создает для него преимущества⁴²³.

Особое положение государства-агрессора нашло отражение и в мирных договорах 1947 г., которые закрепили его обязанность признать отмену одних договоров и принять другие, в том числе и те, которые еще будут заключены.

Таким образом, прекращение и приостановление действия договоров под влиянием войны имеет немалую специфику, нашедшую отражение в соответствующих нормах. Последствия по своему характеру близки к тем, которые посвящены невозможности выполнения и коренному изменению обстоятельств. Война действительно делает невозможным исполнение многих договоров, которые лишаются своего объекта — мирных отношений. Однако, как отметила Комиссия международного права, в Венских конвенциях под объектом договора понимается, если говорить точно, предмет регулируемых договором отношений. Речь идет о таких случаях, как погружение острова, пересыхание реки, разрушение

⁴²¹ См.: Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1971. Вып. 24. С. 87.

⁴²² См.: *Короленко А. С.* Указ. соч. С. 85, 98, 104.

⁴²³ *Annuaire...* P. 282.

плотины⁴²⁴. В таком понимании норма о невозможности выполнения не может быть применена к влиянию войны на договоры.

В большей мере к войне применимы нормы о коренном изменении обстоятельств. Война действительно кладет конец существованию обстоятельств, наличие которых составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора. Поэтому неудивительно, что после принятия Венских конвенций, не содержащих раздела о влиянии войны, это влияние рассматривается в плане коренного изменения обстоятельств⁴²⁵. Однако общие правила об изменении обстоятельств не в состоянии обеспечить регулирование столь сложной и специфической проблемы, как влияние войны на договоры. Поэтому есть основания полагать, что в рамках права договоров целесообразно существование особого раздела, посвященного влиянию войны на договоры. Нормы этого раздела существуют в форме обычая.

Восстановление договора — это возобновление его действия после прекращения или приостановления. Наиболее часто восстанавливаются договоры после войны⁴²⁶. В упоминавшейся резолюции Института международного права говорится, что после окончания вооруженного конфликта, если стороны не согласились об ином, действие приостановленного договора должно быть восстановлено как можно скорее⁴²⁷.

Проблема массового восстановления действия договоров встала перед Советским государством после первой мировой войны и Октябрьской революции⁴²⁸. В значительной мере проблема решалась в договорном порядке, по взаимному согласию сторон. В заключенных договорах содержались постановления о том, что находившиеся в силе до войны договоры «вступают снова в законную силу». Поскольку многие из них были заключены на ограниченный срок, постольку этот срок увеличивался на период состояния войны. Каждая из сторон могла заявить, какие из договоров или их отдельных постановлений противоречат изменениям, происшедшим во время войны. Такие договоры и постановления должны были быть заменены новыми. Предусматривалось также восстановление действия многосторонних конвенций⁴²⁹.

Одностороннее восстановление довоенных соглашений путем нотификации побежденному государству предусматривали мирные договоры 1947 г. В мирных договорах последнего времени преду-

⁴²⁴ Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. 2, P. 256.

⁴²⁵ Restatement of the law, § 336 „d”.

⁴²⁶ См.: Дурденевский В. Н. Довоенные договоры после войны // Сов. государство и право. 1947. № 1; Bleckmann A. Die Wiederanwendung deutscher Vorkriegsverträge // Ztschr. ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht. 1973. Bd. 33, № 4.

⁴²⁷ Annuaire... P. 282.

⁴²⁸ См.: Захарова Н. В. Провопреемство государств. М.: Междунар. отношения, 1973. Гл. 2; Аваков М. М. Правопреемство Советского государства. М.: Госюриздат, 1961. Гл. 2; Duculescu V. Succesiunea statelor la tratatele internationale. Buc., 1972. Cap. 3.

⁴²⁹ См.: Русско-австро-венгерский дополнительный договор к Мирному договору от 3 марта 1918 г. Ст. 3 // Документы внешней политики СССР. Т. 1. С. 184-185.

считается восстановление действия многосторонних договоров⁴³⁰.

Путем взаимного согласия СССР восстановил ряд договоров, осуществление которых было невозможно в период второй мировой войны⁴³¹. Известны также случаи восстановления по взаимному согласию договоров с пересмотром их отдельных постановлений⁴³².

Восстановление действия двусторонних договоров производится по взаимному соглашению сторон. Это же относится и к восстановлению действия многостороннего договора в отношениях лишь между некоторыми участниками. Если многосторонний договор прекратил или приостановил действие лишь в отношении одного участника, то восстановление действия может быть осуществлено односторонним актом⁴³³. Такой акт должен быть доведен до сведения депозитария. Восстановление членства в международной организации, как свидетельствует практика, производится в упрощенном по сравнению с приемом порядке⁴³⁴.

Восстановление договоров порождает и некоторые конституционно-правовые вопросы, прежде всего вопрос о том, какие органы государства и в каком порядке должны принимать соответствующее решение?⁴³⁵ По своей природе восстановление договора ближе всего к пролонгации. Поэтому, надо полагать, что решение о восстановлении должно приниматься в том же порядке, что и решение о пролонгации.

⁴³⁰ The Egyptian-Israeli peace treaty // US policy statement series. Wash. (D. C.), 1979, Art. 5.

⁴³¹ Обменом нотами была возобновлена торговля между СССР и Ираном на основе договора о торговле и мореплавании 1940 г. См.: Известия. 1950. 7 авг.

⁴³² Договор о дружбе между СССР и Йеменом 1955 г. восстановил с изменениями Договор о дружбе и торговле 1928 г. См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1956. № 8; Обмен нотами между МИД СССР и посольством Австрии в СССР о вступлении в силу Соглашения о международном автомобильном сообщении от 3 июля 1973 г. // Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1981. Вып. 35. С. 335.

⁴³³ См.: Объявление министра иностранных дел ГДР от 16 апреля 1959 г. «О возобновлении действия на территории Германской Демократической Республики многосторонних международных конвенций» // Gesetzblatt DDR. 1959. № 30.

⁴³⁴ Например, восстановление членства Сирии после отделения от ОАР в 1961 г.

⁴³⁵ В мае 1955 г. в одном из окружных судов США возник вопрос о том, имел ли государственный департамент право восстановить действие довоенных договоров с Италией в соответствии с мирным договором 1947 г. без участия сената? Суд решил, что эти договоры действуют: «Бесспорно, что в течение истекших восьми лет наши власти поступали в соответствии с ними; безусловно, что в течение этого времени сенат США не поставил под сомнение право политической отрасли государства поступать таким образом» (Amer. J. Intern. Law. 1956. Vol. 50, № 1. P. 146).

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

А. ПОНЯТИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО И КОНСУЛЬСКОГО ПРАВА. ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

§ 1. Понятие, источники и система дипломатического и консульского права

В международном праве со времен глубокой древности существовали нормы, призванные регулировать положение и деятельность представителей государств или их органов в официальных отношениях между ними с целью представительства и защиты их прав и законных интересов в процессе международного общения¹. На протяжении многих веков эти нормы постепенно образовали относительно устойчивую и самостоятельную по предмету регулирования общность, являющуюся в настоящее время одной из наиболее упорядоченных с точки зрения кодификации и прогрессивного развития отраслей международного права.

Дипломатическое и консульское право можно определить как отрасль международного права, регулирующую официальные связи и отношения между субъектами международного права, устанавливаемые и поддерживаемые их органами внешних сношений².

¹ См.: *Левин Д. Б.* Дипломатический иммунитет. М.: Л.: Изд-во АН СССР, 1949; *Машев Д.* Дипломатическое и консульское право. С., 1986.

² См.: *Блищенко И. П.* Дипломатическое право. М.: Высш. шк., 1972; *Блищенко И. П., Дурденевский В. Н.* Дипломатическое и консульское право. М.: Изд-во ИМО, 1962; *Ганюшкин Б. В.* Дипломатическое право международных организаций. М.: Междунар. отношения, 1972; *Ильин Ю. Д.* Основные тенденции в развитии консульского права. М.: Юрид. лит., 1969; *Ковалев А. А.* Привилегии и иммунитеты в современном международном праве: Учеб. пособие. М.: Всесоюз. акад. внеш. торговли, 1986; *Кузнецов С. А.* Представители государств в международных организациях. М.: Междунар. отношения, 1980; *Левин Д. Б.* Дипломатический иммунитет; *Он же.* Международное право, внешняя политика и дипломатия. М.: Междунар. отношения, 1981; *Петренко Н. И.* Основы консульского права: Учеб. пособие. М.: Изд-во Ун-та дружбы народов, 1986; *Сандровский К. К.* Право внешних сношений. Киев: Вища шк., 1986; *Он же.* Специальные дипломатические миссии: Междунар.-правовые вопр. Киев: Вища шк., 1977; *Он же.* Дипломатическое право. Киев: Вища шк., 1981; *Sutor J.* Prawo dyplomatyczne i konsularne. W-wa, 1982; *Машев Д.* Указ соч.; *Przetacznik F.* Protection of officials of foreign states according to international law. The Hague, 1983; *Chaturvedy A.* Diplomatic laws in contemporary international relations. Delhi, 1986; *Denza E.* Diplomatic law: Commentary on the Vienna convention on diplomatic relations. L., 1976; *Encyclopedia of public international law.* Amsterdam, 1986. Vol. 9.

Это не простая совокупность, а именно система внутренних согласованных, упорядоченных международно-правовых норм, регулирующих деятельность всех видов органов внешних сношений государств и других субъектов международного права по представительству и защите их прав и законных интересов в международном общении. Складывается эта система из двух взаимосвязанных подсистем конвенционных и обычных норм международного права: дипломатического и консульского права, стержнями которых являются — соответственно — Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.

Дипломатическое право может трактоваться и в более широком плане, как включающее в себя еще две автономные подсистемы: право специальных миссий и дипломатическое право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций. Центральным звеном первой подсистемы является Конвенция о специальных миссиях 1969 г., второй — Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.

Объектом дипломатического и консульского права являются те междувластные, политического характера отношения, в которых взаимодействуют участники, обладающие свойствами субъектов международного права и представленные их официальными, специально созданными для осуществления этих сношений органами.

Содержанием этих официальных отношений, именуемых внешними сношениями государств и иных субъектов международного права, служит сотрудничество между ними по вопросам собственно политического, а также экономического и правового характера. И хотя все отношения между государствами — это так или иначе отношения политические, нельзя не учитывать, что дипломатические представительства, например, ответственны за осуществление общего внешнеполитического курса по отношению к стране пребывания, тогда как консульства хотя и могут при определенных условиях выполнять дипломатические функции, но все же как правило, занимаются защитой прав и интересов представляемого государства и его граждан в экономической, социальной, гуманитарной и правовой областях.

Другой важнейший признак внешних сношений — осуществление их специально созданным аппаратом: органами внешних сношений государств и иных субъектов международного права. Деятельность этих органов и составляет внешние сношения как часть международной деятельности каждого государства и международных отношений в целом. Будучи официальными, внешние сношения отличаются как от так называемых интернациональных связей, в которых могут участвовать индивиды и общественные организации (в последнее время расширяются связи посредством «народной дипломатии»), так и от торговых, научно-технических, культурных и других связей, поддерживаемых также и через

неправительственные каналы, с помощью различных общественных или частных организаций.

Следовательно, дипломатию характеризует не только мирный, но и официальный характер деятельности, причем осуществляется она не любыми органами государства, а специально создаваемыми для этой цели органами внешних сношений³.

Дипломатия и международное право выступают как управляющие системы в международных отношениях, воздействуя на них посредством, соответственно, политических и правовых норм.

Концепция взаимодействия политического и правового регулирования международных отношений⁴ представляется особенно плодотворной в наше время, когда остро ощущается потребность в повышении степени управляемости международными отношениями.

И межправительственные организации, и народы, борющиеся за свое освобождение, осуществляют внешние сношения в соответствующих характеру и объему их международно-правовой субъектности формах (представительства, делегации, специальные миссии, наблюдатели и др.). Все эти официальные отношения, именуемые внешними сношениями государств и других субъектов международного права, выступают в качестве объекта дипломатического и консульского права.

В советской науке международного права предпринята попытка разработки целостной концепции права внешних сношений как части науки международного права и одноименной учебной дисциплины. В основе ее лежит идея рассмотрения имеющих как свою специфику, так и общую направленность различных форм осуществления внешних сношений в качестве единой самостоятельной отрасли международного права, состоящей, в свою очередь, из нескольких подотраслей⁵. Речь идет, в частности, об объединении в рамках этой отрасли не только таких ее составляющих, как дипломатическое и консульское право, но и так называемого дипломатического права международных организаций (относительно Б. В. Ганюшкиным к отрасли «право международных организаций»⁶, а Д. Б. Левиным к общему дипломатическому праву⁷), а также права специальных миссий, функционирование которых возможно и при отсутствии дипломатических отношений.

Концепция права внешних сношений строится на том, что объективно данные условия международной жизни и обусловленные ими процессы кодификации и прогрессивного развития

³ Подробнее см.: *Сандровский К. К.* Дипломатическое право: Учеб. для юристов и фак. Киев: Вища шк., 1981. С. 13—20.

⁴ См.: *Лукашук И. И.* Международно-правовое регулирование международных отношений. М.: Междунар. отношения, 1975. С. 23—28.

⁵ См., напр.: *Chaturvedi A.* Op. cit.

⁶ См.: *Ганюшкин Б. В.* Указ. соч.

⁷ См.: *Левин Д. Б.* Международное право, внешняя политика и дипломатия С. 127.

норм международного права в этой области привели к тому, что этой его отраслью регулируется деятельность не только дипломатических и консульских представительств государств, аккредитованных за рубежом, но и заметно усилившаяся деятельность внутригосударственных органов, осуществляющих общее политическое руководство внешними сношениями любой страны, а также деятельность иных, чем посольства и консульства, зарубежных органов — таких, как специальные миссии (особенно на высшем уровне), делегации на международных конференции и сессии международных организаций, постоянные представительства государств при международных организациях и миссии постоянных наблюдателей при них.

Отсюда и предлагаемое введение в научный оборот более емкого, чем «дипломатическое и консульское право», понятия «право внешних сношений». Обозначаемая этим термином отрасль международного права рассматривается как состоящая из четырех подотраслей: а) дипломатическое право; б) право специальных миссий; в) дипломатическое право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций; г) консульское право⁸.

Подчеркнем, что термин «право внешних сношений» фактически совпадает с устоявшимся выражением «дипломатическое и консульское право» в том случае, если под последним понимать систему норм, регулирующих официальную деятельность не только государств, но и всех субъектов международного права в области внешних сношений. В таком понимании, т. е. в широком смысле, термин «дипломатическое и консульское право» используется и в настоящем издании.

Основными источниками дипломатического и консульского права, разумеется, являются договор и обычай. Однако если в дипломатическом праве почти все до недавнего времени благополучно решалось на основе обычных норм⁹, то в праве консульском, напротив, определяющей всегда была роль двусторонних консульских конвенций. Только в наши дни здесь все соизмеряется с универсальными Венскими конвенциями 1961 и 1963 гг.

Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. стала действительно всеобъемлющим в этой сфере отношений актом, ядром всего дипломатического права¹⁰. В этом качестве она породила множество публикаций в советской и зарубежной международно-правовой литературе¹¹.

⁸ См.: *Сандровский К. К.* Право внешних сношений.

⁹ Исключением, в частности, были первые годы Советской власти, когда капиталистический Запад еще не признавал молодое Советское государство. В этих условиях не оставалось ничего иного, как добиваться для советских дипломатических и иных официальных представительств привилегий и иммунитетов на основе специальных двусторонних соглашений. Положение изменилось лишь с 1924 - 1925 гг. («полоса признания» СССР).

¹⁰ См.: *Ведомости Верхов. Совета СССР.* 1964. № 18. Ст. 221.

¹¹ См., напр.: *Мовчан А. П., Ушаков Н. А.* Венская конвенция по вопросу о дипломатических сношениях и иммунитете // *Сов. государство и право.* 1962.

К дипломатическому праву относятся нормы, регулирующие деятельность специальных миссий государств, а также представительство при международных организациях и делегаций на международных конференциях. Это прежде всего Конвенция о специальных миссиях 1969 г., целая серия международных договоров¹²; но базовым кодификационным актом в этой сфере призвана стать по вступлении ее в силу Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.

Источниками дипломатического права являются, разумеется, и двусторонние договоры между государствами, государства с международными организациями и последние между собой¹³. Нужно иметь в виду также, что те области отношений, которые остались не урегулированными договорными нормами, будут и в дальнейшем регулироваться относящимися к внешним сношениям обычными нормами международного права. К их числу относятся, например, принцип полной неприкосновенности служебных помещений делегаций на международных конференциях.

Обычного права должны придерживаться и государства, не участвующие по тем или иным причинам в названных многосторонних договорах в области дипломатического права.

Что касается международного консульского права, то основными его источниками являются именно договорные нормы. В новейшей истории обычай в консульском праве играет сравнительно небольшую роль¹⁴. Многосторонних договоров здесь тоже немного. Это Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г., Европейская конвенция о консульских функциях 1967 г.

Универсальным же международным договором, призванным стать общей международно-правовой базой консульских сношений между государствами, является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.¹⁵ В феврале 1989 г. к ней присоединился

№ 2. С. 115–121; *Тукин Г. И.* Венская конвенция о дипломатических сношениях // *Международ. жизнь.* 1961. № 6. С. 78–80; *Myslil S.* Videnska Konferencija o diplomatskih stikah i imunitetih // *Čas. mezinár. pravo.* 1961. N 3, *Przegląd* *międzynar.* 1961. N 9; *Ahluwalia K.* Vienna convention on diplomatic relations // *Ind. J. Intern. Law.* 1962. Vol. 1; *Kerley E.* Some aspects of the Vienna conference on diplomatic intercourse and immunities // *Amer. J. Intern. Law.* 1962. Vol. 56; *Denza E.* Op. cit.

¹² Например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г., Конвенция о правоспособности, привилегиях и иммунитетах Совета Экономической Взаимопомощи 1985 г., Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, 1980 г., и др.

¹³ Так, ст. 11 Соглашения между ООН и ЮНЕСКО от 14 декабря 1946 г. определяет порядок взаимного представительства этих организаций в отношении между собой.

¹⁴ См.: *Блищенко И. П., Дурбаневский Б. Н.* Указ. соч. С. 27.

¹⁵ См.: *Аваков М. М., Ильин Ю. Д.* Венская конференция по консульским сношениям // *Советский ежегодник международного права.* 1963. М.: Наука, 1965. С. 271–290.

и Советский Союз¹⁶, прежде делавший ставку лишь на двусторонние консульские конвенции в отношениях с зарубежными странами (их к настоящему времени около 60).

Рассматривая вопрос об источниках дипломатического и консульского права, нельзя не остановиться на роли и влиянии в процессе его формирования внутригосударственного, национального права. Это влияние настолько велико, что иногда внутригосударственные акты относят даже к косвенным источникам дипломатического и особенно консульского права¹⁷.

Действительно, весь аппарат для ведения внешних сношений создается и наделяется определенной компетенцией каждым государством самостоятельно, на основе существующих в нем актов внутреннего права. Да и в функционировании органов внешних сношений их действия регулируются опять-таки внутригосударственными предписаниями не только аккредитуемого государства, но и государства пребывания (например, обязанность соблюдения — без ущерба для дипломатических привилегий и иммунитетов — принятых в этом государстве законов и правил).

Все это свидетельствует о том, что здесь действует как национальное, так и международное право. Не касаясь самостоятельной проблемы взаимодействия обеих правовых систем, отметим лишь, используя выражение Н. И. Лукашука, что «если международное право прямо регулирует международные отношения, то внутригосударственное право осуществляет регулирование этих отношений опосредованно»¹⁸.

Вместе с тем все эти внутригосударственные законы и правила, относящиеся к внешним отношениям, должны соотноситься как с общепризнанными принципами и нормами международного права, так и с теми конкретными обязательствами, которые вытекают из факта участия данного государства в том или ином международном договоре, касающемся внешних сношений. В случае расхождения между национальным законом и международным договором, участником которого является государство, действуют нормы международного договора¹⁹.

Таким образом, при всем значении для внешних сношений нормы внутригосударственного права они не могут быть источником международного дипломатического и консульского права именно потому, что речь идет о праве международном. Отсюда сложившаяся в советской доктрине общая формула: так как внешнеполитическая деятельность государств, их международные отношения регулируются международным правом, «международное

¹⁶ См.: Ведомости Съезда нар. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. 1989. № 12. Ст. 275.

¹⁷ См.: Блищенко И. П., Дурденевский В. Н. Указ. соч. С. 18.

¹⁸ Лукашук И. И. Указ. соч. С. 22.

¹⁹ См.: Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР от 23 мая 1966 г. Ст. 3 // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1966. № 22. Ст. 387.

право является правовым основанием всей дипломатической деятельности государства»²⁰.

Вся эта широкая и разветвленная система норм, облеченных в форму договоров и обычаев, в настоящее время является одной из наиболее упорядоченных с точки зрения юридической техники и систематизации. В результате в этой отрасли международного права имеются четыре названные выше универсальные конвенции кодификационного характера (1961, 1963, 1969 и 1975 гг.), а также дополняющая их в плане создания некоторых гарантий выполнения существующих норм Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.²¹ Кроме того, продолжая работу по кодификации и прогрессивному развитию международного права в области внешних сношений, Комиссия международного права ООН рассматривает с целью принятия других конвенций проект статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, а также положения, касающиеся отношений между государствами и международными организациями.

§ 2. Органы внешних сношений

Во внешних сношениях государство выступает как целостное образование, как единый (и в этом специфика международно-правового подхода к государственности) социальный организм, обладающий в силу своего суверенитета международно-правовой субъектностью, которая, как и сам суверенитет, не может расщепляться на отдельные части в виде правосубъектности на международной арене органов государства.

В механизме осуществления функций государства своеобразное положение занимают органы внешних сношений. Их деятельность протекает не только на территории данного государства, но и за его пределами. В любом случае — независимо даже от местонахождения этих органов — их деятельность связана с установлением и поддержанием официальных отношений между государствами, с осуществлением дипломатическими средствами внешнеполитического курса страны. Отсюда и особенности в правовой организации этих органов, роль в ней норм международного права.

Органы внешних сношений выступают в качестве представителей государства за рубежом, и все действия, предпринимаемые в пределах их компетенции, рассматриваются как действия представляемого государства и налагают на него ответственность по международному праву.

²⁰ Курс международного права: В 6 т. М.: Наука, 1967. Т. 1. С. 247.

²¹ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Междунар. отношения, 1979. Вып. 33. С. 90—94. (Далее: Сборник действующих договоров...).

Итак, можно дать следующее определение государственных органов внешних сношений: это действующие на территории страны и за ее пределами органы, представляющие государство в его официальных отношениях с другими государствами и иными субъектами международного права и обеспечивающие выполнение его внешнеполитических целей мирными, предусмотренными международным правом, средствами, защиту прав и законных интересов данного государства, а также его организаций и граждан, находящихся за рубежом.

Постоянный аппарат внешних сношений сложился во всех государствах на исходе средних веков и на заре нового времени (XVI—XVIII вв.) как следствие развития торговли, расширения международных связей и создания централизованных государств.

Все органы внешних сношений любого государства подразделяются на две большие группы — *внутригосударственные* (или *центральные*) и *зарубежные*. В свою очередь, внутри каждой из этих групп различают несколько видов органов внешних сношений. За основу при этом принимаются различные критерии.

Так, внутригосударственные органы внешних сношений в зависимости от способа их формирования и характера полномочий подразделяются обычно на конституционные и специализированные.

Первые образуются каждым государством автономно. Существование их прямо предусматривается конституцией государства, которая определяет объем их полномочий (отсюда и название — конституционные органы внешних сношений). Создание вторых, специализированных органов внешних сношений оформляется также актами внутреннего права, однако само появление этих органов зависит в определенной мере от существования соответствующих международных договоров, на основании которых данное государство, будучи их участником, осуществляет внешние сношения в какой-либо специальной области. Такая «привязка» к имеющимся у государства международным обязательствам по соответствующим договорам дает основания иногда называть эти органы «конвенционными»²².

Однако в литературе уже отмечалось, что это название вряд ли подходит по принципиальным соображениям²³. Действительно, в самом определении таких органов (например, отделов или управлений внешних сношений различных министерств и ведомств) как «внутригосударственных конвенционных» заложено известное противоречие. Название «специализированные» органы внешних сношений, предложенное, в частности, В. А. Зориным, значительно точнее отражает их природу.

²² См.: Блищенко И. П., Дурденевский В. Н. Указ. соч. С. 131—132.

²³ См.: Зорин В. А. Основы дипломатической службы. М.: Междунар. отношения, 1977. С. 92.

Зарубежные органы внешних сношений государств также подразделяются на две группы — *постоянные* и *временные*. К первой группе относятся дипломатические представительства государств, аккредитованные в странах, с которыми поддерживаются дипломатические отношения (посольства и миссии), консульские учреждения, постоянные представительства и миссии постоянных наблюдателей при международных организациях. К этой же группе относятся торговые представительства.

К временным зарубежным органам внешних сношений относятся различные специальные миссии, делегации и группы наблюдателей на международных конференциях, делегации для участия в работе сессий международных организаций и их органов, и др.

Политическое руководство внешними сношениями, их организация и регулирование осуществляются высшими органами власти государств, конституционными органами внешних сношений — парламентами, главами государств, главами правительств, правительствами в целом.

Парламент. В соответствии с конституциями большинства государств именно парламенты как общенациональные представительные органы призваны осуществлять общее руководство внешней политикой. Однако фактическая их роль во внешних сношениях неодинакова в различных государствах.

Традиционными полномочиями парламентов в области внешних сношений считаются следующие: решение вопросов войны, мира, территориальных изменений, ратификация международных договоров, определение расходов на внешнеполитические мероприятия. В ряде стран предусмотрена (хотя и не везде обеспечена фактически) подотчетность правительства парламенту в вопросах внешних сношений, проводятся парламентские дебаты по вопросам внешней политики и дипломатии, практикуются запросы депутатов правительству или отдельным его членам (институт интерpellации).

Широко используются такие новые формы деятельности, как непосредственное участие парламентов в международном общении: парламентские делегации в другие государства, делегации на сессии Межпарламентского союза, зарубежные поездки и встречи отдельных парламентариев и т. д. Парламенты выступают с обращениями к парламентам других стран, принимают резолюции и заявления по вопросам внешней политики, создают постоянные комиссии по иностранным делам.

В структуре высших органов внешних сношений СССР на первом месте стоит, как высший орган государственной власти, Съезд народных депутатов СССР. Среди его исключительных полномочий — определение основных направлений внутренней и внешней политики СССР. Он же избирает из числа народных депутатов и подотчетный ему советский парламент — Верховный Совет СССР, как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти

СССР. И хотя, согласно ст. 108 Конституции СССР, Съезд народных депутатов СССР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР, именно Верховному Совету СССР, как постоянно действующему органу, принадлежат основные полномочия в сфере внешних сношений.

Это следующие полномочия, предусмотренные ст. 113 Конституции СССР: ратификация и денонсация международных договоров СССР (п. 11); объявление состояния войны в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии (п. 13); принятие решения об использовании контингентов вооруженных сил СССР в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности (п. 14); установление дипломатических рангов (п. 15); решение других вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР, кроме тех, которые относятся к исключительному ведению Съезда народных депутатов СССР.

Глава государства — осуществляет высшее представительство государства в международных отношениях. Разделенная между главой государства и парламентом компетенция включает такие, например, вопросы, как объявление войны, ратификация международных договоров и др. Ряд полномочий составляет исключительную компетенцию главы государства в области внешних сношений. Обычно именно этот орган официально назначает и освобождает от должности послов и посланников данного государства в других странах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем послов и посланников иностранных государств.

Особенность правового положения главы государства, выступающего в международном общении, состоит в том, что он без специальных полномочий лично встречается с главами других государств, ведет с ними переписку и переговоры. Согласно международному праву, глава государства (равно, как глава правительства и министр иностранных дел) представляет свою страну по всем вопросам внешних сношений *ex officio* (по должности). Все эти лица, осуществляя порученные им функции за рубежом, находятся под защитой международного права и пользуются всеми вытекающими из этого преимуществами, привилегиями и иммунитетами. Защита, привилегии и иммунитеты предоставляются также каждому члену коллегиального органа, выполняющего функции главы государства на основе конституции страны.

В силу ст. 127 Конституции СССР главой Советского государства является Президент СССР, который представляет Союз Советских Социалистических Республик внутри страны и в международных отношениях. Среди закрепленных за ним Конституцией полномочий в области внешних сношений следующие. Он, как это предусмотрено п. 5 ст. 127³, информирует Верховный Совет

СССР о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики СССР, а также ведет переговоры и подписывает международные договоры СССР; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств; назначает и отзывает дипломатических представителей СССР в иностранных государствах и при международных организациях; присваивает высшие дипломатические ранги (п. 11 ст. 127³); объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Верховного Совета СССР (п. 14 ст. 127³)²³.

Расширение возможностей и форм участия союзных республик в международном общении, естественно, требует и соответствующего правового обеспечения их органов внешних сношений соответствующими полномочиями.

Глава правительства и правительство в целом являются органами внешних сношений, в деятельности которых наиболее тесно переплетаются функции руководства и практического осуществления внешнеполитического курса государства. Именно правительства намечают основные направления внешней политики и вносят соответствующие предложения на рассмотрение и утверждение парламента и главы государства, организуют выполнение и контроль за принятыми внешнеполитическими решениями. Непосредственное руководство внешнеполитическими действиями и дипломатической службой страны правительство осуществляет через входящее в его состав ведомство иностранных дел, руководителю которого оно дает прямые директивы, и следит за их выполнением.

Ведомство иностранных дел — орган непосредственного оперативного руководства внешними сношениями государства. Парламент, глава государства, глава правительства и правительство в целом, будучи высшими органами, призваны осуществлять все (и внутренние, и внешние) функции государства. Поэтому внешние сношения — важная, но не единственная сторона их деятельности.

Повседневная оперативная деятельность в области внешних сношений проводится дипломатической службой государства, ее центральным аппаратом и заграничными учреждениями, входящими в состав ведомства иностранных дел.

Типичными функциями ведомств иностранных дел являются: непосредственное представительство и защита интересов государства, равно как и его прав, в международном общении; поддержание установленных по соглашению между правительствами дипломатических и консульских отношений; осуществление по поручению своего правительства связей и отношений, вытекающих из членства государства в международных организациях

²³ Текст Закона об учреждении поста Президента и внесении изменений в Конституцию СССР см.: Известия. 1990. 16 марта.

и участия в работе международных конференций; дача руководящих указаний, наблюдение и контроль за деятельностью всех дипломатических, консульских и иных официальных представительств государства за рубежом; обработка поступающей информации от заграничных представительств, используемой как в текущих оперативных целях, так и для планирования и прогнозирования внешнеполитических шагов; поддержание связей и ведение переговоров с иностранными дипломатическими представительствами, аккредитованными в данной стране, а также специальными миссиями и делегациями, прибывающими для ведения переговоров и (или) заключения договоров.

В связи с дальнейшей активизацией участия советских союзных республик в международной жизни, в том числе и путем расширения форм непосредственного участия во внешних сношениях, в деятельности республиканских министерств иностранных дел, возникают новые функции. Это становится особенно ощутимым в связи с реализацией с 1 апреля 1989 г. права прямого выхода на внешний рынок советских предприятий, объединений, производственных кооперативов и иных организаций, зарегистрированных в установленном Советом Министров СССР порядке (Постановление от 7 марта 1989 г.). Кроме того, создание внешне-торговых фирм, совместных с зарубежными компаниями предприятий, расширение, особенно после принятия Итогового документа Венской встречи, контактов, обмена людьми и т. д. побуждают к тому, чтобы на новой основе строить отношения союзных республик с внешним миром. Нагрузка на них резко возрастает.

§ 3. Органы осуществления внешних сношений в специальных областях

Современные внешние сношения, хотя основным их содержанием являются политические отношения между государствами, не ограничиваются ими, а включают в себя также официальные связи в области экономики, культуры, научно-технического сотрудничества и т. п. Это закономерные процессы, обусловленные все большей интернационализацией общественной жизни, международным разделением труда и обусловленной этим специализацией международных связей.

Такое расширение объекта дипломатии влечет за собой изменения в круге ее субъектов. При этом речь идет о субъектах, так сказать, второго порядка — о тех органах и представителях государств, которым поручено выступать в международном общении от имени данного государства.

Анализируя процессы, связанные с вторжением в сферу дипломатии специалистов различного профиля и обозначаемые в западной литературе терминами «квазидипломатия» или «парадипломатия», Д. Б. Левин справедливо отмечал: «...это новое явление полностью укладывается в рамки тех признаков, которые

характеризуют понятие дипломатии, и отнюдь не меняет ее сущности»²⁴.

Развитие «дипломатии специалистов» характерно и для социалистических стран. В СССР, например, существует Министерство внешних экономических связей (МВЭС), призванное обеспечивать общегосударственные интересы в этой области, осуществлять регулирование внешнеэкономических операций через свои органы.

МВЭС является органом, вся деятельность которого протекает во внешнеэкономической сфере. Его можно считать, таким образом, специальным органом внешних сношений, отличным в то же время от специализированных органов в виде управлений или отделов внешних сношений, существующих в различных министерствах и ведомствах СССР. Отличие состоит в том, что такие отделы или управления участвуют во внешних сношениях постольку, поскольку это касается лишь части деятельности какого-либо министерства или ведомства, тогда как в целом оно ориентировано и создано для решения задач внутригосударственного характера.

Государство само решает, в каком порядке и с помощью каких органов ему надлежит выполнять свои международные обязательства. Так, исходя из смысла п. 73 Общего положения о министерствах СССР от 10 июля 1967 г., они вправе осуществлять зарубежные связи по различным, относящимся к их отрасли, вопросам, кроме вопросов собственно политического характера, остающихся в ведении конституционных органов внешних сношений и реализуемых через МИД СССР.

Б. ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. Международно-правовое регулирование организации и деятельности постоянных дипломатических представительств

Установление дипломатических отношений и учреждение дипломатических представительств. Дипломатические отношения — краеугольный камень системы межгосударственных отношений. Для установления таких отношений необходимы соответствующие политико-правовые условия. Важнейшие из них — признание де-юре и взаимное согласие на установление дипломатических отношений.

Международное признание — это дипломатический акт, имеющий соответствующие правовые последствия. Речь идет не просто о констатации факта существования или появления на международной арене суверенного государства, но именно о готовности признающего вступить с дестинатором признания в определенные официальные отношения на основе норм международного права.

²⁴ Левин Д. Б. Международное право, внешняя политика и дипломатия. С. 126.

Уже в первом из десяти вошедших в Заключительный акт 1975 г. Соповещания по безопасности и сотрудничеству в Европе принципов содержится положение, которым и следует руководствоваться в вопросе о признании: «В рамках международного права все государства-участники... будут уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению их отношения с другими государствами согласно международному праву и в духе настоящей Декларации... Они имеют также право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участником двусторонних договоров, включая право быть или не быть участником союзных договоров; они также имеют право на нейтралитет»²⁵. Здесь хорошо передана суть дела — свобода выбора в отношениях с другими государствами, но в соответствии с международным правом.

Как видим, данный принцип, определяя в целом права, присущие суверенитету, не включает сюда право (и соответственно — обязанность) на признание и установление дипломатических отношений. Наличие их ставится в зависимость от определенных политико-правовых условий. Автоматически ни признание, ни дипломатические отношения не наступают — они требуют в каждом случае специального волеизъявления государств в виде формального акта или конклюдентных фактов.

Признание де-юре выступает либо как непереносное условие для установления дипломатических отношений (недаром эта форма признания в литературе имеет и второе название — «дипломатическое признание»), либо как неизбежное следствие самого факта установления таких отношений, если раньше признания не было («молчаливое признание») ²⁶.

Подчеркнем, что признание не порождает самих дипломатических отношений, оно создает лишь возможность их установления. Поэтому между признанием и установлением дипломатических отношений может быть разрыв во времени, нередко довольно значительный ²⁷. Известны случаи признания, вообще не приведшие пока к установлению дипломатических отношений ²⁸. В практике Советского государства в большинстве случаев, когда речь идет о новых государствах, возникающих в результате успешного осуществления процесса деколонизации (а именно они составляют сейчас большинство вновь образующихся субъектов международного права), вслед за признанием обычно в кратчайшие сроки следует установление дипломатических отношений. При этом уже

²⁵ Международное право в документах. М.: Юрид. лит., 1982. С. 13.

²⁶ Подробнее см.: *Бобров Р. Л.* Шаг, продиктованный историей. М.: Междунар. отношения, 1982. С. 61.

Наиболее яркий пример «молчаливого признания» — соглашение «Рузвельт—Литвинов» от 16 ноября 1933 г. об установлении дипломатических отношений между СССР и США.

²⁷ Советский Союз признал государство Катар в сентябре 1971 г., дипломатические же отношения с ним установлены только в ноябре 1988 г.

²⁸ Бахрейн был признан СССР еще в августе 1971 г., но дипломатические отношения с ним пока еще не установлены.

в самом акте признания со стороны СССР одновременно выражается готовность установить такие отношения.

Что касается установления дипломатических отношений между двумя уже давно существующими на международной арене государствами, то в этих случаях вопрос о признании не возникает и остается единственным условие — достижение договоренности, взаимное согласие государств на установление таких отношений²⁹. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. содержит четко сформулированную норму: «Установление дипломатических отношений между государствами и учреждение постоянных дипломатических представительств осуществляется по взаимному согласию» (ст. 2).

От установления дипломатических отношений следует отличать их возобновление. Вопрос о признании здесь не возникает, ибо оно уже имело место в прошлом. Необходимо лишь взаимное согласие на возобновление отношений, о чем обычно сообщается в совместных коммюнике³⁰.

Соглашение об установлении или восстановлении дипломатических отношений не всегда и тем более не сразу сопровождается фактическим учреждением дипломатических представительств. Здесь тоже бывает разрыв во времени³¹. Иногда вопрос об учреждении дипломатических представительств вообще остается открытым³², хотя общая правовая база для этого всегда имеется, поскольку существует договоренность об установлении дипломатических отношений. Но независимо от этого конкретной правовой основой для учреждения дипломатических представительств всегда является дополнительная договоренность — взаимное согласие на этот счет³³.

Возможны и такие варианты, как существование на определенном этапе представительства только одной из двух договаривающихся сторон³⁴, а также договоренность о выполнении дипломатических функций послами, назначенными по совместительству,

²⁹ См., напр.: Совместное коммюнике от 29 сентября 1973 г. о взаимном решении СССР и Ирландии обменяться дипломатическими представительствами на уровне посольств // Правда. 1973. 30 сент.

³⁰ Таким путем в 1986 г. восстановлены дипломатические отношения СССР с Республикой Кот-д'Ивуар, а в 1988 г. — с Центрально-Африканской Республикой.

³¹ Например, дипломатические отношения между СССР и Объединенными Арабскими Эмиратами были установлены еще в декабре 1971 г., но только в ноябре 1985 г. было достигнуто согласие об обмене дипломатическими представительствами на уровне посольств.

³² Так, дипломатические отношения между СССР и Саудовской Аравией существуют еще с февраля 1926 г., однако дипломатические представительства в их столицах не созданы.

³³ Дипломатические отношения между СССР и Коста-Рикой установлены еще в мае 1944 г., а в декабре 1970 г. стороны пришли к согласию относительно обмена послами.

³⁴ В советско-гайанском коммюнике 1973 г. было оговорено, что СССР создаст свое посольство в Джорджтауне в ближайшее время, а Гайана в Москве — как только это станет практически возможным. См.: Правда. 1973. 15 марта.

что вытекает из п. 1 и 2 ст. 5 Венской конвенции 1961 г.³⁵ И тот, и другой варианты — это, как правило, временные явления, переходные формы. Такой же переходный характер, но уже в условиях, когда нет нормальных дипломатических отношений, носят встречающиеся в новейшей практике группы связи³⁶, а также отделы интересов³⁷.

Конвенция 1961 г. оперирует термином «представительство», не раскрывая его. Современная практика знает следующие виды дипломатических и приравненных к ним представительств:

1. Посольства — представительства первого, высшего класса. К ним приравниваются представительства Ватикана — нунциатуры, а также представительства, которыми обмениваются государства Содружества, возглавляемые высокими комиссарами, занимающими в дипломатическом корпусе то же положение, что и послы³⁸.

2. Миссии — это в принципе представительства второго класса. Им соответствуют папские интернунциатуры.

3. Дипломатические и приравненные к ним официальные представительства, имеющие по тем или иным причинам иное, чем посольство и миссия, название и некоторые особенности правового положения. Это, например, апостолический нунций Святого престола в СССР и представитель СССР по поддержанию контактов с Ватиканом.

Внешние сношения осуществляются также между государствами и международными организациями. Так, СССР назначил Чрезвычайного и Полномочного посла главой своего представительства при евроепейских сообществах³⁹. Неточно утверждение, что «представительство государств-членов при международных организациях носит односторонний характер, организации не имеют своих постоянных представителей в государствах-членах»⁴⁰. В рамках ассоциированного членства, например, заинтересованные африканские государства учредили при ЕЭС свои постоянные представительства. Всего же при ЕЭС аккредитованы представители около 120 стран. ЕЭС имеет делегации, возглавляемые Верховными представителями и аккредитованные в США,

³⁵ К 1990 г. советские послы в Сенегале, Шри-Ланке, Новой Зеландии, Австралии, Камеруне были еще и послами по совместительству соответственно в Гамбии, Мальдивской Республике, Королевстве Тонга и Западном Самоа, Фиджи, Чаде.

³⁶ С 1973 г. в Пекине и Вашингтоне существовали группы связи, преобразованные с установлением в 1979 г. дипломатических отношений между США и КНР в посольства.

³⁷ С сентября 1977 г. в Гаване при посольстве Швейцарии, а в Вашингтоне при посольстве ЧССР учреждены отделы интересов соответственно США и Кубы; после подписания в 1979 г. камп-дэвидских соглашений и до прекращения «дипломатической блокады» Египта в его отношениях с другими арабскими государствами стороны действовали тоже через свои отделы интересов в этих странах.

³⁸ Например, Высокий (Верховный) комиссар Великобритании в Индии.

³⁹ Правда. 1980. 18 февр.

⁴⁰ Шибасва Е. А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций: Учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ, 1988. С. 58.

Канаде, Японии, и эти представительства по своему статусу рассматриваются как общие посольства⁴¹.

Зарубежными органами внешних сношений таких субъектов международного права, как нации, борющиеся за свое освобождение и образование самостоятельного государства, являются, в частности, представительства ООП и СВАПО — как в государствах, так и при некоторых международных организациях.

Но общепринятыми видами постоянных дипломатических представительств в условиях нормальных дипломатических отношений являются посольства и миссии, причем практически преобладающим видом представительств стали посольства⁴².

Вопрос об уровне представительств решается заинтересованными государствами (ст. 2 Венской конвенции 1961 г.). Они же по взаимному согласию могут изменить ранее избранный уровень, чаще всего — преобразовать миссии в посольства. Такое преобразование свидетельствует о развитии отношений между государствами. С точки зрения международного права и посольства, и миссии как органы равноправных государств могут иметь только одинаковый правовой статус, одни и те же виды привилегий и иммунитетов. То же касается лиц, возглавляющих эти виды дипломатических представительств. Как гласит п. 2 ст. 14 Венской конвенции 1961 г., «иначе как в отношении старшинства и этикета, не должно проводиться никакого различия между главами представительств вследствие их принадлежности к тому или иному классу»⁴³.

Начало и окончание дипломатической миссии. В данном случае термин «миссия» означает дипломатическое поручение, службу какого-либо лица на конкретном дипломатическом посту. Для главы представительства (посла, посланника или поверенного в делах) существует строго определенный национальным и международным правом порядок их вступления в должность, именуемый аккредитованием.

Складывается он из нескольких стадий: подбор кандидатуры посла; запрос агремана; издание акта внутреннего права, оформ-

⁴¹ Harries D. J. Cases and materials on international law. L., 1973.

⁴² СССР, например, имеет по состоянию на 1 мая 1990 г. дипломатические отношения со 140 странами. В Москве аккредитованы главы 119 дипломатических представительств (все на уровне посольств). Из них 113 постоянно находятся в Москве, а 6, будучи аккредитованными в СССР по совместительству, имеют свои резиденции в столицах других стран. 28 стран из 140 не представлены в Москве своими постоянными дипломатическими резиденциями.

⁴³ Следует подчеркнуть, что в становлении общепризнанных норм международного права, касающихся равноправия государств в установлении уровня дипломатических представительств (в прошлом веке только крупнейшие державы вправе были учреждать посольства — остальные довольствовались миссиями), большую роль сыграло Советское государство. В Декрете СНК от 4 июня 1918 г. «Об упразднении рангов дипломатических представителей и об именовании таковых Полномочными Представителями РСФСР» определялась основная идея международного права как «общения равноправных государств» (СУ. 1918. № 39. Ст. 505), что, естественно, должно проявляться и в юридическом равенстве их дипломатических представителей.

ляющего назначение; выдача верительных грамот; предварительная, по прибытии в страну пребывания, аудиенция у ее министра иностранных дел и передача ему копий верительных грамот; вручение во время официальной церемонии верительных грамот главе государства пребывания как завершение процесса аккредитации и начало дипломатической миссии данного представителя — его «личной миссии» на посту посла или посланника; официальное сообщение в печати о состоявшемся вручении верительных грамот.

Рассмотрим требования, предъявляемые международным правом к вступлению в должность глав дипломатических представительств. Первое из них — запрос заинтересованным государством агремана, т. е. согласия государства предполагаемого пребывания на назначение данного лица в качестве посла, посланника или постоянного поверенного в делах. В п. 1 ст. 4 Венской конвенции 1961 г. говорится: «Аккредитуемое государство должно убедиться в том, что государство пребывания дало агреман на то лицо, которое оно предполагает аккредитовать как главу представительства в этом государстве». И далее, в п. 2 этой статьи указывается: «Государство пребывания не обязано сообщать аккредитуемому государству мотивы отказа в агремане».

После получения агремана и юридического оформления назначения в соответствии с конституционной процедурой аккредитуемого государства посол или посланник, следующий к месту службы, получает подписанный главой его государства и скрепленный визой министра иностранных дел особый документ — верительные грамоты. Они имеют характер общих полномочий дипломатического представителя, действующих в течение всего периода его пребывания в должности и по всем вопросам, входящим в ведение представительства. Удостоверяя представительный характер посла или посланника, аккредитованного в иностранном государстве, верительные грамоты служат одновременно общей юридической основой его деятельности на весь период миссии.

Акт вручения верительных грамот порождает важные правовые последствия. С этого момента начинается, как правило, дипломатическая миссия главы данного представительства. Он считается теперь официально приступившим к исполнению своих обязанностей⁴⁴.

Рассмотрим теперь обстоятельства, вызывающие окончание миссии дипломатического агента. Венская конвенция 1961 г. в ст. 43 предусматривает, в сущности, что это может произойти: а) по инициативе аккредитуемого государства или самого дипломатического агента (перевод его на другой пост в связи с уходом в отставку и т. п.) — после уведомления об этом в порядке ст. 10 Конвенции, которое делается министерству иностранных дел страны пребывания; б) по инициативе государства пребывания —

⁴⁴ Иногда миссия начинается с момента вручения министерству иностранных дел заверенных копий верительных грамот (ст. 13 Венской конвенции 1961 г.).

в случае его отказа признавать данного дипломатического агента сотрудником представительства, как это предусмотрено п. 2 ст. 9 Конвенции, т.е. при объявлении его «персона нон грата» (для дипломатического персонала представительства) или лицом неприемлемым (для остальных сотрудников представительства).

Причины объявления «персона нон грата» могут быть различными, но все они так или иначе связаны с поведением самого дипломата. Это, например, неуважение к законам и правилам, существующим в стране пребывания, вмешательство в ее внутренние дела, заявления, расцениваемые как политически бестактные и оскорбительные для государства пребывания, и т.д. Все это обычно квалифицируется как «деятельность, несовместимая со статусом дипломатического агента».

Вместе с тем международное право исходит из презумпции абсолютной добросовестности государств при осуществлении принадлежащего им права объявления тех или иных дипломатических агентов иностранных государств «персона нон грата», из предположения, что, даже не будучи объявленными, мотивы принятого решения достаточно серьезны и обоснованны. Пользование этим правом должно осуществляться в разумных пределах, без дискриминации и злоупотреблений.

Международное право предусматривает следующие случаи прекращения деятельности дипломатических представительств в целом: а) когда дипломатические отношения между данными государствами разорваны или временно прерваны⁴⁵; б) когда между ними возникло состояние войны⁴⁶; в) когда в аккредитуемом государстве или в государстве пребывания происходит неконституционная смена власти и не последовало подтверждения готовности поддерживать дипломатические отношения с новой властью; г) когда одно из двух поддерживавших между собой дипломатические отношения государств прекращает свое существование и, сливаясь с другим, образует новый субъект международного права⁴⁷.

Независимо от происходящих в ряде случаев серьезных изменений и осложнений в политических отношениях между государствами (разрыв дипломатических отношений, война и др.), их права и обязанности относительно остающихся на их террито-

⁴⁵ В 1984 г. власти Сенегала распорядились закрыть посольство Ирана, но дипломатические отношения между двумя странами не были разорваны. Сенегальские власти объяснили свое решение усилением «интегристской пропаганды» сотрудников посольства среди сенегальских мусульманских ассоциаций, а также в мусульманской ливанской общине в Сенегале, в финансировании газет и нарушении, несмотря на неоднократные предупреждения, правил поведения, установленных для иностранных дипломатов. См.: Известия. 1984. 6 февр.

⁴⁶ Иное дело — вооруженные столкновения на границе, когда дипломатические отношения не прерываются и посольства продолжают функционировать.

⁴⁷ Так, в связи с воссоединением в июле 1976 г. Северного и Южного Вьетнама в единое государство — Социалистическую Республику Вьетнам — СССР, где были до этого посольства как ДРВ, так и РЮВ, принимает теперь в Москве одно посольство СРВ.

рии зданий дипломатических представительств и самих дипломатических агентов, еще не покинувших страну, сохраняются. В ст. 44 Венской конвенции 1961 г. сказано, что государство пребывания должно, даже в случае вооруженного конфликта, оказать содействие, необходимое для возможно скорого выезда лиц, пользующихся привилегиями и иммунитетами, и членов их семей, предоставляя им в случае необходимости перевозочные средства. В ст. 45 предусматривается, что в случае разрыва дипломатических отношений между двумя государствами либо окончательного или временного отзыва персонала дипломатического представительства государство пребывания должно «уважать и охранять помещения представительства вместе с его имуществом и архивами». В то же время аккредитуемое государство может, согласно той же статье, вверить охрану помещений своего представительства вместе с его имуществом и архивами третьему государству, приемлемому для государства пребывания, и поручить ему защиту своих интересов и интересов своих граждан⁴⁸.

Структура и персонал дипломатических представительств. Дипломатический корпус. Постоянные дипломатические представительства включают три категории сотрудников: дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал. Современное дипломатическое право четко определяет правовое положение, привилегии и иммунитеты каждой из этих категорий⁴⁹.

Помимо основного качества — представительного характера — дипломатический персонал имеет еще некоторые отличительные признаки. Согласно ст. 1 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., члены дипломатического персонала — это лица, имеющие дипломатический ранг. Дипломатический ранг⁵⁰ — личный ранг дипломата, который присваивается ему в соответствии с существующими в данном государстве законами и правилами относительно прохождения дипломатической службы. Этот ранг сохраняется независимо от занимаемой должности, а также при уходе в отставку. Ранг и должностное положение дипломата могут совпадать (например, Чрезвычайный и Полномочный посол — и ранг, и должность), но могут и не совпадать. Так, тот же высший ранг Чрезвычайного и Полномочного посла имеют в советской практике министр иностранных дел СССР и его заместители, постоянные представители СССР при международных организациях и др.

⁴⁸ Чаще всего эту миссию принимает на себя Швейцария. В настоящее время при отсутствии дипломатических отношений между СССР и Израилем при посольстве Финляндии в Тель-Авиве существует секция защиты интересов СССР.

⁴⁹ См.: *Селянинов О. П.* Дипломатические представительства: Учеб. пособие. М.: МГИМО, 1986; *Андреев С.* Дипломатические представительства // *Международная жизнь*. 1986. № 3. С. 158—159.

⁵⁰ Подробнее см.: *Павлов О.* Дипломатические должности и ранги // *Международная жизнь*. 1986. № 5. С. 147.

В дипломатической практике и в литературе недостаточно четко разграничиваются такие понятия, как классы и ранги, звания и должности дипломатических агентов⁵¹. Между тем между ними есть различия и прослеживаются они по нескольким направлениям. Если говорить о классах и рангах, то классы определяются международным правом и относятся только к главам дипломатических представительств, тогда как ранги вводятся внутренним правом каждого государства и предусматриваются для всех его должностных лиц, ведущих в рамках ведомства иностранных дел работу по осуществлению официальных сношений с иностранными государствами — как в центральном аппарате МИД, так и в зарубежных органах внешних сношений государства⁵².

Члены дипломатического персонала представительства не могут назначаться из числа лиц, являющихся гражданами государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, причем такое согласие может быть в любое время аннулировано. В равной мере это касается и граждан третьего государства, которые не являются одновременно гражданами аккредитуемого государства (ст. 8 Венской конвенции 1961 г.).

В литературе по дипломатии и международному праву принято различать понятие «дипломатический корпус» в широком и узком смысле слова⁵³. В первом случае имеется в виду, что дипломатический корпус состоит не только из глав представительств, но и из всего дипломатического персонала всех иностранных посольств и миссий, находящихся в столице государства пребывания. Во втором, узком значении к дипломатическому корпусу относятся лишь главы иностранных посольств и миссий, аккредитованные в данной стране.

К дипломатическому корпусу в широком смысле принято относить также членов семей дипломатических агентов — супруги последних, их несовершеннолетние дети, взрослые, но незамужние дочери и иногда престарелые отец и мать дипломата, которым также могут быть выданы дипломатические карточки и предоставлены привилегии и иммунитеты.

Представляется, однако, что дипломатический корпус — это не просто совокупность лиц, причастных к дипломатической сфере. Скорее под ним следовало бы понимать лиц, объединен-

⁵¹ «Дипломатический агент», как определяет Венская конвенция 1961 г., — это глава представительства или член его дипломатического персонала.

⁵² В связи с подготовкой Свода законов СССР в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. слова «рангов для дипломатических представителей» заменены словами «классов для глав дипломатических представительств», что устранило неточность, имевшуюся ранее в советском законодательстве, которая вела к смешению понятий «классы» и «ранги». См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 февраля 1981 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1981. № 7. Ст. 156.

⁵³ См., в частности: *Вуд Дж., Серре Ж.* Дипломатический церемониал и протокол. М.: Прогресс, 1976. С. 54—55; *Молочков Ф. Ф.* Дипломатический протокол и дипломатическая практика. М.: Междунар. отношения, 1979. С. 95—107; *Павлов О.* Дипломатический корпус // *Междунар. жизнь.* 1986. № 4. С. 159—160.

ных по профессиональному признаку (следовательно, члены семей сюда уже не могли бы относиться) и образующих корпорацию дипломатических агентов, аккредитованных в данной стране пребывания. Только в этом случае можно говорить о функциях дипломатического корпуса, выступающего как единое целое по вопросам церемониального и организационно-бытового характера в отношениях между членами дипломатического корпуса, равно как и между последними и властями страны пребывания. От имени дипломатического корпуса в случаях церемониального характера выступает его глава — дуайен. В подавляющем большинстве случаев дуайеном автоматически становится старший по классу и первый по времени своего пребывания в принимающем государстве глава одного из аккредитованных в нем дипломатических представительств.

Вторая категория сотрудников дипломатического представительства — члены административно-технического персонала. По своему служебному и, соответственно, правовому положению они отличаются от первой категории, однако в отношении привилегий и иммунитетов современное дипломатическое право и национальное законодательство ряда государств делают значительные шаги в сторону приближения статуса этих лиц к статусу дипломатических агентов.

К категории административно-технического персонала относят референтов, переводчиков, технических секретарей, stenographers и другой канцелярский персонал, шифровальщиков, лиц, обслуживающих узлы связи, счетно-бухгалтерских работников и др. Все эти сотрудники не имеют дипломатических паспортов и рангов, однако командированы на работу ведомством иностранных дел и имеют право на служебный паспорт (нечто среднее между дипломатическим и общегражданским паспортами).

Третья категория — члены обслуживающего персонала представительства. Это — шоферы, уборщицы, лифтеры, повара, вахтеры, садовники и пр. К ним примыкает обособленная группа лиц, не входящих в персонал представительства, но работающих по найму у самих сотрудников посольства — это так называемые частные домашние работники (ст. 1 Венской конвенции 1961 г.) — домработницы, няни и др.

Члены обслуживающего персонала — это в основном граждане государства пребывания.

Среди многих вопросов, касающихся персонала представительств, особую внимания заслуживает вопрос об их численности, который должен решаться путем договоренности на основе взаимности. Это отражено в оговорке, которую сделал Советский Союз к п. 1 ст. 11 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. При ее ратификации Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 февраля 1964 г. было оговорено: «Исходя из принципа равноправия государств, Союз Советских Социалистических Республик считает, что в случае возникновения

разногласий по вопросу о численности персонала дипломатического представительства этот вопрос должен решаться по договоренности между аккредитуемым государством и государством пребывания»⁵⁴.

§ 2. Функции, привилегии и иммунитеты дипломатических представительств

Функции дипломатических представительств (основные направления их деятельности) определяются сейчас главным образом Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. Международному праву известны сложившиеся издавна обычные нормы, предусматривавшие такие общепризнанные функции дипломатических представительств, как переговоры, информационная деятельность и дипломатическая защита. В большинстве учебников к ним обычно добавляется и четвертая функция — представительство. Они настолько прочно укоренились в доктрине и практике международного права, что воспроизводятся с необходимыми уточнениями и в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., однако ст. 3 этой конвенции предусматривает и новые функции, обусловленные развитием современных международных отношений.

Основной нужно считать функцию представительства. Вся деятельность посольства — это представительство (отсюда и родовое название этих учреждений) — выступление от имени своего государства по всем вопросам официальных отношений между двумя данными государствами. По существу из этой функции вытекают и все остальные.

На втором месте в ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. значится функция дипломатической защиты прав и законных интересов аккредитуемого государства, его физических и юридических лиц, находящихся на территории страны пребывания данного представительства. Выражается она прежде всего в том, что посольство консультирует своих граждан по всем вопросам, относящимся к их пребыванию в данной стране, делает необходимые запросы по поводу защиты интересов своего государства и его граждан, а в необходимых случаях — протесты и представления властям страны пребывания.

С международно-правовой точки зрения дипломатическая защита может осуществляться при соблюдении ряда условий. В Венской конвенции 1961 г. указание на это дается лишь в самой общей форме: в п. 1 «b» ст. 3 сказано, что такая защита должна осуществляться «в пределах, допускаемых международным правом». Сложившиеся обычные нормы позволяют уточнить это положение и сформулировать по крайней мере четыре основных условия, делающих дипломатическую защиту правомерной:

1. Не должно быть никакого вмешательства в дела, по суще-

⁵⁴ Ведомости Верхов. Совета СССР. 1964. № 8. Ст. 97.

ству входящие во внутреннюю компетенцию государства пребывания.

2. Прежде чем прибегать к средствам дипломатической защиты, посольство должно убедиться в том, что гражданам или органам его государства или отказано в мерах судебной и иной защиты по законодательству государства пребывания, или все средства, предусмотренные этим законодательством для восстановления нарушенных прав, уже исчерпаны и не дали результата.

3. Дипломатическая защита может оказываться только гражданам и органам отечественного государства. Апатриды, а также граждане иностранного государства обычно не вправе рассчитывать на покровительство чужого для них посольства, если это не вызвано крайней необходимостью и не является предметом специальной договоренности, соглашения между заинтересованными государствами, как это предусматривается ст. 45, 46 Венской конвенции 1961 г.

Третьей и наиболее тесно связанной с идеей дипломатии функцией посольств и миссий является ведение переговоров с правительством государства пребывания (п. 1 «с» ст. 3 Венской конвенции 1961 г.).

Необычайно возросла сейчас и роль информационной функции дипломатических представительств государств. Посольства и миссии всегда были важным каналом удовлетворения потребности в знании и понимании различных аспектов жизни других государств. Но в наше динамичное и требующее ответственных решений время резко возросла цена информации, поставляемой посольствами. Выступая на встрече с дипломатическим корпусом в Москве, М. С. Горбачев сказал: «Решения принимают парламенты и правительства, но точность и правильность этих решений во многом зависит и от вас, дипломатов. Мы требуем от работников своей дипломатической службы не только правдивой информации о событиях в стране пребывания, но и объективного анализа, ответственных рекомендаций...»⁵⁵

Информационная функция дипломатических представительств осуществляется в двух направлениях. Это, с одной стороны, сбор, получение информации, касающейся государства пребывания, а с другой — распространение официальной информации, поступающей через посольство от аккредитуемого государства, причем делаться это должно лишь с помощью законных средств. Это специально подчеркивается в п. 1 «d» ст. 3 Венской конвенции 1961 г. Такие легальные, открытые источники информации определяются правом порядком страны пребывания. Отражая сложившуюся в большинстве стран практику, Венская конвенция 1961 г. в п. 2 ст. 41 закрепляет принцип, в силу которого «все официальные дела с государством пребывания, вверенные представительству аккредитуемым государством, ведутся с министерством иностранных дел государства пребывания или через это министер-

⁵⁵ Правда. 1988. 6 нояб.

ство, либо с другим министерством, в отношении которого имеется договоренность, или через это другое министерство». Это министерство и уполномочено предоставлять информацию, запрашиваемую в письменной или устной форме любыми иностранными дипломатическими представительствами при их обращении в государственные учреждения и к должностным лицам в СССР.

Сами дипломатические представительства широко пользуются такими легальными, повсеместно признаваемыми способами получения информации, как обработка находящейся в открытой продаже и в читальных залах библиотек литературы, а также материалов средств массовой информации.

Современное дипломатическое право уже не может не учитывать новые задачи и требования, предъявляемые к дипломатии в деле обеспечения мира и развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами независимо от различий в их государственном и общественном строе. Именно эта формула, отражающая суть принципа мирного сосуществования, содержится в преамбуле Венской конвенции 1961 г. и в п. «е» ст. 3, которая определяет, что функция дипломатических представительств состоит, в частности, в поощрении дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и в развитии их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки. Надо сказать, что прогрессивное развитие дипломатического права, особенно в этой его части — результат усилий социалистических стран в ходе подготовки проекта статей о дипломатических сношениях и на самой Конференции в Вене в 1961 г.⁵⁶.

Возрастающее влияние социалистической дипломатии проявилось и в том, что в п. 2 ст. 3 Венской конвенции 1961 г. предусматривается возможность выполнения дипломатическим представительством консульских функций. Эту практику ввел СССР еще в 20-е годы созданием консульских отделов в советских полпредствах за рубежом. Сегодня она получила всеобщее признание.

Для успешной работы посольств и миссий необходима материально-техническая база, т. е. те средства и возможности, которые создают условия для практической деятельности посольств и миссий или облегчают ее проведение. Это прежде всего помещения, занимаемые дипломатическими представительствами. Как правило, эти учреждения располагаются в столице страны пребывания. Однако бывают случаи, когда по тем или иным причинам некоторые официальные учреждения аккредитуемого государства, в структурном отношении образующие часть дипломатического представительства, находятся не в столице, а в других

⁵⁶ На дипломатической конференции ООН и Вене, созванной в 1961 г. для принятия конвенции, делегации Румынии и Венгрии внесли предложения включить в преамбулу конвенции указание на обеспечение мира и развитие сотрудничества между государствами как на цель современной дипломатии. См.: UN Doc. A/CONF. 20/C. 1/L 29; UN Doc. A/CONF. 20/C 1/L. 148.

городах страны пребывания⁵⁷. Но это возможно только при предварительном согласии государства пребывания, как того требует ст. 12 Венской конвенции 1961 г.

С точки зрения международного права не имеет значения, является ли аккредитуемое государство собственником или арендатором занимаемого представительством помещения. Важно лишь, что аккредитуемое государство при подыскании помещений для своего представительства должно соотноситься с законами и правилами, существующими на этот счет в государстве пребывания. В свою очередь, государство пребывания обязано оказывать содействие аккредитуемому государству в получении подходящих помещений для представительства и его сотрудников (ст. 21 Венской конвенции 1961 г.).

В ст. 25 Венской конвенции 1961 г. закреплена в общей форме обязанность принимающего государства предоставлять иностранному дипломатическому представительству все возможности для выполнения его функций. Конкретно это может выражаться, например, в обеспечении права сотрудников иностранных дипломатических представительств на свободу передвижения по территории государства пребывания.

Из того, что сфера деятельности посольства в отличие от консульства распространяется на всю территорию страны пребывания, вытекает право дипломатов на свободное передвижение по этой территории. Оно необходимо не только для изучения условий в стране пребывания, составляющего основное содержание информационной функции посольства, но и для выполнения акций, связанных с функцией дипломатической защиты, представительства и др.

Однако свобода передвижения не означает неограниченных и бесконтрольных поездок дипломатов безотносительно к соображениям национальной безопасности страны пребывания. Здесь, как и во всех других случаях, необходим учет прав и законных интересов обоих государств-контрагентов. В таком духе и формулируется сейчас общая норма дипломатического права, изложенная в ст. 26 Венской конвенции 1961 г.: «Поскольку это не противоречит законам и правилам о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания должно обеспечивать всем сотрудникам представительства свободу передвижения по его территории».

В последнее время в СССР сняты многие необоснованные относящиеся к иностранцам ограничения, что отчасти коснулось и районов, ранее закрытых для посещения (Приморья, например).

Права и возможности, предоставляемые дипломатическим представителям, одновременно предполагают их обязанность

⁵⁷ Например, торговое представительство СССР в ФРГ находится не в Бонне, а в одном из центров деловой активности страны — в Кельне.

добросовестно пользоваться своими правами, без ущерба для прав и интересов государства пребывания⁵⁸.

К средствам обеспечения нормальной деятельности посольств и миссий относится и предусмотренная международным правом свобода сношений дипломатических представительств с аккредитуемым государством и его органами как внутри страны, так и за рубежом⁵⁹.

Лица, пользующиеся свободой сношений, — это главным образом профессиональные и непрофессиональные дипкурьеры и лица, обслуживающие средства связи, а сами средства, используемые для сношений, — это прежде всего дипломатическая, консульская и специальной миссии вализа, а также разнообразные технические средства: телефон, телеграф, телетайп, радиопередатчик и вообще, как говорится в п. 1 ст. 27 Венской конвенции 1961 г., все подходящие средства, включая закодированные или шифрованные депеши.

Если всеми этими средствами посольство может пользоваться во всех случаях, то для установки и эксплуатации радиопередатчика необходимо получить согласие страны пребывания (п. 1 ст. 27 Венской конвенции 1961 г.). Делается это обычно на основе взаимности и оформляется обменом нотами.

Несмотря на бурное развитие в эпоху научно-технической революции новейших средств связи и сообщений, все-таки важнейшим каналом остается в дипломатии отправка и получение бумаг и документов с помощью дипломатической почты.

В международном праве издавна существовали нормы (в основном обычные), устанавливающие принципиальную основу регулирования в этой области: и почта, используемая для официальных сношений между государствами, и лица, ее сопровождающие, неприкосновенны и находятся под защитой международного права⁶⁰. Писанные нормы, притом универсального характера, появились здесь только с принятием Венской конвенции 1961 г., подтвердившей принцип абсолютной неприкосновенности дипломатической почты.

Однако последующими конвенциями по праву внешних сношений — Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. и Конвенцией о специальных миссиях 1969 г. — наряду с дальнейшим развитием института свободы сношений в целом непри-

⁵⁸ См.: *Моджорян Л. А.* Правовое положение дипломатических представительств и их персонала // Советский ежегодник международного права, 1974. М.: Наука, 1976. С. 167.

⁵⁹ *Кравец А. В.* Международно-правовое обеспечение свободы сношений государства в официальных целях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1987. С. 8.

⁶⁰ Как писал известный советский дипломат, акад. И. М. Майский, «дипломатический курьер — лицо, узаконенное международным правом... Всякое покушение на дипкурьера или его почту считается международным преступлением и строго наказывается по закону (что, впрочем, не всегда осуществлялось на практике)» (*Майский И. М.* О советских дипкурьерах первых лет революции // Дипкурьеры. М.: Междунар. отношения, 1973. С. 1—2).

косновенность консульской вализы и вализы специальной миссии не обеспечивается в той мере, как Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. Да и в этой базовой по отношению к другим конвенции акцентируется внимание на почте, тогда как лица, ее сопровождающие, не будучи ранжированными дипломатами, испытывают затруднения за пределами чисто функционального иммунитета. К тому же все больше распространяется практика пересылки дипломатической почты без сопровождения ее дипломатическими курьерами. Все это побудило Генеральную Ассамблею ООН рекомендовать Комиссии международного права рассмотреть вопрос о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером.

Среди статей, принятых Комиссией международного права в предварительном порядке, две важные для понимания данного вопроса: об использовании терминов «дипломатический курьер» и «дипломатическая почта».

Дипломатический курьер — лицо, надлежащим образом уполномоченное посылающим государством либо на регулярной основе, либо для данного случая в качестве курьера *ad hoc*, которому поручено обеспечить сохранность, доставку и вручение дипломатической почты и который используется для официальных сношений государства со своими миссиями, консульскими учреждениями или делегациями, где бы они ни находились.

Дипломатическая почта, «сопровождаемая или не сопровождаемая дипломатическим курьером и используемая для официальных сношений, означает места, содержащие официальную корреспонденцию и документы или предметы, предназначенные исключительно для официального пользования, имеющие видимые внешние знаки, указывающие на их характер»⁶¹. При этом имеется в виду дипломатическая почта, консульская вализа, почта специальной миссии, постоянного представительства, постоянной миссии наблюдателя, делегации или делегации наблюдателя — по смыслу Венских конвенций 1961, 1963, 1969 и 1975 гг.

Понятие дипломатических привилегий и иммунитетов, основания их предоставления. Центральный институт дипломатического права — комплекс норм, предусматривающих привилегии и иммунитеты лиц, пользующихся защитой по международному праву, в частности дипломатических агентов. Перечень этих лиц дан в призванной подкрепить их действенность Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.

Суть имеющихся в многочисленных советских и зарубежных работах определений дипломатических привилегий и иммунитетов сводится к тому, что под ними понимается совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставляемых иностранным дипло-

⁶¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее сороковой сессии (9 мая — 19 июля 1988 г.) // Генеральная Ассамблея: Офиц. отчеты. Сорок третья сессия. Доп. 10/A/43/10. Нью-Йорк, 1988. С. 155, 159—160.

матическим представительствам, их персоналу и другим лицам, пользующимся по международному праву защитой на территории государства пребывания⁶².

В современной практике государств чаще всего речь идет именно о совокупности, определенном комплексе указанных прав и преимуществ, где привилегии и иммунитеты дополняют друг друга, неразрывно связаны между собой и предоставляются одновременно. Однако с точки зрения теории и истории вопроса можно говорить и об известных различиях между понятиями «дипломатические иммунитеты» и «дипломатические привилегии». Прежде всего это касается их происхождения, а также источника и пределов их обязательной силы для участвующих в международном общении государств.

Исторически сложилось так, что дипломатический иммунитет в целом всегда рассматривался как правовое установление, закрепленное сначала в обычных, а затем и в договорных нормах международного права. Отсюда безусловная юридическая обязательность предоставления дипломатическим агентам иностранных государств иммунитета, т.е. особого права на освобождение от местной юрисдикции, неприменимость к ним мер принуждения, предусмотренных внутренним правом страны пребывания за нарушение ее законов и правил. Что же касается дипломатических привилегий, т.е. неких дополнительных льгот и преимуществ, направленных на облегчение работы дипломатических представительств и их персонала, то первоначально они не имели правового характера и, следовательно, не были юридически обязательными для государств. Предоставление их основывалось, как правило, лишь на нормах международной вежливости. Но в последнее время указанные различия значительно сокращаются, ибо с принятием Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. многое из того, что раньше объяснялось соображениями международной вежливости, получило силу норм права, стало юридически обязательным.

И все же некоторые авторы усматривают различие между иммунитетами и привилегиями именно в том, что первые представляют собой область правовых гарантий для деятельности дипломатических представительств и их персонала, тогда как появление вторых связано с вопросами поддержания престижа аккредитуемого государства в делах церемониального, протокольного характера, которые регулируются в большинстве случаев не с помощью правовых, юридически обязательных норм, а лишь на основе норм международной вежливости или существующих на этот счет в международном общении обычных правил (обыкновений).

Иногда признается, что привилегии, как и иммунитеты, имеют

⁶² См., напр.: *Дипломатический словарь*: В 3 т. М.: Наука, 1984. Т. 1. С. 325—326; *Бащенко И. П., Дурденевский В. Н.* Указ. соч. С. 327—411; *Левин Д. Б.* Дипломатический иммунитет. С. 39; *Ковалев А. А.* Указ. соч. С. 64; *Андреев С.* Дипломатические привилегии и иммунитеты // *Международ. жизнь*. 1986. № 6. С. 159—160; *Машев Д.* Указ. соч. С. 85—88.

правовую основу. В этом случае различия между ними видят в том, что иммунитет характеризуется состоянием, когда определенная категория лиц (дипломатов) не подпадает ни под одно из устанавливающих санкции положений внутреннего права страны пребывания, тогда как привилегии — это результат действия какого-либо специального правила внутреннего права страны пребывания, заменяющего собой правило общее, обычно действующее⁶³.

В связи с отмеченными выше различиями между привилегиями и иммунитетами следует, на наш взгляд, признать, что и нормы международного права, их предусматривающие, также отличаются по степени обязательности. Большинство из них носит диспозитивный характер, позволяя заинтересованным государствам на основе соглашения устанавливать для своих дипломатических, консульских и иных официальных представительств режим, в какой-то мере изменяющий (т. е. либо расширяющий, либо сокращающий) объем преимуществ, привилегий и иммунитетов, предусмотренных общим международным правом.

К числу императивных принципов и норм следует отнести те, которые предусматривают предоставление основных видов дипломатических привилегий и иммунитетов, т. е. неприкосновенность личности дипломатического агента, иммунитет от юрисдикции страны пребывания, неприкосновенность помещений дипломатических представительств. Невозможно представить себе ситуацию, когда дипломатические представительства государств вообще не пользовались бы правом на неприкосновенность помещений, а сами дипломаты — неприкосновенностью личности и иммунитетом от юрисдикции. Практика не знает подобных случаев. «Ни одно государство ... не может отказаться от уважения дипломатического иммунитета, потому что дипломатический иммунитет является общеобязательным институтом международного права и не может отменяться волей одного государства или даже волей нескольких государств. Такая норма является не просто традицией, а общим достоянием всего цивилизованного человечества»⁶⁴.

Важно подчеркнуть к тому же, что основные дипломатические привилегии и иммунитеты предоставляются соответствующим видам официальных представительств государств и их персоналу автоматически, с момента учреждения таких представительств или с момента прибытия самих дипломатических агентов, независимо от наличия или отсутствия специальных соглашений по этому вопросу между государствами-контрагентами.

Получили распространение три основные теории об основаниях дипломатических привилегий и иммунитетов. Первая из них — теория экстерриториальности (внеземельности), сводилась к представлению, что послы, если и пребывали физически в другом

⁶³ Обзор имеющихся по этому вопросу точек зрения см.: *Cahier P. Le droit diplomatique contemporain*. Genève, 1962. P. 383.

⁶⁴ Курс международного права: В 6 т. Т. 1. С. 182.

государстве, в юридическом смысле рассматривались как продолжавшие находиться на территории своего суверена и, следовательно, как бы вне территории (*extra territorium*) государства, где они в действительности выполняли свои функции. Из этого и делался вывод о том, что послы, как и направлявшие их суверены, не только не подлежат ответственности по законам страны пребывания, но и сами эти законы и правила не могут на них распространяться.

Теория экстерриториальности, несмотря на то что она всегда была не более чем юридической фикцией, оставила заметный след в теории и практике международного права. До сих пор, например, не изжит и иногда встречается в некоторых источниках термин «право экстерриториальности», хотя следовало бы говорить об иммунитете. Нередко бытует представление, что посольство и земельный участок, на котором оно расположено, — это часть территории аккредитуемого государства, тогда как в действительности речь может идти лишь о том, что дипломатическое представительство пользуется в отношении земельного участка, на котором оно расположено, неприкосновенностью. Однако правовой титул отведенного для посольства земельного участка от этого не меняется — он остается частью территории государства пребывания, которое может в необходимых случаях потребовать перевода посольства в другое место с предоставлением нового земельного участка и т. д.

Несостоятельность теории экстерриториальности подтверждается еще и тем, что провозглашаемая ею свобода дипломатического представительства от законов и правил страны пребывания противоречит п.1 ст.41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., прямо предусматривающему обязанность всех лиц, пользующихся дипломатическими привилегиями и иммунитетами, уважать законы и постановления государства пребывания без ущерба для привилегий и иммунитетов как таковых.

Вторая известная в этой области теория — теория представительного характера. Она находила отражение еще в дипломатической практике времен великого князя московского Ивана III, который формулировал эту идею четко: «Посол речи говорит и лицо носит государя своего».

Гуго Гроций писал: «Так как, согласно международному праву, посол представляет особу своего монарха, он находится как бы вне территории того государства, в котором выполняет свои функции»⁶⁵. Здесь, таким образом, своеобразная комбинация двух теорий — экстерриториальности и представительного характера. Но есть между ними и различия.

В отличие от теории экстерриториальности теория представительного характера отражала реальности той исторической эпохи, когда посол представлял не государство в целом как субъект международного права, а лишь его главу — монарха времен абсо-

⁶⁵ Гроций Г. О праве войны и мира. М.: Госюриздат, 1956. С. 430.

лютизма. Позднее в науке международного права начинает пробивать себе дорогу мнение о послах как представителях государства в целом⁶⁶.

Начало третьей теории — теории функциональной необходимости было положено идеологами грядущей французской буржуазной революции (Монтескье, Руссо, а также известным юристом-международником Э. де Ваттелем). В наши дни она получила признание наряду с современной теорией представительного характера. Как следует уже из ее названия, она исходит из того, что основание и объем дипломатических привилегий и иммунитетов определяются теми функциями, которые возлагаются на дипломатические представительства.

Очевидно, лишь в совокупности теории представительного характера и функциональной необходимости могут считаться надежной доктринальной основой норм международного права по данному вопросу. Не случайно поэтому в преамбуле Венской конвенции 1961 г. говорится, что дипломатические привилегии и иммунитеты «предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государство».

Дипломат не изымается из сферы действия права и национального правопорядка страны пребывания. Освобождается он только от мер принудительного характера, санкций, предусмотренных за нарушение законов и правил страны пребывания. Поэтому дипломатический иммунитет носит не материально-правовой, а процессуальный характер.

Особо стоит вопрос об отказе от иммунитета с целью осуществления по данному конкретному делу юрисдикции государства пребывания. Такой отказ возможен, но сам по себе он не нарушает общего правила, в силу которого равносуверенные государства не могут решать свои споры в судах одного из них. Как справедливо отмечает Я. Броунли, исследовавший этот вопрос, «изъявление согласия сохраняет статус равенства»⁶⁷. Важно лишь, чтобы при этом сохранялись предусмотренные международным правом условия и требования. Они изложены ст.32 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Во-первых, от иммунитета могут отказываться не сами дипломатические агенты (ст. 37), а только аккредитуемое их государство (п. 1 ст. 32). Это значит, что иммунитет предоставляется аккредитуемому государству в целом, а не сотрудникам посольств и миссий в качестве их личного права.

Во-вторых, отказ от иммунитета должен быть определенно выраженным (п. 2 ст. 32). Здесь не должно быть, следовательно, никакого молчаливого или подразумеваемого согласия. Практически, если принято решение отказаться от иммунитета в отноше-

⁶⁶ «Право посольства, — писал Ваттель, — как и другие суверенные права, принадлежит прежде всего нации как его главному и первичному субъекту» (*Ваттель Э. де. Право народов. М.: Госюриздат, 1966. С. 635*).

⁶⁷ *Броунли Я. Международное право. М.: Прогресс, 1977. Кн. 1. С. 460.*

нии кого-либо из членов персонала представительства, для властей страны пребывания достаточным будет простое заявление об этом главы дипломатического представительства. Отказ от иммунитета в отношении самого посла требует сообщения об этом по дипломатическим каналам.

В-третьих, в гражданском судопроизводстве лицо, бесспорно пользующееся иммунитетом от юрисдикции страны пребывания, но возбуждающее дело по собственной инициативе, лишается права ссылаться на иммунитет в отношении встречных исков, непосредственно связанных с основным иском (п. 3 ст. 32).

В-четвертых, добровольное подчинение юрисдикции страны пребывания путем отказа от иммунитета в отношении того или иного гражданского или административного дела не распространяется на исполнительное производство — для этого требуется особый отказ (п. 4 ст. 32).

Как видим, речь во всех этих случаях идет о лицах, работающих в дипломатическом представительстве. Отказ от иммунитета, которым пользуется само представительство, Конвенцией не предусматривается⁶⁸.

Такой разный подход к решению вопроса можно объяснить тем, что в первом случае, хотя речь и идет об официальных представителях государства, все-таки имеется в виду, что они, будучи должностными лицами, остаются индивидами, могущими допускать и какие-то частные действия, — именно в связи с последними и возникает обычно вопрос об отказе от иммунитета. Во втором случае речь идет, по существу, об актах самого аккредитуемого государства в целом в лице его органов — и здесь иммунитет является постоянным и незыблемым принципом, не допускающим никакого отказа от него.

Различие между представительством в целом и его должностными лицами в вопросе об иммунитете проявляется и в разделении всех известных современному международному праву дипломатических привилегий и иммунитетов соответственно на две группы: 1) представительства в целом как органа государства; 2) сотрудников представительства (так называемые личные привилегии и иммунитеты).

В дипломатическом праве стало общепризнанным, что дипломатическое представительство в том или ином государстве пребывания — это орган аккредитуемого государства, его учреждение за рубежом, и персонал этого учреждения не рассматривается как только свита посла (как было в феодальную эпоху). Это государственные служащие, имеющие определенные функции в представительстве и работающие там в принципе независимо от

⁶⁸ Но в прошлом СССР, например, в отдельных случаях шел на частичный и сугубо добровольный отказ от судебного и налогового иммунитета своих торговых представительств за границей в интересах развития взаимовыгодных торговых и иных отношений с иностранными государствами, их юридическими и физическими лицами. См.: Правовое регулирование внешней торговли СССР. М.: Внешторгиздат, 1961. С. 28.

того, кто в данный момент возглавляет посольство. Поэтому они имеют самостоятельный правовой статус, свои привилегии и иммунитеты, а посольство — свои.

Рассмотрим подробнее обе эти группы привилегий и иммунитетов.

Привилегии и иммунитеты дипломатического представительства. Сюда входят следующие предусмотренные международным правом привилегии и иммунитеты: неприкосновенность помещений представительства; неприкосновенность его архивов и документов; налоговые льготы и изъятия; таможенные привилегии; право пользования флагом и эмблемой аккредитуемого государства.

Неприкосновенность помещений дипломатических представительств предусмотрена ст. 22 Венской конвенции 1961 г. Анализ статьи показывает, что она содержит как бы два ряда обязательств властей страны пребывания в отношении помещений иностранных дипломатических представительств. С одной стороны, это обязанность пассивного характера — обязанность властей страны пребывания воздерживаться от всяких действий, могущих повлечь за собой нарушение неприкосновенности: «Помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства» (п. 1). С другой стороны — активная обязанность принимать любые диктуемые обстановкой меры по предотвращению или ликвидации последствий самочинных действий частных лиц, влекущих за собой противоправное нанесение ущерба иностранным дипломатическим представительствам. «На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства» (п. 2).

В ст. 22 предусматривается неприкосновенность не только помещений как таковых, но и предметов их обстановки и другого находящегося в них имущества, а также средств передвижения, которые «пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий» (п. 3). Абсолютный характер неприкосновенности помещений посольств и миссий не дает им в то же время права использовать эти помещения в целях, несовместимых с функциями представительств и могущих повлечь за собой вмешательство во внутренние дела государства пребывания⁶⁹.

Следующий вид привилегий и иммунитетов представительств — неприкосновенность его архивов и документов. Она также

⁶⁹ Как таковые могут расцениваться случаи, когда, с одной стороны, в помещении посольства насильственно удерживается какое-либо лицо (в том числе и гражданин страны посольства) вопреки его воле и желанию, а с другой — когда помещение представительства используется для предоставления в нем убежища лицам, преследуемым властями страны пребывания. Подробнее см.: *Саноровский К. К.* Дипломатическое право. С. 168—172.

носит абсолютный характер и не знает каких-либо исключений. «Архивы и документы представительства, — говорится в ст. 24 конвенции, — неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения». Это распространяется и на ситуации, возникающие при разрыве дипломатических отношений и даже при вооруженном конфликте. В практике весьма редко встречаются нарушения неприкосновенности архивов и документов⁷⁰.

Несколько иное положение существует в отношении налоговых льгот и преимуществ, нередко в доктрине именуемых «фискальным иммунитетом». Строго говоря, это не иммунитет, а именно привилегии, которые, не будучи безусловно необходимыми с точки зрения обеспечения функций представительства, облегчают его работу; содействуют ей. Поэтому Венская конвенция 1961 г. в ст. 23 устанавливает, что «аккредитуемое государство и глава представительства освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин в отношении помещений представительства, собственных или наемных, кроме таких налогов, сборов и пошлин, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания».

Однако государства весьма сдержанно относятся ко всякого рода изъятиям из сферы их налогообложения и потому обычно оговаривают в своем законодательстве, что будут предоставлять такое освобождение только на основе взаимности (так решен этот вопрос, в частности, в ст. 10 Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г.).

Новеллой в общем международном праве можно считать также нормы, предусматривающие таможенные привилегии, предоставляемые иностранным посольствам, миссиям и консульствам. До вступления в силу Венской конвенции 1961 г. иностранные дипломатические представительства хотя и освобождались от уплаты таможенных пошлин за ввоз из-за границы предметов, предназначенных для нужд посольства, но делалось это, как и освобождение от уплаты налогов, на основе норм международной вежливости, а не в порядке международно-правовых обязанностей. Сейчас п. 1 ст. 36 Конвенции предусматривает, что государство пребывания в соответствии с принятыми им законами и правилами разрешает ввозить и освобождает от всех таможенных пошлин «предметы, предназначенные для официального пользования представительства».

К числу предусмотренных международным правом дипломатических привилегий относится и закрепленное в ст. 20 Венской конвенции 1961 г. право представительства пользоваться флагом и эмблемой аккредитуемого государства на помещениях предста-

⁷⁰ В июле 1971 г. после попытки государственного переворота в Марокко подразделение марокканских войск вошло в помещения посольства Ливии в Рабате и изъяло документы посольства (см.: Правда* 1971. 14 июля). При налете египетской полиции на болгарское посольство в Каире в декабре 1978 г. были взломаны шкафы с документами (см.: Правда. 1978. 6, 7 дек.).

вительства, а также на его средствах передвижения. Порядок пользования этими символами государственного суверенитета каждое государство определяет в своем законодательстве⁷¹.

Кроме того, ряд льгот и преимуществ предоставляется посольствам и миссиям на основе норм международной вежливости и в силу сложившихся в дипломатической практике обыкновений. Это, например, право представительства на внеочередную и гарантированную отправку и получение телеграфной и иной корреспонденции.

Привилегии и иммунитеты дипломатического персонала представительства. Фундаментальным принципом в этой группе норм дипломатического права является личная неприкосновенность дипломатических агентов. Дипломаты не могут быть подвергнуты аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Прав известный венгерский юрист-международник Эндре Уштор, который, выступая в Комиссии международного права, сказал: «Неприкосновенность дипломатических представителей и подобных им лиц является одним из основных принципов международного права и абсолютной необходимостью для поддержания мирных отношений между государствами»⁷².

Предусматривающая личную неприкосновенность дипломатических агентов ст. 29 Венской конвенции 1961 г., как и ее ст. 22 о неприкосновенности помещений, содержит как бы два ряда обязательств государства пребывания в отношении личности дипломатического агента иностранного государства. Это, во-первых, обязанность воздержания частных лиц и органов государства от всякого рода действий, могущих нанести ущерб личности, свободе или достоинству дипломатического агента. Это пассивное слагаемое ст. 29 выражено в следующей формуле: «Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме». Во-вторых, — активное начало ст. 29: «Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство».

В «Обзоре международного права» — рабочем документе, подготовленном Генеральным секретарем ООН в 1971 г., отмечается: «Когда на личность дипломатического агента, представителя государства или консульского агента фактически совершаются нападения (связанные как с нанесением телесных повреждений, так и с лишением свободы в результате актов похищения), осуществляемые отдельными лицами или организованными группами, не контролируемые правительством или выступающими против него, обязанность государства пребывания защищать и восстанавливать неприкосновенность указанного лица не прекращается.

⁷¹ В СССР он определен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 августа 1980 г., которым утверждено Положение о Государственном флаге СССР. См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1980. № 34. С. 692.

⁷² Ежегодник Комиссии международного права, 1971. Нью-Йорк, 1972. Т. 1. С. 148.

В таких обстоятельствах правительство этого государства обязано в соответствии с общими принципами права принимать все разумные меры, которые могут потребоваться, чтобы восстановить неприкосновенность и наказать правонарушителей»⁷³.

Успешному решению этой проблемы могло бы способствовать, с одной стороны, принятие в каждой стране законодательных мер по эффективному применению норм уголовного права, касающихся наказания лиц, совершивших преступления против иностранных дипломатов, а с другой — меры, принимаемые на международном уровне. Среди последних наибольшее значение имеют Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. и Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. К сожалению, обе они не стали пока эффективным средством борьбы с нарушениями дипломатических привилегий и иммунитетов, так как многие государства, часто из-за различия политических позиций, не участвуют в них. Отсюда — необходимость расширения круга участников этих конвенций, а также продолжение других усилий государств как на многосторонней основе (прежде всего в рамках ООН), так и в двусторонних отношениях в целях совершенствования и диверсификации мер борьбы с актами терроризма против дипломатических и консульских представительств.

Одной из важнейших гарантий эффективности норм, предусматривающих неприкосновенность и защиту дипломатических агентов государств, является институт ответственности за международные правонарушения. Международно-правовая ответственность наступает, как известно, не за действия частных лиц, совершающих акты насилия в отношении дипломатов, а за поведение органов государства, которые не предотвратили таких действий или не наказали виновных, хотя обязаны были это сделать. И все же, думается, в целях предотвращения и наказания преступлений, совершаемых против лиц, пользующихся международной защитой, следует исходить из того, что ответственность за все происходящее в стране так или иначе несет ее центральное правительство, которое и обязано принять должные меры, исключаящие возможность нанесения ущерба личности, свободе и достоинству дипломата, равно как и неприкосновенности представительства.

О следующем виде личных привилегий и иммунитетов дипломатических агентов говорится в п. 1 ст. 30 Венской конвенции 1961 г.: «Частная резиденция дипломатического агента пользуется той же неприкосновенностью или защитой, что и помещения представительства». Сложившаяся по этому поводу обычная норма международного права позволяет распространять этот принцип неприкосновенности даже на временную резиденцию дипломата (например, номер в гостинице), если только это не поездка инкогнито. В п. 2 той же статьи предусматривается, что бумаги и

⁷³ Док. ООН A/CN.4/245. 1971. С. 149.

корреспонденция дипломатических агентов пользуются неприкосновенностью.

В силу обычной нормы международного права неприкосновенность резиденции дипломатического агента распространяется на все находящиеся в ней предметы, имущество дипломата, на которое не может быть обращено никаких принудительных мер исполнения судебных решений. Это охватывается также ст. 30 Венской конвенции 1961 г. Однако она предусматривает исключение из общего правила — неприкосновенность имущества не может гарантироваться, если это связано с частнопредпринимательской или коммерческой деятельностью дипломата, равно как и в других случаях, предусмотренных в п. 3 ст. 31. Но это уже вопросы, связанные с другим видом личных привилегий и иммунитетов дипломатических агентов — иммунитетом от юрисдикции страны пребывания.

Прежде всего конвенция подтверждает обычную норму, согласно которой от уголовной юрисдикции государства пребывания дипломатический агент освобождается полностью; п. 1 ст. 31 Конвенции не содержит на этот счет каких-либо оговорок. При этом не имеет значения, действовал ли дипломат при исполнении своих служебных обязанностей или в качестве частного лица.

Большое практическое значение имеют иммунитеты от гражданской и административной юрисдикции (ст. 31). Они не являются абсолютными. Так, иммунитет не распространяется на случаи, когда к дипломатическим агентам предъявляются иски: а) относящиеся к истребованию частного недвижимого имущества, принадлежащего дипломату как частному лицу и находящегося на территории государства пребывания; б) касающиеся наследования, когда дипломат выступает как исполнитель завещания, хранитель или попечитель наследственного имущества, наследник или отказополучатель (все это — как лицо частное, а не выступающее от имени своего государства); в) относящиеся к профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой дипломатом вне своих официальных функций, поскольку эта деятельность может быть допущена государством пребывания (ст. 42 содержит запрещение такой деятельности в целях личной выгоды).

Но даже и в этих случаях, когда на иммунитет нельзя ссылаться, международное право допускает лишь такие меры исполнения судебного или административного решения, которые не влекут за собой фактического нарушения личной неприкосновенности дипломата или неприкосновенности его резиденции (п. 3 ст. 31 Венской конвенции 1961 г.).

Венская конференция по дипломатическим сношениям и иммунитетам 1961 г. приняла резолюцию относительно рассмотрения гражданских исков, в которой рекомендуется, чтобы аккредитованное государство отказывалось от иммунитета в отношении гражданских исков лиц в государстве пребывания, когда это может быть сделано без ущерба для выполнения функций представительства. Резолюция рекомендует также, чтобы при отсутствии отказа от

иммунитета аккредитуемое государство использовало все средства для справедливого урегулирования требований⁷⁴.

Личная неприкосновенность дипломатов и их иммунитет от уголовной юрисдикции определяются нормами международного права, обладающими императивным характером. На недопустимость отклонения от содержащихся в этих нормах правил обращения с дипломатами указывает и решение Международного суда 1980 г. по делу о захвате американского посольства в Тегеране, в котором отмечается, что даже злоупотребление иммунитетом не является основанием для нарушения этого иммунитета⁷⁵.

Об этом же свидетельствует и проект статей об ответственности государств, рассмотренный Комиссией международного права в 1984 г. В ст. 9 проекта говорится о том, что потерпевшее государство имеет право в качестве ответной меры приостановить выполнение своих обязательств по отношению к государству, совершившему международно-противоправное деяние. Однако в силу ст. 12 проекта это не распространяется на обязательства принимающего государства в отношении иммунитетов, которые должны предоставляться дипломатическим и консульским представителям и их персоналу⁷⁶.

Давний международно-правовой обычай, а теперь и договорное право (п. 2 ст. 31 Венской конвенции 1961 г.) признает освобождение дипломатических агентов от обязанности давать свидетельские показания в судах страны пребывания о фактах, которые им известны. Возможна лишь просьба об этом со стороны местных властей, нередко удовлетворяемая аккредитующим государством.

Налоговые льготы и изъятия, предусмотренные ст. 34 Конвенции, предоставляются дипломатическому агенту в общем на тех же условиях, что и самому представителю. За электроэнергию, газо- и водоснабжение, за другие конкретные виды обслуживания нужно платить.

Важным видом дипломатических льгот являются таможенные привилегии. Они включают свободу ввоза и освобождение от уплаты таможенных пошлин за предметы, предназначенные для личного пользования дипломатического агента или членов его семьи, живущих вместе с ним, включая предметы, предназначенные для его обзаведения, а также освобождение личного багажа дипломатического агента от таможенного досмотра (п. 1 «b» и п. 2 ст. 36). Однако при наличии серьезных оснований предполагать, что этот багаж содержит предметы, не предназначенные для официального пользования представительства или же для личного пользования дипломата или членов его семьи, живущих вместе

⁷⁴ О некоторых применяемых здесь принципах см.: *Вуд Дж., Серре Ж.* Указ. соч. С. 81—82.

⁷⁵ United States diplomatic and consular staff in Tehran, judgement // ICJ Rep. 1980. P. 3.

⁷⁶ См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее тридцать шестой сессии, 7 мая — 27 июня 1984 г. // Генеральная Ассамблея: Офф. отчеты. Тридцать девятая сессия. Дополнение 10/A/39/10. С. 221—223.

с ним, — этот багаж может быть подвергнут таможенному досмотру. Но это крайняя мера, применяемая лишь при действительно обоснованных данных⁷⁷.

Среди личных привилегий и иммунитетов дипломатов имеются и такие, которые предоставляются на основе норм международной вежливости или в силу существующих в практике обыкновений⁷⁸.

Следует сказать несколько слов о лицах, не являющихся дипломатическими агентами по смыслу ст. 1 Венской конвенции 1961 г., но пользующихся защитой, привилегиями и иммунитетами по международному праву. Круг их определен ст. 1 Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. и ст. 37—40 Венской конвенции 1961 г. Он довольно широк — от главы государства до любого находящегося в иностранном государстве должностного лица, которое «во время, когда против него, его официальных помещений, его жилого помещения или его транспортных средств было совершено преступление, и в месте совершения такого преступления имеет право в соответствии с международным правом на специальную защиту от любого нападения на его личность, свободу и достоинство». Это же относится и к проживающим с ним членам семьи (ст. 1 Конвенции 1973 г.). А Конвенция 1961 г. в числе лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетами, называет, помимо дипломатических агентов, членов их семей, административно-технический персонал посольств и миссий и членов их семей, членов обслуживающего персонала, а также дипломатических агентов и членов их семей, проезжающих через территорию третьего государства.

Члены семей дипломатических агентов получают полные привилегии и иммунитеты при двух непременных условиях: дипломат и его семья должны проживать совместно; как и сам дипломатический агент, члены его семьи не должны быть гражданами государства пребывания. Последнее условие вытекает из общего принципа, согласно которому собственные граждане, как правило, не изымаются из сферы действия национальной юрисдикции и, следовательно, не пользуются в своей стране привилегиями и иммунитетами дипломатического характера. Международное право оперирует понятием «члены семьи» без детализации, ибо это вопрос национального законодательства, но в любом случае, как минимум, это жена (муж) дипломатического агента, незамужние их дочери и несовершеннолетние сыновья.

Новеллой в дипломатическом праве является предоставление основных дипломатических привилегий и иммунитетов административно-техническому персоналу и членам их семей, с тем исключением, что иммунитет от гражданской и административной юрис-

⁷⁷ Подробнее см.: *Сандровский К. К.* Дипломатическое право. С. 209—214.

⁷⁸ Следует согласиться с мнением о хрупкости, подвижности грани, отделяющей нормы международной вежливости от норм международного права: первые нередко переходят во вторые. См.: *Лазарев М. И.* Вступительная статья // Вуд Дж., Серре Ж. Указ. соч. С. 14.

дикции государства пребывания не распространяется на действия, совершенные ими не при исполнении своих обязанностей. Кроме того, они не освобождаются от таможенного досмотра багажа, пользуясь только привилегиями в отношении свободного и беспшлинного ввоза предметов первоначального обзаведения. Надо сказать, однако, что многие государства считают эти положения Венской конвенции 1961 г. слишком далеко идущими и согласны на принятие их только на основе взаимности, по двусторонним соглашениям.

Члены обслуживающего персонала посольств и миссий получают на основе п. 3 ст. 37 Венской конвенции 1961 г.: а) иммунитет в отношении актов, совершенных ими при исполнении своих обязанностей; б) освобождение от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по службе; в) освобождение от обязательного участия в системе социального обеспечения.

Дипломаты и члены их семей, следующие через третьи страны, пользуются неприкосновенностью и такими другими иммунитетами, которые могут потребоваться для обеспечения их проезда к месту службы или обратно.

§ 3. Торговые представительства

Еще в начале 20-х годов Советское государство стало вводить в международно-правовую практику торговые представительства в качестве органов, призванных осуществлять за рубежом его монопольное право на все внешнеторговые операции. Торговые представительства, пройдя трудный путь признания и становления на договорной основе с заинтересованными государствами, получили распространение в качестве органов внешних сношений, осуществляющих за границей права СССР в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности на основе государственной монополии⁷⁹.

В настоящее время в СССР существует государственное регулирование экспорта и импорта. Речь идет о прерогативе государства на регулирование внешнеэкономических операций через свои органы при предоставлении права непосредственного выхода на внешний рынок (после регистрации в установленном порядке) всем желающим государственным, кооперативным и иным общественным предприятиям, объединениям и организациям. Регистрация проводится Министерством внешних экономических связей СССР и его уполномоченными при Советах Министров союзных республик.

С учетом радикальной перестройки всей сферы внешнеэкономических связей 3 августа 1989 г. принят Закон СССР об утверж-

⁷⁹ Подробнее см.: *Лисовский В. И.* Торговые представительства Союза ССР за границей. М.: Междунар. книга, 1947; Курс международного права: В 6 т. Т. 4. С. 112—129; *Миценов Н. В.* Торговые представительства СССР за границей (правовое положение) // Советский ежегодник междунар. права, 1983. М.: Наука, 1984. С. 148—158; *Машев Д.* Указ. соч. С. 133—169.

дении Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения о торговых представительствах СССР за границей»⁴⁰. Основные задачи торгпредств СССР, изложенные в ст. 2 этого акта, состоят в следующем: а) представление государственных интересов СССР в странах пребывания по всем вопросам внешнеэкономической деятельности и обеспечение их защиты; б) проведение эффективной внешнеэкономической политики СССР в соответствующих странах; в) содействие развитию экономических связей между СССР и странами пребывания; г) контроль за соблюдением советскими участниками внешнеэкономической деятельности государственных интересов СССР при осуществлении ими внешнеэкономической деятельности, координация их деятельности в стране пребывания; д) защита в странах пребывания экономических интересов советских участников внешнеэкономической деятельности, оказание им всемерного содействия и др. Подчеркнем, что п. «ж» ст. 2 Положения возлагает на торгпредства СССР наблюдение за исполнением заключенных между СССР и странами пребывания международных договоров по вопросам внешнеэкономических связей, а также участие в разработке предложений и в переговорах по заключению таких договоров.

В соответствии с этими задачами торгпредства выполняют разнообразные функции. Здесь можно назвать, в частности, функцию защиты государственных интересов СССР по всем вопросам внешнеэкономической деятельности; изучение общих экономических и коммерческих условий в стране пребывания и информация об экономических и коммерческих условиях в СССР; выдача лицензий на экспортные и импортные операции, разрешений на ввоз товаров в СССР, их транзит через его территорию; выдача свидетельств о происхождении товаров и иных документов; осуществление контроля за соблюдением советскими участниками внешнеэкономической деятельности государственных интересов СССР и советского законодательства о внешнеэкономической деятельности без вмешательства в оперативные действия этих участников.

Своеобразие положения торгпредств как органов внешних сношений заключается в том, что они могут не только регулировать внешнеторговые операции, но и непосредственно участвовать в них, совершая внешнеторговые сделки от своего имени и от имени СССР. Они могут, как это предусмотрено ст. 5 Положения, выступать в судах в качестве истца или его представителя, в качестве же ответчика — лишь по спорам, вытекающим из сделок, совершенных торгпредством в стране пребывания, и только в тех странах, в отношении которых СССР в международных договорах или путем одностороннего заявления выразил на это согласие. Этот порядок существовал и раньше. По обязательствам торгпредств несет ответственность Советское государство. Они не отвечают по обязательствам советских внешнеэкономических и

⁴⁰ Известия. 1989. 13 авг.

иных хозяйственных организаций, равно как и последние по обязательствам торгпредств (ст. 6).

Важнейший момент заключается в том, что торгпредства СССР в силу ст. 8 Положения и с точки зрения общих принципов дипломатического права являются составными частями посольств СССР и одновременно подчиняются Министерству внешних экономических связей СССР, которое определяет их структуру и комплектуется их штаты. Как часть посольства торгпредство по смыслу Венской конвенции 1961 г. пользуется всеми полагающимися дипломатическим представителям привилегиями и иммунитетами в полном объеме⁸¹. Что касается личных привилегий и иммунитетов сотрудников торгпредства, то, как предусмотрено ст. 8 Положения, торговый представитель СССР и его заместители пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами в объеме, предусмотренном международными договорами СССР. На основе взаимности, по соглашениям между заинтересованными государствами, льготами и преимуществами пользуются и другие сотрудники торговых представительств — наравне с административно-техническим персоналом посольств и миссий, о чем говорилось выше. То же касается средств осуществления функций торговых представительств.

Торговые представительства учреждаются на основе международных договоров между заинтересованными государствами; как и дипломатические представительства в целом, они призваны всей своей деятельностью способствовать укреплению дружественных отношений и развитию сотрудничества между государствами. Иногда они выступают и в качестве органов, действующих самостоятельно, — при отсутствии в стране пребывания посольства или консульства своего государства.

§ 4. Статус специальных миссий

В международном праве под специальной миссией понимается разновидность временных зарубежных органов внешних сношений, состоящих из представителей, направляемых одним государством в другое для выполнения конкретных задач, определяемых по соглашению между данными государствами. В международно-правовой науке и практике государств эта форма осуществления внешних сношений раньше называлась «дипломатия *ad hoc*», т. е. временные, создаваемые в каждом отдельном случае и по определенному поводу дипломатические органы государств за рубежом.

История свидетельствует о том, что дипломатия возникла именно как дипломатия специальных миссий, и до XVI-XVII вв., когда возобладали уже постоянные посольства, специальные мис-

⁸¹ Подробнее см.: *Сандровский К. К.* Право внешних сношений. С. 215—223. Возможность частичного и сугубо добровольного отказа от судебного иммунитета в отношении торгпредств, как отмечалось, предусмотрена, но это не более чем исключение, не могущее служить прецедентом.

сии были нормой дипломатической жизни, хотя и направлялись эпизодически. Таким образом, этот институт известен международному праву давно и в значительной степени разработан советской и зарубежной наукой международного права⁸².

Сложившийся здесь комплекс обычных норм кодифицирован Конвенцией о специальных миссиях 1969 г.⁸³ Конвенция состоит из преамбулы и 55 статей, и, хотя последние не группируются в разделы, их расположение дает возможность подразделить содержание конвенции на три части. Первая часть, охватывающая ст. 2—21, содержит положения принципиального характера и касается вопросов, связанных с направлением и функционированием специальных миссий. Вторая часть (ст. 22—46) связана главным образом с определением общих преимуществ, привилегий и иммунитетов специальных миссий. Третья часть (ст. 47—55) — положения, воспроизводящие с некоторыми изменениями соответствующие статьи Венских конвенций 1961 и 1963 гг. (уважение законов и постановлений принимающего государства, запрещение заниматься в принимающем государстве профессиональной или коммерческой деятельностью, недопущение дискриминации, подписание, ратификация и др.).

Специальные миссии, отличающиеся многообразием их форм и видов⁸⁴, особенно эффективны в современную эпоху, когда с развитием связей между государствами и их специализацией постоянные посольства не всегда способны охватить эти межгосударственные отношения в полном объеме и специальные миссии выступают как органы, успешно дополняющие, а иногда и заменяющие их в каких-то вопросах. Преимущества их в немалой степени объясняются и тем, что в силу ст. 7 они могут функционировать в условиях, когда отсутствуют нормальные дипломатические отношения, в том числе при непризнании государств или правительств. Здесь показательна, например, практика Советского государства в первые послереволюционные годы, когда его специальные миссии, действовавшие в условиях дипломатической блокады и вынужденные поэтому выступать нередко как формально неправительственные (миссии Красного Креста, Центросоюза и др.)⁸⁵, выполняли возложенные на них конкретные задачи и вместе с тем постепенно прокладывали путь к признанию Совет-

⁸² См.: *Блищенко И. П.* Конвенция о дипломатии ad hoc // Советский ежегодник международного права, 1966—1967. М.: Наука, 1968. С. 127—140; *Качуренко Е. К.* Конвенция о специальных миссиях // Сов. право. 1971. № 1. С. 91—93. На укр. яз.: *Сандровский К. К.* Специальные дипломатические миссии; *Он же.* Право внешних сношений. С. 225—245; *Waters M.* The ad-hoc diplomat: A study in municipal and international law. The Hague, 1963.

⁸³ Вступила в силу 21 июня 1985 г. Текст см.: Советский ежегодник международного права, 1970. М.: Наука, 1972. С. 344—356.

⁸⁴ Насчитывается не менее 20 видов этих миссий. См.: *Блищенко И. П.* Современное дипломатическое право и дипломатия ad hoc. М.: ВДШ, 1964. С. 9.

⁸⁵ См.: *Сандровский К. К.* Специальные миссии в дипломатической практике Советского государства в первые годы после Октябрьской революции // Изв. вузов. Правоведение. 1967. № 3. С. 41—47.

ского государства де-юре и установлению с ним нормальных дипломатических отношений.

Отметим еще один момент, относящийся уже к нынешнему этапу развития внешних сношений Союза ССР и союзных республик, а именно — специальные миссии могут быть полезными как одна из форм непосредственного, а не только через органы Союза, участия советских союзных республик в осуществлении дипломатических связей с зарубежными странами. Это отвечает современной постановке вопроса о расширении прав и возможностей участия союзных республик в международном общении.

Особо важную роль в современных условиях играет такой вид дипломатии специальных миссий, как дипломатия на высшем уровне, предусмотренная ст. 21 Конвенции о специальных миссиях 1969 г. Она стала нормой современной международной жизни, обычным для практики всех государств явлением. Предметом переговоров на высшем уровне, как правило, служат вопросы жизненно важные, имеющие, если говорить о дипломатии великих держав, основополагающее и принципиальное значение, затрагивающие судьбы всего человечества. Пример тому — советско-американские встречи на высшем уровне.

Конвенция о специальных миссиях 1969 г. предусматривает для них привилегии и иммунитеты, по существу аналогичные дипломатическим, закрепленным Венской конвенцией 1961 г., и вопрос о присоединении СССР к этой конвенции целесообразно было бы решить так, как это было сделано в отношении Венской конвенции о консульских сношениях.

§ 5. Дипломатическое право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций

Государства поддерживают официальные отношения и с такими субъектами международного права, как международные организации. Это так называемая многосторонняя дипломатия, охватывающая многие и весьма важные аспекты международной жизни, связанные с деятельностью ООН и других международных организаций. Осуществляется эта деятельность главным образом через постоянные представительства государств-членов при международных организациях, а также с помощью делегаций, направляемых для участия в работе сессий этих организаций или их органов. Сложился, соответственно, и обособленный комплекс международно-правовых норм, регулирующих деятельность этих органов внешних сношений государств.

В советской литературе с 1972 г. известное распространение получило обозначение этой группы норм международного права как «дипломатического права международных организаций»⁸⁶.

⁸⁶ Ганюшкин Б. В. Указ. соч.

Название это, как уже отмечалось, в свое время⁸⁷, не вполне соответствует действительному содержанию складывающихся отношений, ибо речь идет все-таки о деятельности государств⁸⁸ (в лице их представителей при международных организациях и на конференциях), а не международных организаций.

В Комиссии международного права в свое время предлагалось назвать эту совокупность норм «дипломатическим правом в его применении к отношениям между государствами и международными организациями». Беря его за основу и несколько уточняя, можно было бы определить эту группу норм как «дипломатическое право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций».

Но дело, разумеется, не столько в названии, сколько в отнесении названной совокупности норм к той или иной отрасли международного права. И в этом отношении нельзя согласиться с точкой зрения Б. В. Ганюшкина, что «дипломатическое право международных организаций является составной частью права международных организаций»⁸⁹. Гораздо ближе к истине был Д. Б. Левин, считавший, что так как «речь идет о представителях государств при международных организациях и о делегациях государств в органах международных организаций, то их правовой статус входит в общее дипломатическое право, поскольку он весьма близок к правовому статусу дипломатических представительств одних государств в других государствах»⁹⁰.

Однако в другом вопросе позиция Д. Б. Левина вызывает возражение. Он писал: «Поскольку речь идет о правовом статусе сотрудников международных организаций, так называемых международных должностных лиц, включая их привилегии и иммунитеты, то соответствующие международно-правовые нормы действительно могут образовать дипломатическое право международных организаций как часть права международных организаций»⁹¹.

На наш взгляд, эта группа вопросов, изучаемая Комиссией международного права ООН в рамках работы над второй частью темы «Отношения между государствами и международными организациями», с принятием соответствующего правового документа также будет входить в дипломатическое и консульское право в широком смысле — в право внешних сношений и именно в ту его подотрасль, которая определена выше как «дипломатическое

⁸⁷ См.: *Михеев Ю. Я.* Правовое положение представителей государств при международных организациях // *Международ. жизнь.* 1972. № 11. С. 132—135.

⁸⁸ См.: *Блищенко И. П.* К вопросу о принципах отношений государств с международными организациями // *Советский ежегодник международного права, 1964 - 1965.* М.: Наука, 1966. С. 183 - 189; *Кузнецов С. А.* Представители государств в международных организациях. М.: *Международ. отношения*, 1980.

⁸⁹ *Ганюшкин Б. В.* Указ. соч. С. 11.

⁹⁰ *Левин Д. Б.* *Международное право, внешняя политика и дипломатия.* С. 127.

⁹¹ Там же. С. 126—127.

право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций».

Дело в том, что эта тема изучается Комиссией международного права по частям, в два приема, именно потому, что она имеет два аспекта. И если в результате изучения первого из них, где акцент делается на государствах в их отношениях с международными организациями, уже принята Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.⁹², то второй аспект предполагает перенос акцента на отношения международных организаций как с государствами, так и между собой с помощью их должностных лиц, экспертов и других лиц, занятых в деятельности международных организаций, но не являющихся представителями государств. Эта сфера внешних сношений еще ждет своего правового обеспечения⁹³.

Практика свидетельствует, что формами осуществления внешних сношений организаций служат представительства одних организаций при других организациях и в государствах, направление ими специальных миссий или отдельных представителей, наблюдателей и др. в те или иные государства или регионы, ведение их должностными лицами переговоров, подписание соответствующих договоров и т. д.

Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. призвана регулировать деятельность четырех видов органов внешних сношений, осуществляющих представительство государств в отношениях с международными организациями или в рамках международных конференций. Это постоянные представительства государств при международных организациях, миссии постоянных наблюдателей при международных организациях, делегации государств в органах международных организаций и на международных конференциях, делегации наблюдателей в органах международных организаций и на международных конференциях.

Наибольшее значение имеет группа норм Венской конвенции 1975 г., касающихся постоянных представительств государств при международных организациях⁹⁴. Конвенция определяет их как миссии представительного и постоянного характера, которые учреждаются государствами-членами при организации. Не входящие в организацию, но заинтересованные в ходе и результатах ее

⁹² См.: Советский ежегодник международного права, 1981. М.: Наука, 1982. С. 388—408.

⁹³ Комиссия международного права будет стремиться в период до 1991 г. продолжить рассмотрение второй части темы, касающейся отношений между государствами и международными организациями. См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее сороковой сессии... С. 228.

⁹⁴ См.: *Максудов М. М.* Международно-правовой статус постоянных представительств государств при международных организациях универсального характера: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

работы государства могут создавать при ней постоянные миссии наблюдателя⁹⁵.

В ст. 5 Венской конвенции 1975 г. устанавливается, что постоянные представительства могут учреждаться при организации, если это допускается ее правилами, под которыми следует понимать также и обычную практику, принятую в данной организации и санкционированную ею в последующих актах⁹⁶.

Для государств-членов учреждение при организации своих постоянных представительств является их правом, но не обязанностью. Только принимающее государство вправе дать свое согласие на размещение на его территории штаб-квартиры или отделения той или иной международной организации или отказать в нем. Если такое согласие есть, то оно обычно облекается в форму двустороннего соглашения между организацией и страной ее пребывания. При этом с государством пребывания согласовывается и вопрос о создании при организации постоянных представительств государств-членов. «Однако, — как пишет Б. В. Ганюшкин, — в отличие от дипломатических отношений между государствами, это согласие принимающего государства, полученное однажды, автоматически распространяется на все государства, желающие учредить свои постоянные представительства при данной международной организации, и в дальнейшем не требуется в каждом отдельном случае запрашивать его согласие на создание того или иного постоянного представительства»⁹⁷.

В ст. 6 Венской конвенции 1975 г. определяется, что в функции постоянных представительств входит, в частности: обеспечение представительства посылающего государства при организации; поддержание связи между посылающим государством и организацией; ведение переговоров с организацией и в ее рамках; выяснение осуществляемой в организации деятельности и сообщение о ней правительству посылающего государства; обеспечение участия посылающего государства в деятельности организации; защита интересов посылающего государства по отношению в организации; содействие осуществлению целей и принципов организации путем сотрудничества с ней и в ее рамках.

Некоторые из этих функций сходны с функциями дипломатических представительств (переговоры, информационная функция и др.), но с поправкой на иное содержание этой деятельности, определяемое характером трехсторонних связей и отношений в данной сфере (посылающее государство — организация — принимающее государство). Отсюда и особенности в порядке назначения

⁹⁵ См.: *Александров С.* Правовой статус наблюдателей — новелла международного права: (К итогам Венской конференции ООН по дипломатическому праву 1975 г.) // *Сов. государство и право*. 1976. № 12. С. 91—98.

⁹⁶ Так, в Уставе ООН о постоянных представительствах ничего не говорится, но обычная практика их учреждения была подтверждена резолюцией 257 (III), принятой Генеральной Ассамблеей ООН 3 декабря 1948 г.

⁹⁷ *Ганюшкин Б. В.* Указ. соч. С. 36.

и прекращения функций членов персонала представительства, и в определении его количественного состава.

После острой дипломатической борьбы на конференции в Вене в 1975 г. и вопреки попыткам ведущих западных стран воспрепятствовать этому решению, в ст. 9 конвенции закреплён принцип свободы назначения сотрудников постоянных представительств посылающими государствами с учетом положений ст. 14 и 73⁹⁸. При этом для глав постоянных представительств получать аккредитацию не требуется. Они вручают генеральному секретарю организации свои полномочия, создающие общую правовую основу их деятельности. Окончание же миссии, порученной сотрудникам постоянных представительств, прекращение их функций, конвенция связывает с двумя условиями: а) уведомление об этом организации посылающим государством; б) окончательный или временный отзыв постоянного представительства.

Одностороннее решение вопроса о прекращении функций и об объявлении члена дипломатического персонала представительств «персоной нон грата» здесь не предусматривается, так как весь этот персонал аккредитован не при государстве пребывания, а при организации. Однако нельзя игнорировать права и законные интересы принимающего организацию государства, в связи с чем в результате острых дискуссий было найдено в общем компромиссное, сбалансированное решение, зафиксированное в ст. 77, 84 и 85 Венской конвенции 1975 г.

В ст. 77, кроме подтверждения очевидной обязанности всех лиц, пользующихся привилегиями и иммунитетами, уважать законы и постановления государства пребывания, предусматривается, что в случае «серьезного и очевидного» нарушения уголовного законодательства принимающего государства или такого же вмешательства в его внутренние дела посылающее государство отзыват таких лиц, прекращает их деятельность или принимает меры к их отъезду. Вместе с тем важно подчеркнуть, что бремя доказательства «серьезного и очевидного» нарушения или вмешательства лежит на государстве пребывания. И лишь после того как такие доказательства им представлены, посылающее государство должно принять меры в отношении лица, о котором идет речь. В той же статье предусмотрено, что принимающее государство вправе «принимать такие меры, которые необходимы для защиты своих интересов», но только на правительственном уровне. Эти меры могут носить различный характер (например, представление, протест и др.). Принимающее государство может проводить консультации с посылающим государством и обращаться к примирительной процедуре, с тем чтобы не мешать нормальному функционированию миссии.

Привилегии и иммунитеты, которыми пользуется постоянное представительство, в принципе аналогичны дипломатическим.

⁹⁸ Отметим, что многие государства, на территории которых расположены штаб-квартиры универсальных международных организаций, не ратифицировали Конвенцию, что сказывается на ее эффективности.

Более того, закрепленный в ст. 28 и 58 Венской конвенции 1975 г. принцип личной неприкосновенности главы и членов дипломатического персонала постоянного представительства и делегации в органе и на конференции почти текстуально воспроизводит формулировки ст. 29 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., но с важным дополнением: предусмотрена также обязанность принимающего государства «преследовать в судебном порядке и наказывать лиц, совершивших такие посягательства». Это значительный шаг вперед. Важность такого дополнения трудно переоценить ввиду непрекращающихся террористических актов против дипломатических учреждений, в том числе при ООН и других организациях.

Венская конвенция 1975 г. еще не вступила в силу, но она призвана стать той общей международно-правовой базой, на которой строится все, что связано с правовым статусом, привилегиями и иммунитетами всех видов представительств государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.

В. КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

§ 1. Консульские отношения и учреждение консульских представительств. Их структура, персонал и функции

Консульские отношения и учреждение консульских представительств. Несмотря на многообразие современных межгосударственных отношений, их можно объединить в две основные группы: отношения политические и отношения экономические и культурные. При этом в политические отношения, играющие, бесспорно, ведущую роль, входят в качестве их элементов правовые, дипломатические и военные связи. Экономические же и культурные отношения тоже можно рассматривать как включающие в себя ряд производных от них элементов. Принимая такое условное деление, можно и обслуживающие эти сферы органы внешних сношений государств за рубежом также подразделить на два основных вида — дипломатические и консульские представительства. Первые связаны прежде всего с политическими аспектами межгосударственных отношений, тогда как для поддержания и развития экономических, правовых и производных от них связей государства создают за рубежом особые постоянные органы внешних сношений — консульства.

Не касаясь истории консульского института⁹⁹, рассмотрим лишь основные вопросы консульского права¹⁰⁰.

⁹⁹ См.: *Бобылев Г. В., Зубков Н. Г.* Основы консульской службы. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 6—30; *Первенцев В. В.* Из истории консульской службы России XVIII в. // *Вопр. истории.* 1985. № 8. С. 163—167.

¹⁰⁰ Подробнее см.: *Блищенко И. П., Дурденевский В. Н.*, Указ. соч. С. 7—31,

Консульское право — это совокупность международно-правовых норм, регламентирующих деятельность консульских учреждений по защите интересов представляемых государств в отношениях с государствами пребывания по вопросам главным образом экономического, правового, гуманитарного и культурного характера. Исходя из этого, одинаково правомерным представляется употребление двух встречающихся в доктрине и в практике наименований этих органов: «консульские учреждения» и «консульские представительства». Правда, в отличие от посольств и миссий они не обладают качеством универсального представительства, а действуют, как правило, в сфере, не затрагивающей собственно политические аспекты. И только когда между государствами отсутствуют дипломатические отношения или не учреждены дипломатические представительства, на консула, с согласия страны пребывания, может быть возложено выполнение дипломатических функций, а значит и поддержание политического характера отношений.

Для консульской службы Советского государства характерна связь со сферой политических отношений. Это принципиальная линия, истоки которой — еще в подписанном В. И. Лениным декрете СНК РСФСР от 18 октября 1918 г. «Об организации консульств»¹⁰¹. Декретом было произведено слияние дипломатической и консульской служб в едином ведомстве — Наркомате по иностранным делам. Правда, в последние годы наблюдался определенный отход от изначально очерченной цели советской консульской службы — быть профессиональным и наделенным соответствующими полномочиями защитником прав и законных интересов советских людей за рубежом в пределах, предусмотренных международным правом. Командно-административный метод и здесь потеснил главное — гуманитарный аспект консульской деятельности¹⁰². Задача сейчас — возродить этот дух истинного гуманизма и делового сотрудничества. Но в целом политическое начало в советской консульской службе всегда ощущалось. Отсюда и устойчивая тенденция к закреплению в двусторонних консульских договорах и конвенциях СССР с зарубежными странами такого объема привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц, который практически приравнивает их к иммунитетам, которыми пользуются дипломатические агенты государств.

Если в круг ведения посольства входит все, что касается прав и интересов аккредитуемого государства на всей территории государства пребывания, то консульство имеет лишь специальную (хотя и весьма широкую) компетенцию и действует не на всей территории государства пребывания, а только в пределах отведенного ему консульского округа. Отсюда еще одно различие. Посольство поддерживает контакты с центральными органами государства

216—270, 327—428; Ильин Ю. Д. Указ. соч.; Петренко Н. И. Указ. соч.; Сандровский К. К. Право внешних сношений. С. 280—322; Машев Д. Указ. соч. С. 247—352; Lukaszuk L. Prawo Konsularne. W-wa, 1988.

¹⁰¹ СУ. 1918. № 78. Ст. 823.

¹⁰² Об этом свидетельствует сам термин: от латинского *consulo*, что означает «принимать меры», «заботиться», «помогать».

пребывания, а консульство — лишь с местными, т. е. с властями своего консульского округа. При этом посольство аккредитуемого государства всегда одно, а консульств может быть несколько.

Установление консульских отношений и учреждение консульств осуществляется, как и в сфере дипломатической, по взаимному согласию государств. Однако для функционирования консульств не обязательно ни признание де-юре, ни наличие дипломатических отношений. Да и разрыв дипломатических отношений не влечет за собой автоматически разрыва отношений консульских. Существование консульств в этих условиях объясняется необходимостью решения практических вопросов защиты прав и интересов граждан отечественного для консульства государства, обслуживание потребностей экономического характера и т. д.¹⁰³

С другой стороны, установление дипломатических отношений означает, если не оговорено иное, и установление консульских отношений. Сейчас это не только подразумевается, — норма такого рода содержится в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (п. 2 ст. 2). Но достижение договоренности об установлении консульских отношений и даже подписание консульской конвенции между государствами не снимает вопроса о том, что в каждом отдельном случае при фактическом учреждении консульств необходимо соглашение между государствами относительно местонахождения консульского учреждения, его класса и определения границ консульского округа.

Таким образом, как и в праве дипломатическом, здесь также может наблюдаться разрыв во времени между установлением консульских отношений и фактическим учреждением консульств. Все зависит от общей политической атмосферы во взаимоотношениях между государствами, а также от практической целесообразности существования отдельных консульств. Но нужно иметь в виду, что консульские вопросы решаются в большинстве случаев через существующие в дипломатических представительствах консульские отделы¹⁰⁴. Теперь это стало обычным явлением в мировой дипломатической практике, а начал вводить в своих полпредствах институт «отдельских консульств» еще в 20-е годы Советский Союз.

Общеприняты в мировой практике следующие классы консульских учреждений: а) генеральные консульства; б) консульства; в) вице-консульства; г) консульские агентства. Соответственно именуются и главы консульских учреждений. Консулы и вице-

¹⁰³ Таковы, в частности, задачи периодически работающей в Тель-Авиве группы советских консульских работников. См.: Известия. 1987. 27 сент.

¹⁰⁴ СССР имеет за рубежом весьма разветвленную консульскую сеть — около 200 представительств. Из них около 70 — самостоятельные консульские представительства, а остальные — консульские отделы посольств СССР за границей, которых в 1989 г. было около 120. В СССР около 40 отдельных консульств иностранных государств и почти 120 консульских отделов в посольствах зарубежных стран в Москве.

консулы, кроме тех, которые возглавляют самостоятельные (соответствующего класса) консульские учреждения, могут входить в состав генеральных консульств как их обычные должностные лица.

Под консульским должностным лицом как международное, так и национальное право (в СССР, например, ст. 12 Консульского устава 1976 г.) понимают любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено выполнение консульских функций. Термин «глава консульского учреждения» обычно заменяется в доктрине термином «консул», имеющим собирательное значение, так как это может быть и генеральный консул, и консул, и вице-консул, и консульский агент, а также заведующий консульским отделом посольства.

Кроме того, принято различать штатных и нештатных, или почетных, консулов. Институт почетных консулов давно известен мировой практике, но остается недостаточно изученным в советской литературе¹⁰⁵. Нет и общепризнанного определения нештатных, или почетных, консулов.

Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. также не содержит обобщающих положений на этот счет, но в ст. 66 и других называет эту разновидность консулов «почетными консульскими должностными лицами». С этим нельзя согласиться, ибо уже в самом определении содержится противоречие. Нештатный консул не может быть должностным лицом. Решающим признаком, которым он отличается от консула обычного, как раз и служит то, что почетный, или нештатный, консул вообще не состоит на государственной службе в качестве должностного лица. К этому добавляются еще три характерных для нештатных консулов признака: возможность выполнения консульских функций как собственными гражданами, так и иностранными; неполучение нештатными консулами регулярной заработной платы за выполняемые функции; разрешение им, в отличие от штатных консулов, заниматься коммерческой и иной приносящей доходы деятельностью.

В практике СССР до сих пор возможности нештатного консульского обслуживания не использовались, если не считать нескольких случаев периода непосредственно после Октябрьской революции¹⁰⁶. Консульский устав СССР 1976 г. в отличие от Консульского устава 1926 г. допускает их использование. В настоящее время в условиях расширения внешних связей, роста туризма,

¹⁰⁵ Среди немногих работ на эту тему см.: *Бобылев Г. В., Зубков Н. Г.* Указ. соч. С. 247—262; *Зубков Н. Г.* Нештатные консулы в прошлом и настоящем // Науч. тр. Дипломат. акад. МИД СССР. 1979. Вып. 6. С. 65—80.

¹⁰⁶ Это объяснялось условиями политической обстановки, неблагоприятной для нашей страны из-за ее непризнания де-юре и отсутствия в связи с этим нормальных дипломатических и консульских отношений с большинством западных стран (до полусы признания СССР 1924—1925 гг.). Поэтому иногда для защиты интересов Советского государства назначали иностранцев, пользовавшихся доверием революции: видного деятеля профсоюзного движения Шотландии Джона Маклина в качестве первого консула РСФСР в Глазго в 1918 г. и американского журналиста Джона Рида в этом же качестве в Стокгольме в том же году.

внешнеторговых операций и других видов деятельности, требующих консульского обслуживания, институт нештатных, почетных, консулов может и должен стать дополнительным средством перестройки консульской деятельности СССР за границей. Но именно дополнительным, ибо, несмотря на преимущества¹⁰⁷, есть в этой практике и свои слабые стороны. Главная из них заключается в том, что нештатные консулы из числа граждан страны пребывания или третьих стран не всегда отвечают той степени лояльности, которая естественна для граждан отечественного государства. Кроме того, собственные граждане не освобождаются, как правило, от юрисдикции данного государства, и, если они являются нештатными консулами другого государства, естественно, не получают того объема привилегий и иммунитетов, который обычно предоставляется иностранным дипломатическим агентам и консульским должностным лицам. Все это предопределяет общее отношение к нештатным консулам в международном праве и национальном законодательстве как к институту, обращение к которому зависит от политической целесообразности и практической необходимости в каждом отдельном случае.

Начало и окончание консульской миссии. С точки зрения международного права консулом считается лишь то лицо, которое должным образом назначено компетентными властями представляемого государства и признано в этом качестве государством пребывания. Эти два условия образуют основной принцип консульского института.

Какой именно орган государства уполномочен назначать и принимать консулов? Это определяется национальным законодательством. Но поскольку речь идет о назначении официального представителя в другую страну, необходимо учитывать и мнение государства пребывания. С этим связана тенденция получения предварительного согласия будущего государства пребывания на назначение главы консульского представительства. Это во многом напоминает агреман для глав дипломатических представительств, и основания здесь те же самые. Но делается это лишь на двусторонней основе. В Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. общей нормы на этот счет нет, она просто констатирует, что главы консульских учреждений назначаются представляемым государством и допускаются к выполнению своих функций государством пребывания (ст. 10). Там же подчеркивается, что формальности в назначении и допущении консулов определяются соответственно законами, правилами и обычаями представляемого государства и государства пребывания.

Несколько слов о формальностях, связанных с назначением консула и регулируемых внутренним правом. Как правило, консул должен получить документ, именуемый консульским патентом.

¹⁰⁷ Среди них — соображения экономии средств на содержание консульств, иногда нехватка профессиональных кадров и т. д. Первое почетное консульство СССР начало действовать в 1990 г. в Бразилии.

Подписываемое в зависимости от принятого в государстве порядка либо министром иностранных дел, либо главой государства, это свидетельство о назначении направляется по принадлежности государству пребывания дипломатическим путем. Власти государства пребывания, получив консульский патент, рассматривают вопрос о допущении консула к исполнению служебных обязанностей в указанном консульском округе. Такое допущение, или признание, консула оформляется обычно путем выдачи экзекватуры, т. е. разрешения государства пребывания на отправление консульских функций в данном районе (консульском округе).

Общепризнано право государства пребывания отказать в выдаче экзекватуры, не мотивируя причин отказа (ст. 12, п. 2 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.). Обычной практикой, подтверждаемой и консульскими конвенциями, является временное, до выдачи экзекватуры, разрешение консулу выполнять свои функции.

Начало консульской миссии для главы консульского учреждения определяется моментом выдачи экзекватуры, а для других консульских должностных лиц — уведомлением о его прибытии с указанием имени, фамилии, должности, по необходимости и ранга и сообщением об этом государству пребывания дипломатическим путем.

С выдачей экзекватуры связаны определенные правовые последствия, помимо официального вступления в должность: генеральный консул в данном населенном пункте страны пребывания, который раньше, чем другие, получил экзекватуру, считается дуайеном консульского корпуса. Консульский корпус в широком смысле слова состоит из всех консульских должностных лиц иностранных консульств, находящихся в данном городе, и функции его дуайена, в общем, те же, что и у дуайена дипломатического корпуса, т. е. протокольные вопросы и консультации своих коллег по вопросам местного церемониала и этикета.

Окончание консульской миссии сводится к двум основным случаям: а) когда представляемое государство уведомляет об этом дипломатическим путем государство пребывания; б) когда государство пребывания уведомляет дипломатическим путем представляемое государство о том, что экзекватура главы консульского учреждения аннулирована или что консульское должностное лицо либо другой работник консульского учреждения является неприемлемым. В этом случае представляемое государство должно отозвать главу консульства или должностное лицо, о котором идет речь.

Как и в сфере дипломатической, необходимо различать случаи окончания личной консульской миссии и прекращения деятельности консульств как таковых. Об общем действующем здесь принципе уже говорилось: разрыв дипломатических отношений между государствами сам по себе не означает обязательного разрыва отношений консульских в силу общей, не связанной с «большой политикой», природы консульского института. Однако реальная практика межгосударственных отношений значительно

богаче, чем некоторые общие принципы, и здесь бывают отклонения¹⁰⁸.

Учитывая, что консульские функции, даже если нет отдельных, самостоятельных консульств, выполняются дипломатическими представительствами, можно говорить об определенной устойчивости консульских отношений во всех случаях, если, конечно, это не связано с прекращением существования того или иного государства как субъекта международного права.

Структура консульских представительств определяется содержанием основных направлений внешнеполитической деятельности представляемых ими государств, а конкретно — основными, учитывающими особенности этих органов внешних сношений задачами консульств. Эти задачи для советских консульств определены в ст. 1 Консульского устава СССР: «Консульские учреждения содействуют развитию дружественных отношений СССР с другими государствами, расширению экономических, торговых, научно-технических, культурных связей и туризма». Соответственно в составе консульств всегда есть отделы или во всяком случае сотрудники, занимающиеся таким традиционным для консульств делом, как паспортно-визовые операции, вопросы экономических и культурных связей и т. д.

Персонал консульского учреждения состоит из двух основных категорий: консульских должностных лиц и сотрудников консульского учреждения. Вспомогательный же персонал — это лица, выполняющие обязанности по обслуживанию представительства.

Положение с численностью персонала здесь такое же, как и в праве дипломатическом. Практически эти вопросы решаются заинтересованными государствами на основе соглашения или договоренности.

Функции консульских учреждений и средства их осуществления. Основным в консульском праве является вопрос о функциях консульских учреждений. Из 99 статей Консульского устава СССР 79 так или иначе связаны с функциями советских консульских должностных лиц. Весьма подробно рассматриваются эти вопросы и в двусторонних консульских договорах и конвенциях. Анализ некоторых из них позволяет сделать вывод, что они основываются на ряде сложившихся принципов. Как и в области дипломатических сношений, это прежде всего принцип невмешательства во внутренние дела государства пребывания в процессе консульской деятельности, а также принцип уважения законов и правил государства пребывания.

Консульские учреждения в условиях все возрастающего меж-

¹⁰⁸ В ноябре 1979 г. именно по политическим мотивам, после прекращения дипломатических отношений между США и Ираном последний закрыл четыре своих консульства в Соединенных Штатах.

И наоборот, известные случаи, когда дипломатические отношения не прерываются, но при обострении отношений между государствами закрываются консульства — так было с конца 40-х до начала 70-х годов в консульских отношениях между СССР и США.

дународного экономического и культурного обмена, расширения контактов и связей, вызываемых происходящей в мире научно-технической революцией, становятся одним из важнейших каналов практического осуществления принципов мирного сосуществования и развития делового, взаимовыгодного сотрудничества государств с различным социальным строем.

В современном консульском праве это положение утвердилось в качестве общепризнанного принципа и в наиболее общем виде сформулировано в преамбуле Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и в ст. 5 этой конвенции, где перечисляются основные функции консульств. В известном смысле консульства решают даже более разнообразные задачи, чем дипломатические представительства.

Вполне понятно, что в наше время, с усилением интернационализации материальной и духовной сфер жизни человеческого общества, с развитием всех видов обменов между народами и государствами функции консулов расширились и усложнились. Центральная функция советских консульских учреждений должна заключаться именно в заботе о советских гражданах и вообще соотечественниках за рубежом и содействии общественному прогрессу на путях сотрудничества.

Рассмотрим, как решается вопрос о консульских функциях в договорном праве на примере одного из недавних актов -- советско-югославской консульской конвенции от 20 июня 1987 г., в которой им посвящена гл. IV, состоящая из 22 статей. Общими такими функциями являются:

1) защита интересов представляемого государства и его граждан в соответствии с положениями конвенции;

2) содействие развитию торговых, экономических, научных, культурных, спортивных и туристических связей между представляемым государством и государством пребывания, а также укрепление дружественных отношений между ними;

3) выяснение всеми законными средствами условий и тенденций развития в областях, указанных в п. 2 (ст. 33), информирование об этом представляемого государства и всех заинтересованных лиц;

4) оказание помощи гражданам представляемого государства.

Для выполнения своих функций консульское должностное лицо может обращаться к компетентным местным властям консульского округа, а также в центральные органы государства пребывания, если это допускается законами, правилами и практикой государства пребывания или международными соглашениями (п. 1 ст. 34). Обращение непосредственно в МИД государства пребывания возможно только в случае отсутствия членов дипломатического персонала своего посольства (п. 2 ст. 34).

Из многих перечисленных в гл. IV консульской конвенции функций отметим следующие обычно встречающиеся виды консульских операций:

1. Паспортно-визовая работа. Консульское должностное лицо

выдает, заменяет, продлевает и аннулирует паспорта или другие проездные документы гражданам представляемого государства, а также выдает и продлевает визы и другие аналогичные документы лицам, направляющимся в представляемую страну (ст. 37).

2. Учет граждан представляемого государства, проживающих или находящихся на территории консульского округа, включая учет и выполнение формальностей, связанных с воинской повинностью и призывом граждан (ст. 35).

3. Функции, связанные с регистрацией актов гражданского состояния. Это регистрация рождения и смерти граждан страны консула с выдачей соответствующих свидетельств; регистрация брака между гражданами представляемого государства с выдачей свидетельства о браке, если это допускается государством пребывания; производство усыновления (удочерения), если усыновляемый и усыновитель — граждане представляемого государства (ст. 38).

4. Нотариальные действия: составление и прием на хранение завещаний граждан своей страны; удостоверение подписи на сделках и других актах, имеющих правовое действие вне территории государства пребывания и не касающихся действительных прав на недвижимое имущество на территории государства пребывания; удостоверение подписи граждан страны консула на всякого рода документах; перевод и удостоверение перевода документов на государственный язык представляемого государства и государства пребывания; прием заявлений о признании отцовства или материнства; прием на хранение денег, документов, ценных бумаг и ценностей в соответствии с законодательством страны пребывания, и др. (п. 1 ст. 39).

Составленные, удостоверенные или переведенные консулом документы рассматриваются в государстве пребывания как документы, имеющие такое же юридическое значение и доказательную силу, как если бы они были составлены, удостоверены или переведены властями и учреждениями государства пребывания (п. 2 ст. 39).

5. Консул может заниматься вопросами опеки и попечительства для граждан своей страны, находящихся на территории государства пребывания, если это не противоречит законодательству обоих государств.

6. Меры по обеспечению наследства, открывшегося в стране пребывания: консульское должностное лицо имеет право присутствовать при описи наследства, участвовать в принятии мер для его сохранности, представлять своих граждан без получения особых полномочий в случаях, если наследник отсутствует или не назначил своего уполномоченного лица во время ведения дела о наследстве компетентными органами государства пребывания — до момента, когда будет назначен такой уполномоченный или наследник сам возьмет на себя защиту своих прав.

7. Традиционными, особенно в отношениях между морскими державами, являются функции консула в отношении морского

и речного судоходства. Из шести развернутых статей по этому поводу в советско-югославской конвенции отметим лишь одну — о полномочиях консульского должностного лица в этой сфере. В силу ст. 44 он: а) выясняет обстоятельства происшествий на борту, проверяет судовые документы, опрашивает капитана и членов экипажа; б) разрешает без ущерба для прав властей государства пребывания споры между капитаном и любым членом экипажа, включая споры, касающиеся договора о найме и условий труда, — в соответствии с законодательством представляемого государства; в) принимает меры по лечению в больнице и по репатриации; г) получает, составляет или заверяет любую декларацию в отношении судов.

8. Особое внимание уделяется правовой защите граждан представляемого государства, и с этой целью в силу ст. 48 советско-югославской конвенции консул на территории своего консульского округа имеет право свободно сноситься со своими гражданами, посещать их, давать советы, в том числе обеспечить адвоката, предложить переводчика или самому выступить в этом качестве. Равным образом государство пребывания никоим образом не ограничивает доступ в консульское учреждение граждан представляемого государства. При аресте или лишении свободы в иной форме — не позднее трех дней с этой даты — консул должен быть извещен об этом.

Раньше довольно значительное место в консульских функциях занимала легализация, т.е. установление и засвидетельствование подлинности подписей на документах и актах, исходящих от властей государства пребывания консула. Только после этого органы представляемого государства могли принять такие акты и документы к рассмотрению. Но сейчас положение меняется. Во-первых, если между государствами заключены договоры о взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, консульской легализации не требуется (а СССР имеет сейчас около 20 таких договоров). Во-вторых, изучается вопрос о присоединении СССР к Гаагской конвенции 1961 г. об отказе от легализации документов.

Средства осуществления консульских функций в принципе те же, что и у дипломатического представительства: помещения, свобода сношений и свобода передвижения персонала консульства по территории консульского округа.

Согласно ст. 10 советско-югославской консульской конвенции, помещения могут приобретаться представляемым государством в собственность или быть полученными в пользование. Возможна также аренда земельных участков, зданий или их частей.

Одним из важных средств осуществления консульских функций является свобода сношений, чему посвящена ст. 19 той же конвенции: «При осуществлении сношений со своим правительством, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями представляемого государства, где бы они

ни находились, консульское учреждение может использовать все средства связи, включая дипломатических или консульских курьеров, вализы и сообщения кодом или шифром. Оно может устанавливать и эксплуатировать радиостанцию только с предварительного разрешения государства пребывания». При этом как почта, так и курьер, ее сопровождающий, пользуются абсолютной неприкосновенностью.

Точно так же, как и в сфере дипломатических сношений, решается вопрос о свободе передвижения: «Поскольку это не противоречит законам и правилам государства пребывания о районах, въезд в которые запрещается или ограничивается по соображениям государственной безопасности, работнику консульского учреждения разрешается свободно передвигаться по территории государства пребывания» (ст. 31).

Можно лишь отметить, что в данном случае свобода передвижения простирается дальше обычно принятого: не в пределах консульского округа, а по территории государства пребывания в целом. Впрочем, двусторонние договоры тем и отличаются, что в каждом из них стороны могут наряду со сложившимися общими правилами закреплять те или иные особенности.

Одним из общих принципов, закрепленных как Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г., так и двусторонними договорами, является положение о том, что государство пребывания должно содействовать нормальному и беспрепятственному выполнению консульских функций. С этой целью оно, как предусматривается ст. 21 советско-югославской консульской конвенции, «обеспечивает консульскому должностному лицу свою защиту и принимает необходимые меры для того, чтобы оно могло выполнять свои обязанности и пользоваться привилегиями и иммунитетами в соответствии с положениями настоящей Конвенции, а также не допускает нанесения ущерба его личности, свободе и достоинству». Здесь мы подошли, таким образом, к вопросу о консульских привилегиях и иммунитетах.

§ 2. Консульские привилегии и иммунитеты

По аналогии с дипломатическими, консульские привилегии и иммунитеты можно определить как совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставляемых иностранным консульским представительствам и их официальному персоналу в объеме, определяемом договорными и обычными нормами международного права и законодательством государства пребывания.

Сам по себе основной принцип, согласно которому иностранным консульствам и их персоналу должны предоставляться определенные привилегии и иммунитеты, никогда не подвергался сомнению. Даже на заре развития консульского права, когда консульства, строго говоря, еще не были даже органами государства (они содействовали лишь отдельным судовладельцам или компаниям в их коммерческих и связанных с этим делах, а не

отечественному государству в целом), — даже тогда консулы рассматривались уже не как обычные иностранцы, а имели особый статус. Однако вопрос о том, на какой основе и в каком объеме такие привилегии и иммунитеты должны предоставляться; долгое время (отчасти и сейчас) оставался не вполне ясным.

Исторически сложившимся и в этом смысле «классическим» остается в практике ряда государств взгляд на консульства как на учреждения, пользующиеся ограниченными (по сравнению с посольствами) привилегиями и иммунитетами. Как правило, и личная неприкосновенность, и иммунитет консулов от юрисдикции государства пребывания гарантируются не во всех случаях, а только тогда, когда совершаемые ими действия не выходят за рамки служебных обязанностей, их официальных функций. Такой функциональный подход является главным отличительным признаком консульских привилегий и иммунитетов по сравнению с дипломатическими. В общем, на этом строится и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.

Но есть и другая тенденция, суть которой сводится к тому, что консульские привилегии и иммунитеты весьма значительно, если не максимально, приближаются к дипломатическим. Исходя из того, что консульства хотя и не обладают универсальным представительством, но являются органами государства, осуществляющими представительство и защиту его интересов за рубежом согласно порученным им функциям, многие государства, прежде всего СССР и восточноевропейские страны, в договорной практике следуют линии, направленной на приближение, а в некоторых случаях и на полное совпадение привилегий и иммунитетов консульств и их должностных лиц с аналогичными видами дипломатических привилегий и иммунитетов¹⁰⁹.

Привилегии и иммунитеты консульских учреждений. 1. Неприкосновенность консульских помещений. Суть этого основного вида иммунитетов, содержащегося в договорных нормах и воспроизводимого в законодательстве многих стран, сводится к тому, что запрещается доступ местных властей в помещения, занимаемые консульствами, и производство в них каких-либо действий принудительного характера (обыск, арест, реквизиция имущества и др.) без согласия или просьбы о том главы соответствующего дипломатического или консульского представительства. Больше того, п. 3 ст. 31 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. предусматривает, что «на государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты консульских помещений от всяких вторжений или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокой-

¹⁰⁹ Как отмечает Ю. Д. Ильин, «переход к полному личному иммунитету консульских должностных лиц представляет из себя пока еще тенденцию, но объективная необходимость этого вполне очевидна. Особенно она очевидна в отношении должностных лиц консульской службы социалистических государств, деятельность которых осуществляется полностью от имени и в интересах своих государств» (Ильин Ю. Д. Указ. соч. С. 140—141).

ствия консульского учреждения или оскорбления его достоинства.

К сожалению, обязывающая сила этой нормы значительно ослаблена следующими словами: «при условии соблюдения положений п. 2 настоящей статьи». А именно п. 2 ст. 31 своей формулировкой отходит от принципа неприкосновенности помещений дипломатических представительств и допускает порядок, по которому власти государства пребывания могут и без согласия главы консульства вступать в помещения представительства «в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты». За внешней «благоразумностью» этой фразы скрывается опасная для международного общения тенденция, могущая привести на практике к различным злоупотреблениям со стороны государства пребывания.

Советский Союз, как и многие другие страны, стоит за признание принципа абсолютной неприкосновенности на основе взаимности, что и подчеркивается в ст. 21 Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР от 23 мая 1966 г. В том случае, когда партнер СССР по консульским сношениям придерживается в этом отношении «пожарной оговорки» ст. 31 Венской конвенции 1963 г., возможно компромиссное решение типа принятого в ст. 11 советско-гангской консульской конвенции от 22 февраля 1985 г.: «В случае возникновения пожара в консульском помещении или иного стихийного бедствия, угрожающего безопасности граждан и сохранности имущества государства пребывания, находящегося в непосредственной близости от консульского помещения, такое согласие дается в кратчайший подходящий срок»¹¹⁰.

В большинстве же случаев предусматривается абсолютная неприкосновенность (только с согласия главы консульства), но с одним необходимым уточнением: это должны быть помещения, используемые исключительно для целей консульства (а не, скажем, несколько номеров в гостинице).

Короче говоря, на практике эта проблема так или иначе успешно решается, несмотря на издержки ст. 31 Венской конвенции 1963 г.

2. Неприкосновенность архивов и документов консульства. Этот вопрос решается по аналогии с вопросом о неприкосновенности архивов посольств, которые неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения. Правда, в прошлом делалась одна оговорка: «Неслужебные бумаги не должны храниться в консульских архивах».

3. Налоговые привилегии — содержание и объем их в разных конвенциях различны: от общего принципа об освобождении от обложения и взыскания каких-либо общегосударственных, муниципальных и иных налогов, пошлин и сборов до перечисле-

¹¹⁰ Сборник международных договоров... М.: Междунар. отношения, 1987. Вып. 41. С. 41.

ния конкретных объектов такого освобождения, например земельного участка, здания или его части, используемых для консульских целей, и др.

4. Таможенные привилегии — обычно не отличаются от предоставляемых дипломатическим представительствам, т. е. разрешается ввоз и предусматривается освобождение от таможенных пошлин на предметы, предназначенные для служебного пользования консульского учреждения, включая транспортные средства.

5. Пользование государственным гербом и флагом. В большинстве случаев, например в ст. 11 советско-ливийской консульской конвенции от 14 октября 1985 г. предусматривается, что консульский щит с гербом представляемого государства и названием консульского учреждения на языке представляемого государства и на языке государства пребывания может быть укреплен на внешней стороне здания, в котором размещено консульское учреждение. На здании консульства, как и на резиденции его главы, может вывешиваться флаг представляемого государства.

Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц. Вопрос о личной неприкосновенности консульских должностных лиц, как отмечалось, решается по-разному. Исторически сложилось так, что в доктрине и в практике государств консулы первоначально рассматривались как лица, подлежащие юрисдикции того государства, в котором они выполняли свои функции (исключение составляли режим капитуляций и связанная с ним консульская юрисдикция на Востоке)¹¹¹. Этот взгляд восходит еще к началу XVIII в.: в 1737 г. английский суд отказался признать иммунитет консула прусского короля Барбюи от английской юрисдикции. С тех пор в судебной практике многих европейских и американских государств не признавалась личная неприкосновенность иностранных консулов.

В противовес этой практике делались попытки обеспечивать консулам личную неприкосновенность договорным путем, с помощью «клаузулы о личном иммунитете», и эта личная неприкосновенность в принципе сейчас признается всеми государствами, однако она не простирается так далеко, как у дипломатов, не носит абсолютного характера.

¹¹¹ Консульская юрисдикция, которую нужно отличать от рассмотренной выше юрисдикции консула в рамках выполнения согласованных в конвенциях функций, — это институт старого международного права, составная часть режима капитуляций, начало которому было положено договором 1535 г. между французским королем Франциском I и турецким султаном Сулейманом Великолепным. Консульская юрисдикция превратилась в колониальный институт, просуществовавший в ряде стран Востока (например, в Китае) вплоть до середины XX в. Суть его состоит в том, что граждане ведущих стран Запада, находившиеся в этих восточных странах, освобождались от всякой судебной и административной ответственности перед местными властями и подчинялись только законам и правилам отечественного государства, юрисдикцию которого осуществлял над ними консул соответствующей страны. Из недавних работ на эту тему см.: Михайлов В. С., Блищенко И. П., Солнцева М. М. Дипломатическое ведомство и консульская юрисдикция в Китае (середина XIV — XX в.): Учеб. пособие. Владивосток, 1984.

В ст. 41 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. следующим образом формулируется эта общая норма современного консульского права: «1. Консульские должностные лица не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению, иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений. 2. За исключением случаев, указанных в пункте 1 настоящей статьи, консульские должностные лица не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат никаким другим формам ограничения личной свободы, иначе как во исполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу».

Практика СССР даже в отношениях с союзными государствами не отличается в этом вопросе единообразием — от текстуального совпадения со ст. 29 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. (о личной неприкосновенности), как это записано в ст. 15 советско-венгерской консульской конвенции от 20 марта 1971 г. и в ст. 14 советско-польской консульской конвенции от 27 мая 1971 г., — и до фактического воспроизводства содержания ст. 41 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. в ст. 22 советско-югославской консульской конвенции от 20 июня 1987 г.

Примерно так же обстоит дело и с вопросом об иммунитете консульских должностных лиц от юрисдикции государства пребывания. Следуя общему правилу, закрепленному в Венской конвенции 1963 г., советско-югославская консульская конвенция 1987 г. в ст. 24 устанавливает, что консульское должностное лицо и сотрудник консульского учреждения не подлежит юрисдикции государства пребывания за действия, совершенные при исполнении консульских функций. Но вот ст. 16 советско-венгерской консульской конвенции 1971 г. прямо предусматривает, что консульское должностное лицо и сотрудники консульства пользуются иммунитетом от юрисдикции государства пребывания с изъятиями, предусмотренными в подпунктах «а», «b», «с» п. 1 ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Здесь, как видим, совпадение полное.

Кроме того, консульские должностные лица пользуются также налоговыми и таможенными привилегиями — такими же, как и у дипломатических агентов, освобождаются от личных повинностей и др. Отметим, что некоторые особые права и преимущества консулы получают также не на основе норм права, а в силу некоторых правил международной вежливости — например, приглашения с выделением почетных мест на различные официальные церемонии или торжества в пределах консульского округа и т. п.

Все названные и другие привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц создают достаточно надежные правовые гарантии нормального и беспрепятственного выполнения консульской службой государств возложенных на нее важных и ответственных задач по практическому осуществлению в этой области внешних сношений принципов мирного сосуществования и развития

взаимовыгодного делового сотрудничества государств с различным социальным строем.

В заключение — о могущем возникнуть вопросе: нет ли противоречия между предшествующей практикой СССР, направленной на расширение в отношениях с государствами-контрагентами консульских привилегий и иммунитетов, и присоединением в феврале 1989 г. Советского Союза к Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., в которой объем этих привилегий и иммунитетов ограничен по сравнению с дипломатическими. Противоречия здесь нет, ибо Конвенция 1963 г., как это следует из ее ст. 72 и 73, не отражается на международных договорах, действующих между участвующими в ней государствами, т. е. это касается и двусторонних консульских конвенций СССР с зарубежными странами, заключенных ранее (их сейчас около 60). Кроме того, Конвенция 1963 г. предусматривает в отношении привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц своего рода «гарантированный минимум, опускаться ниже которого государства не вправе, но пойти в двусторонних отношениях дальше, на основе взаимности предусмотреть больший объем прав и преимуществ они всегда могут.

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

§ 1. Безопасность в ядерно-космическую эру

*Реалии ядерно-космического века и международная безопасность*². Любое государство всегда проявляет заботу об укреплении безопасности, преследуя цель сохранить себя как суверенное образование среди других государств. Важным, однако, представляется вопрос о том, с помощью каких средств эта цель достигается. Ушло то время, когда государства могли рассчитывать защитить себя только созданием собственной мощной обороны. Характер современного оружия не оставляет ни одному государству надежды обеспечить свою безопасность лишь военными средствами, наращиванием вооружений и вооруженных сил, поскольку уже не только саму ядерную войну, но и гонку вооружений выиграть нельзя. Ясно, что в ядерной войне, если она будет развязана, в ней не будет победителей, под угрозой будет поставлено существование человеческой цивилизации. В мире накоплено уже столько смертоносного оружия, что оно способно многократно уничтожить все живое на земле. Дальнейшая гонка вооружений делается бессмысленной. Стало очевидным, что безопасность государств может быть обеспечена с помощью

¹ *Богданов О. В.* Запрещение оружия массового уничтожения. М.: Междунар. отношения, 1985; *Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право*/Отв. ред. В. С. Верещетин. М.: ИГПАН СССР, 1987; *Малинин С. А.* Советское государство и международная безопасность (правовой аспект) // 70 лет Советского государства и права. Л., 1987; *Петровский В. Ф.* Безопасность в ядерно-космическую эру. М.: Междунар. отношения, 1985; *Скакунов Э. И.* Международно-правовые гарантии безопасности государств. М.: Междунар. отношения, 1983; *Собакин В. К.* Равная безопасность: Принципы равенства и одинаковой безопасности в современных международных отношениях. М.: Междунар. отношения, 1984; *Тункин Г. И.* Право и сила в международной системе. М.: Междунар. отношения, 1983; *Федоров В. Н.* ООН и проблемы войны и мира. М.: Междунар. отношения, 1988; *Генов И.* Право и сила в современных международных отношениях. С., 1988; *Arms control II: A new approach to international security.* Cambridge, 1981; *Colard D., Guihandis J.* Le droit de la sécurité internationale. P., 1987; *Fawcett J.* Law and power in the international relations. L., 1982; *Singh N., McWhinney Ed.* Nuclear weapons and contemporary international law. Dordrecht, 1989; *Wyllie J.* European security in the nuclear age. Oxford, 1986; *Wetting G.* Modelle der zwischenstaatlichen Sicherheit. Köln, 1984; *Schütz H.* Militärische vertauensbildende Massnahmen aus völkerrechtlicher Sicht. B., 1984; *Degan V.* Medunarodno pravo i medunarodna sigurnost // Pravni domašaj helsinskog Završnog akta. Sarajevo, 1982.

² *Горбачев М. С.* Реальность и гарантии безопасности мира // Избр. речи и статьи. М.: Политиздат, 1988. Т. 5. С. 285—296; *Он же.* Выступление в Организации Объединенных Наций // Правда. 1988. 8 дек.

не военных, а политических средств (включая, естественно, и юридические).

Такой вывод тем более справедлив, что в настоящее время на международной арене сложились объективные условия, в которых сосуществование государств, принадлежащих к различным общественным системам, может протекать исключительно в формах мирного соревнования и мирного соперничества. Реальная диалектика мирового развития такова, что через борьбу противоположностей складывается противоречивый, но взаимозависимый, во многом целостный мир.

Обеспечение мира не военными, а политическими средствами — не единственное изменение в подходе к безопасности в новых условиях. Попытка защитить себя в одиночку уже недостаточна. Для обеспечения безопасности необходимо объединение усилий всех (или почти всех) государств, и в первую очередь ядерных. Путь к гарантиям безопасности каждого отдельного государства лежит через всемерное укрепление всеобщей безопасности. При этом необходим учет законных интересов всех без исключения государств. Нельзя обеспечить свою безопасность за счет безопасности других; безопасность должна быть только для всех и одинаковой для всех³. Во имя создания всеобщей (универсальной) безопасности государства должны обладать той степенью ответственности, которая дает им возможность подняться над узконациональными и узоклассовыми эгоистическими интересами.

Учитывая, что достижение высоких уровней вооружений и вооруженных сил уже не может рассматриваться как эффективное средство обеспечения безопасности, сохранение мира и его укрепление надо искать на путях разоружения, уменьшения уровней вооружений (на основе взаимных договоренностей) до разумной достаточности, не превышающих нужд законной самообороны, при полном запрещении всех средств массового уничтожения, и в первую очередь ядерного оружия.

Заметную роль в предотвращении войны играет военно-стратегическое равновесие (паритет) между политическими союзами — НАТО и Организации Варшавского Договора, между СССР и США.⁴

Обстановка в мире свидетельствует, что предотвращение войны в современную эпоху — задача реальная.

Концепция всеобъемлющей международной безопасности. Исходя из необходимости нового подхода к обеспечению безопасности, на XXVII съезде КПСС была выдвинута концепция все-

³ И. Генов отмечает, что новая модель безопасности призвана преодолеть вековое противостояние между «собственной» и «чуждой» безопасностью, национальной и международной безопасностью; она исходит из неделимости безопасности. См.: Генов И. Указ. соч. С. 158.

⁴ Указанное равновесие было достигнуто на рубеже 60–70-х годов. См.: Арбатов Г. Стратегия ядерного безрассудства // Коммунист. 1981. № 6. С. 103; Петровский В. Ф. Разоружение: Концепция, проблемы, механизм. М.: Политиздат. 1982. С. 32.

ооъемлющей международной безопасности⁵. Ее смысл состоит в том, что должна быть обеспечена такая организация международных отношений, которая исключала бы возможность возникновения войны, иные отношения между государствами, кроме мирных. Поэтому, провозглашая Основы всеобъемлющей системы международной безопасности, съезд специально подчеркнул, что «руководствуясь ими, можно было бы добиться, чтобы мирное сосуществование стало высшим универсальным принципом межгосударственных отношений»⁶. Здесь указана цель создания системы, цель воплощения в жизнь концепции всеобъемлющей безопасности.

Объективные реальности ядерно-космической эры накладывают отпечаток на «облик» предлагаемой системы. Одна из ее особенностей — всеобъемлющий характер мер, направленных на установление устойчивого, безопасного и ненасильственного безъядерного мира. Они касаются самых различных областей отношений: военных, политических, экономических, гуманитарных и др.

Самому понятию «безопасность» концепция придала новые параметры. Раньше международная безопасность мыслилась как совместные усилия государств против нападения (совершенного или возможного) или для обеспечения мирных отношений между государствами, составляющими известное организационное единство (в рамках, например, системы коллективной безопасности). Ныне появились совершенно новые факторы, которые приобрели решающее значение для современного мирового развития: ядерная угроза, беспрецедентные социальные и международные последствия революции в науке и технике, общая для всех экологическая опасность, принципиально иная ситуация в сфере информации и всех видов коммуникаций. Проблема обеспечения безопасности, кроме традиционных аспектов (военных и политических), затронула и многие другие (в частности, гуманитарные и экологические). Вопросы безопасности впервые столь четко увязаны не только с военными и политическими аспектами, но и с экономическими, гуманитарными, экологическими и другими. Успешное решение проблемы безопасности требует комплексного подхода.

Обращает на себя внимание широта предлагаемых мер. Тут и отказ ядерных держав от войны, и конкретные меры по разоружению, и справедливое политическое урегулирование международных конфликтов, и укрепление доверия, и меры по обеспечению неприкосновенности границ, и предотвращение международного терроризма, и поиск путей решения проблемы задолженности, и сотрудничество в области осуществления прав человека, и мирное использование космоса, и решение других глобальных проблем. Речь, следовательно, идет о создании безопасного безъядерного и ненасильственного мира⁷.

⁵ См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1986. С. 74—76.

⁶ Там же. С. 76.

⁷ Эта мысль с особой силой подчеркнута в Делийской декларации от 27 ноября

Главные усилия должны быть направлены на профилактическую работу, на предупреждение конфликтов путем создания таких условий, которые действительно исключали бы любые иные отношения между государствами, кроме мирных. Такой подход не только не противоречит целевой направленности международно-правового механизма безопасности, закрепленного в Уставе ООН, — избавить грядущие поколения от бедствий войны, — но и наиболее полно его отражает.

Концепция всеобъемлющей безопасности получила принципиальное одобрение международного сообщества. Генеральная Ассамблея ООН 5 декабря 1986 г. и 7 декабря 1987 г. приняла специальные резолюции «О создании всеобъемлющей системы международного мира и безопасности»⁸, а на 43-й сессии — резолюцию «Всеобъемлющий подход к укреплению международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН».

Каково соотношение всеобъемлющей системы международной безопасности и уже известных, действующих институтов укрепления мира и безопасности?

В первую очередь напрашивается сравнение с системой коллективной безопасности, поскольку она терминологически созвучна со всеобъемлющей системой и функционирование как той, так и другой нуждается в использовании одних и тех же средств обеспечения мира и предотвращения войны (по крайней мере, обязательства о неприменении силы и мирном разрешении споров — необходимое условие и предпосылка существования обеих систем).

Представляется, что эти понятия не тождественны. Скорее их можно соотнести как общее (всеобъемлющая система) и частное (система коллективной безопасности). Последняя — одна из форм коллективного обеспечения международной безопасности. Предлагаемая же система имеет всеобъемлющий характер, вбирая в себя все формы и средства по предотвращению войны. Поэтому всеобъемлющая система — понятие более широкое, более емкое, чем любой ныне существующий институт поддержания мира, взятый в отдельности⁹.

Обращает на себя внимание различное смысловое значение термина «система», которое он имеет в формулах «система всеобъемлющего мира и безопасности», с одной стороны, и «система коллективной безопасности», — с другой. Если в первом случае речь идет о системе мер, направленных на создание ненасильственного и безъядерного мира, на перестройку современных международных отношений, то во втором это слово подчеркивает организационное единство государств, возникшее для обеспечения безопасности стран, входящих в это единство (см. § 6).

1986 г., принятой СССР и Индией. См.: Борьба СССР против ядерной опасности, гонки вооружений, за разоружение: Документы и материалы. М.: Политиздат, 1987. С. 425—427.

⁸ См.: Правда. 1986. 6 дек.; Известия. 1987. 9 дек.

⁹ О соотношении между системой безопасности, предусмотренной Уставом ООН, и всеобъемлющей системой международной безопасности см.: Генов И. Указ. соч. С. 177—180.

§ 2. Роль международного права в реализации концепции всеобъемлющей безопасности

Роль международного права в создании всеобъемлющей системы мира и безопасности в конечном счете можно свести к решению двудеиной задачи: а) обеспечение эффективного функционирования того механизма поддержания мира, которым мировое сообщество уже располагает, максимальное использование заложенного в действующих нормах потенциала, укрепление существующего международного правопорядка; б) выработка новых международно-правовых обязательств, новых норм. Выполнение первой задачи связано с процессом правоприменения, второй — с процессом международного нормотворчества¹⁰, хотя такое деление во многом условно, поскольку получение наибольшего эффекта от функционирования уже существующего механизма поддержания мира, кроме строгого выполнения действующих норм (первая задача), может потребовать и принятия суверенными субъектами новых международно-правовых обязательств (вторая задача). С другой стороны, создание новых норм не означает ломки названного механизма. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1986 г. «О создании всеобъемлющей системы международного мира и безопасности» подчеркивается, что «система коллективной безопасности, воплощенная в Уставе Организации Объединенных Наций, по-прежнему является фундаментальным и незаменимым инструментом для сохранения международного мира и безопасности» (п. 1). Более того, становление новых международно-правовых обязательств будет проходить на базе существующих принципов международного права¹¹.

Признание последнего факта вовсе не означает, что в связи с созданием всеобъемлющей системы международной безопасности процесс нормотворчества не коснется основных принципов международного права. Однако все действующие основные принципы не только сохраняют значение основополагающих норм международного права, фундамента современного международного правопорядка, но их роль в условиях создания всеобъемлющей системы международной безопасности будет усиливаться. В п. 2 резолюции от 5 декабря 1986 г. Генеральная Ассамблея указала на необходимость соблюдения принципов Устава ООН, в особенности принципов: уважения суверенитета, политической независимости и территориальной целостности государств; отказа от интервенции, вмешательства в их внутренние дела; неприменения силы в международных отношениях; мирного урегулирования споров и права всех народов на самоопределение. Вместе с тем осуществление

¹⁰ См.: Малинин С. А. Концепция всеобъемлющей системы международной безопасности и международное право // Изв. вузов. Правоведение. 1987. № 4. С. 16—25.

¹¹ См.: Меморандум СССР от 24 ноября 1986 г. «О развитии международного права», распространенный в качестве официального документа 41-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Док. ООН А/С 6/41/5 26 Nov. 1986.

каждой части названной двуединой задачи имеет и самостоятельное значение.

Обеспечение эффективного функционирования существующего механизма поддержания международного мира и безопасности следует рассматривать в двух аспектах — широком и узком. В широком — это укрепление общего международного правопорядка¹², что предполагает обеспечение только должного (т. е. соответствующего международному праву) поведения государств, строгого соблюдения предписаний международно-правовых норм¹³.

В связи с этим уместно напомнить о позиции Советского правительства, высказанной еще в 1936 г.: «Нельзя бороться за мир, не отстаивая в то же время нерушимости международных обязательств»¹⁴. Безопасный мир — это мир правопорядка и законности.

Учитывая характер наиболее типичных правонарушений, в современных условиях для укрепления безопасности особенно важны отказ от силовой политики, от мышления категориями «сфер влияния» и «сфер жизненных интересов», диктата своей воли другим государствам, вмешательства в их внутренние дела в любой форме; признание того факта, что мир сложен и многолик, состоит из очень непохожих друг на друга стран со своими интересами, своим правом их отстаивать и участвовать в общих делах. Повышается в деле укрепления общего международного правопорядка и роль таких факторов, как самоконтроль и самодисциплина всех государств, их ответственность перед международным сообществом за свое поведение, за принимаемые решения.

В узком смысле обеспечение эффективного функционирования существующего механизма поддержания мира и безопасности означает оптимальное использование возможностей, заложенных в тех действующих международно-правовых нормах, которые непосредственно служат цели обеспечения международной безопасности (см. § 3).

Как и во внутригосударственном праве, правоприменение в международном праве выполняет в основном правообеспечи-

¹² «Современный международный правопорядок, — пишет А. П. Мовчан, — это воплощающий интересы международного сообщества государств в целом порядок международных отношений, который установлен и осуществляется на основе принципов и норм действующего международного права и направлен на обеспечение нормальных, мирных и дружественных отношений и сотрудничества между всеми государствами, независимо от их политических, экономических, социальных систем и уровня развития» (Мовчан А. П. Вклад ООН в укрепление международного правопорядка: (К 40-летию ООН) // Изв. вузов. Правоведение. 1985. № 6. С. 25).

¹³ «Действующее международное право содержит необходимый минимум принципов и норм, строгое соблюдение которых государствами могло бы обеспечить миру международный правопорядок и нормальные отношения между государствами» (Тункин Г. И. Создание всеобъемлющей системы международной безопасности и международное право // Советский ежегодник международного права, 1986. М.: Наука, 1987. С. 24). См. также: Akehurst M. Modern introduction to international law. Winchester, 1982. P. 2—10.

¹⁴ Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1974. Т. 19. С. 154.

тельную функцию, направлено на строгое воплощение в жизнь общих программ, заключенных в нормах права¹⁵. А это требует определенной «правовой активности» субъектов применения права, которая особенно необходима в сфере обеспечения международной безопасности. Такая активность проявляется здесь в индивидуальных или коллективных действиях государств.

Индивидуальные действия в первую очередь направлены на внутригосударственную сферу, связаны, в частности, с необходимостью приведения национального законодательства в соответствие с принятыми государствами обязательствами. Эта деятельность имеет тенденцию к расширению в связи с ростом числа международно-правовых норм, конечная реализация которых происходит именно в этой сфере (норм в области экономического сотрудничества, прав человека, охраны окружающей среды и др.)¹⁶.

Индивидуальные действия, направленные вовне, преследуют цель осуществить проверку выполнения обязательств другими государствами (например, взаимный контроль), а также создать благоприятные условия для правоприменительной деятельности вообще.

Коллективная «правовая активность» может выражаться в различных формах: созыв конференции участников того или иного договора для рассмотрения хода реализации соглашения (как это делается по Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г.); учреждение специальных международных органов (например, Международной комиссии по наблюдению и контролю по гватемальским соглашениям 1987 г.), осуществление контрольных функций (например, гарантии МАГАТЭ или инспекции, предусмотренные в Итоговом документе Стокгольмской конференции 1986 г.); толкование норм, закрепленных в договоре; разработка мер, направленных на усиление эффективности той или иной деятельности, и др. Примером последнего могут служить меры, закрепленные в Декларации ООН об укреплении международной безопасности от 16 декабря 1970 г.¹⁷ В этом документе Генеральная Ассамблея ООН признала необходимым «принятие эффективных, динамичных и гибких мер ... для предотвращения и устранения угрозы миру, подавления актов агрессии и других нарушений мира и, в частности, мер для достижения, поддержания и восстановления международного мира и безопасности» (п. 8). В числе других организационных мер декларация предусматривает скорейшую разработку руководящих принципов для более эффективных операций по поддержанию мира (п. 7); учреждение, когда это целесообразно, на специальной основе вспомогательных органов для оказания Совету Безопасности помощи в выполнении

¹⁵ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 321.

¹⁶ См.: Лукашук И. И. Новое в осуществлении норм международного права // Советский ежегодник международного права, 1986. С. 53.

¹⁷ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на XXV сессии, 15 сентября — 17 декабря 1970 г. Нью-Йорк: ООН, 1971. С. 27—29.

им своих функций (п. 10); достижение универсальности Организации Объединенных Наций (п. 24) и др. Серьезной «организаторской работы» потребует реализация п. 6 декларации, предписывающего государствам-членам: «полностью использовать и добиваться лучшего применения средств и методов, предусмотренных Уставом, для исключительно мирного разрешения любого спора...»

Для усиления эффективности действующих общих многосторонних договоров по вопросам безопасности актуальны, во-первых, присоединение к ним государств, которые в них не участвуют (ненормальным следует считать тот факт, что в Московском договоре 1963 г. и Договоре о нераспространении ядерного оружия 1968 г. не участвуют некоторые ядерные державы), во-вторых, ратификация такого рода договоров теми государствами, которые их подписали. Проблема ратификации касается и двусторонних соглашений.

Нормотворческий процесс по созданию всеобъемлющей системы международной безопасности (взятый в единстве содержания и формы) характеризуется рядом моментов. Во-первых, он затронет и сферу основных принципов международного права. Главным здесь будет, конечно, их конкретизация. В то же время нормотворчество нельзя сводить к конкретизации. Не исключено, что сложатся и новые принципы международного права. Пример тому — уже начавшийся процесс универсализации принципа нерушимости границ (имеется в виду его содержание, закрепленное в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.)¹⁸. Необходимо в полном объеме закрепить в универсальных кодифицирующих актах принципы разоружения, уважения прав человека, охраны окружающей среды. В Декларации ООН от 24 октября 1970 г., являющейся, как уже отмечалось, после Устава ООН основным актом, кодифицирующим принципы международного права, эти основополагающие нормы не отражены.

Во-вторых, нормотворчество в связи с созданием системы мира и безопасности коснется многих областей межгосударственного сотрудничества, что обусловлено всеобъемлющим ее характером. Центральное место среди новых норм будут, естественно, занимать те, которые посвящены разоружению¹⁹. Фактически этот процесс уже начался, о чем свидетельствует подписание 8 декабря 1987 г. Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней и меньшей дальности²⁰. Важно, чтобы за этими мерами последовали другие и чтобы процесс разоружения стал непрерывным.

Должна быть продолжена нормотворческая деятельность, на-

¹⁸ См.: *Волова Л. И.* Нерушимость границ — новый принцип современного международного права. Ростов н/Д, 1987. С. 116—128.

¹⁹ См.: *Петровский В. Ф.* Безопасность в ядерно-космическую эру. С. 122.

²⁰ Текст см.: Вестн. МИД СССР. 1987. № 10 С. 18—89.

чатая в рамках ООН по созданию нового экономического порядка, в частности путем принятия Декларации об экономической безопасности (о ненанесении ущерба внешнеэкономической деятельности одного государства другому, рекомендации по урегулированию внешней задолженности развивающихся стран и т. д.). Одно из ведущих мест в международном нормотворчестве должна занять проблема экологической безопасности. В числе других объектов нормотворчества — создание нового информационного порядка, разработка новых норм в области международно-правовой защиты прав человека, дальнейшего укрепления доверия между государствами и многие другие области сотрудничества.

В-третьих, для развития международного права в свете концепции всеобъемлющей безопасности будут использованы все формы согласования воли государств. В связи с этим повышается роль переговоров и консультаций между суверенными субъектами с использованием любых видов и форм (на двусторонней и многосторонней основе, на разных уровнях представительства; в рамках ныне действующих механизмов и т. д.). Особенно необходим диалог между постоянными членами Совета Безопасности ООН.

Велика роль международных организаций. Учитывая комплексный характер всеобъемлющей системы, охватывающей практически все аспекты современных международных отношений, можно с уверенностью сказать, что любая международная организация может найти место в создании этой системы (в пределах, конечно, своей компетенции). Однако наибольшую роль в реализации концепции всеобъемлющей международной безопасности должна сыграть Организация Объединенных Наций. И не случайно в Меморандуме СССР от 24 ноября 1986 г. это подчеркивается особо.

Для реализации концепции всеобъемлющей безопасности ООН²¹ может использовать следующие формы своей нормотворческой деятельности: 1) создание норм международного права непосредственно (путем участия в международных договорах и принятия нормоустановительных постановлений); 2) разработка проектов международных договоров; 3) дача рекомендаций государствам в целях создания отдельных договорных норм; 4) заключение международных соглашений под ее эгидой; 5) участие в формировании обычаев; 6) издание административно-регламентационных актов; 7) исследование определенных вопросов, подлежащих регламентации (особенно в экономической, военной, гуманитарной области); 8) созыв международных конференций; 9) обсуждение актуальных вопросов сотрудничества в рамках своих органов.

Поскольку всеобъемлющая система мира и безопасности органически вытекает из Устава ООН, ее действенность прямо зависит от того, насколько эффективно функционирует Организация в

²¹ О роли ООН в создании всеобъемлющей системы см.: Федоров В. Н. ООН и проблемы войны и мира. С. 227—254.

целом и ее отдельные институты (в первую очередь Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея). Речь должна идти о совершенствовании всех сторон деятельности ООН (как и других международных организаций). В связи с этим нельзя пройти мимо некоторых суждений, ведущих к противопоставлению одних функций организации другим.

Так, авторы книги «Будущее международной организации» (Нью-Йорк, 1981) считают, что международные организации должны рассматриваться не как «международная структура сотрудничества», а скорее как механизм для разрешения конфликтов²². Конечно, их роль в мирном разрешении споров должна усиливаться. Но эта сторона деятельности международных организаций по сути есть не что иное, как конкретная форма международного сотрудничества. Кстати, большинство исследователей международных организаций прогнозируют в их рамках дальнейшее развитие международного сотрудничества²³.

§ 3. Общая характеристика международно-правовых средств обеспечения безопасности

Современное международное право — это право мира, а потому даже те его установления, которые, казалось бы, непосредственного отношения к предотвращению войны не имеют, должны способствовать укреплению международной безопасности. Примером могут служить основные принципы международного права, направленные на обеспечение равноправного межгосударственного сотрудничества и международной защиты прав народов и человека (уважение государственного суверенитета, невмешательство во внутренние дела, сотрудничество, равноправие и самоопределение народов и др.), и соответствующие конкретные международно-правовые нормы (посвященные, скажем, созданию нового международного экономического порядка или проблеме ликвидации задолженности развивающихся стран, экономической безопасности или борьбе с расизмом). В условиях существования в мире государств с различным государственным и общественным устройством для реализации равного права всех государств на безопасность исходным должно стать всеобщее признание нормативного элемента принципов мирного сосуществования и самоопределения — свобода социального и политического выбора каждой нацией, каждой страной. Общеизвестно, что широкое межгосударственное сотрудничество, углубляя доверие и взаимопонимание между странами, укрепляет и международную безопасность.

Наряду с этим можно выделить нормы международного права, играющие особо важную роль в создании условий, которые исключили бы возникновение войны. Совокупность этих норм и состав-

²² The future of international organization. N. Y., 1981. P. 34.

²³ См., напр.: *Jacolson H. K.* Networks of interdependence: International organizations and the global political system. N. Y., 1984. P. 392.

ляет право международной безопасности²⁴. Отметим, что концепция всеобъемлющей безопасности значительно расширила представление о круге этих норм.

Юридическую основу современного права международной безопасности составляют прежде всего такие основные принципы международного права, как принцип неприменения силы, принцип мирного разрешения споров, принцип разоружения. Задача состоит в том, чтобы сделать эти принципы более действенным средством обеспечения мира и предотвращения войны, повысить их эффективность. Эту цель можно достичь различными путями.

Прежде всего — это повышение самоконтроля и самодисциплины всех государств, их ответственности перед международным сообществом за строгое соблюдение указанных принципов.

Второй путь — закрепление обязательств, вытекающих из принципов неприменения силы и мирного разрешения споров, во внутригосударственном законодательстве (например, в конституциях и в специальных законах о защите мира, как это сделано в СССР и некоторых других странах).

Третий путь — дальнейшее развитие и конкретизация принципов. Этот путь предоставляет широкий выбор вариантов как юридической формы, так и содержания нормативных решений. Покажем это на примере принципа неприменения силы²⁵.

Уже приобретенный опыт конкретизации этого принципа и те предложения, которые на этот счет имеются, свидетельствуют, что новые нормы могут: а) углублять уже существующие нормативные элементы принципа (например, определение агрессии 1974 г., конкретизирующее такой элемент, как запрет применять вооруженную силу, и дающее четкий ответ на вопрос, какие действия и при каких условиях подлежат квалификации как агрессия)²⁶; б) выдвигать новые нормативные элементы (предложение о конвенционном закреплении запрещения государственного терроризма); в) уточнять особенности действия принципа в отношении отдельных регионов, как это сделано для Европы в Заключительном акте 1975 г. или в отношении отдельных пространств, прежде всего космоса (в Договоре 1967 г. и выдвинутом в 1983 г. Советским Союзом проекте Договора о неприменении силы в космическом пространстве и из космоса в отношении земли)²⁷.

Разнообразны и формы закрепления нормативных решений: международный договор (основные положения, например, Договора о взаимном неприменении военной силы и поддержании отношений мира были предложены советской стороной участникам

²⁴ Тексты основных актов, относящихся к праву международной безопасности (с соответствующими комментариями), см.: Colard D., Guilhaudis J. Op. cit.

²⁵ О необходимости дальнейшей конкретизации принципа неприменения силы см., напр.: Мюллерсон Р. А. Роль и возможности международного права в создании ВСМБ // Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право. М.: ИГНАН СССР, 1987. С. 10.

²⁶ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать девятой сессии, 17 сентября — 18 декабря 1974 г. Нью-Йорк: ООН, 1975. Т. 1. С. 181—182.

²⁷ См.: Борьба СССР против ядерной опасности ... С. 74—78.

Стокгольмской конференции по мерам доверия, безопасности и разоружения в Европе в 1985 г.), итоговые документы межгосударственных конференций (примером может служить Заключительный акт 1975 г.); нормоустановительные решения международных организаций (скажем, Декларация ООН об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях от 18 ноября 1987 г.)²⁸.

Принцип конкретизируется на разных уровнях: на двусторонней основе (в договорах о неприменении силы и о взаимной помощи, где возможно не простое повторение формулы п. 4 ст. 2 Устава ООН, а закрепление ее с учетом конкретных условий, вытекающих из сложившихся отношений между договаривающимися государствами); на региональной основе (подтверждение принципа в Итоговом документе Стокгольмской конференции 1986 г.)²⁹, на универсальной основе (например, Всемирного договора о неприменении силы, проект которого был выдвинут СССР еще в 1976 г. и который, естественно, будет доработан в свете концепции всеобъемлющей безопасности).

Специальные принципы права международной безопасности (как и основные принципы международного права) носят нормативный характер. Среди них особо следует выделить принцип равенства и одинаковой безопасности и принципы ненадания ущерба безопасности государств.

Принцип равенства и одинаковой безопасности — юридическое выражение фактически существующего военно-стратегического равновесия (паритета) в мире. Смысл его состоит в том, что государства обязаны не нарушать равновесие, стремясь при этом к возможно более низкому уровню вооружений и вооруженных сил. Здесь важно подчеркнуть, что речь идет о сохранении стратегической стабильности, военно-стратегического равновесия (паритета). Это, в частности, означает, что действия, направленные на изменение паритета, не могут быть оправданы, а любые меры в области обеспечения безопасности должны быть строго сбалансированы в связи с необходимостью сохранения военно-стратегического равновесия. Это равновесие не может отражать раз навсегда данный уровень вооружений и вооруженных сил. Но изменение такого уровня (при сохранении паритета) не может происходить в сторону увеличения. В силу обязательств, вытекающих из принципа разоружения и закрепленных в ряде международно-правовых актов, уровень вооружений и вооруженных сил должен иметь тенденцию к понижению (конечный результат такого понижения — полная ликвидация вооружений и вооруженных сил). «Подлинная равная безопасность в наш век, — отмечалось в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, — гарантируется

²⁸ Вест. МИД СССР. 1988. № 2. С. 22—25. О нормотворческой роли Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам поддержания мира см.: Colard D., Guthaudis J. Op. cit. P. 124—133.

²⁹ Междунар. жизнь. 1986. № 11. С. 149—159.

не предельно высоким, а предельно низким уровнем стратегического баланса, из которого необходимо полностью исключить ядерное и другие виды оружия массового уничтожения»³⁰.

Такая трактовка содержания принципа равенства и одинаковой безопасности вытекает из анализа актов, в которых этот принцип закреплен: Советско-американского заявления о согласованных принципах переговоров о разоружении, опубликованного 21 сентября 1961 г. и одобренного затем Генеральной Ассамблеей ООН³¹, Основ взаимоотношений между СССР и США от 29 мая 1972 г.³², Основных принципов переговоров о дальнейшем ограничении стратегических наступательных вооружений от 21 июня 1973 г.³³, Совместного заявления СССР и США в Вене от 18 июня 1979 г.³⁴, Заключительного коммюнике подготовительных консультаций, относящихся к переговорам о взаимном сокращении вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе, состоявшихся в Вене, от 28 июня 1973 г.³⁵, Заключительного документа X специальной (первой по разоружению) сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 30 июня 1978 г.³⁶, Совместного советско-американского заявления от 21 ноября 1985 г.³⁷

Пожалуй, наиболее четко формула принципа равенства и одинаковой безопасности зафиксирована в Заключительном документе X специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 30 июня 1978 г. В п. 82 документа подчеркивается необходимость «достижения более стабильного положения в Европе при более низком уровне военного потенциала на основе примерного равенства и паритета». Здесь о принципе одинаковой безопасности говорится применительно к Европе (при этом ясно, что паритет, когда речь идет о Европе, не может быть ничем иным, как паритетом между противостоящими друг другу военными группировками — НАТО и ОВД). Но важно подчеркнуть, что приведенная формула содержит основные компоненты принципа одинаковой безопасности: стратегическая стабильность, паритет, достижение более низкого уровня военного потенциала.

В литературе высказаны различные точки зрения о месте принципа равенства и одинаковой безопасности в системе норм международного права и о пространственной сфере его действия. При

³⁰ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. С. 65. В решениях съезда говорится об ограничении военного потенциала «пределами разумной достаточности», ибо характер и уровень этого предела продолжают лимитироваться позициями и действиями США, их партнеров по блокам. Следует, однако, подчеркнуть, что СССР — сторонник самого радикального разоружения. Наш идеал — мир без оружия, осуществление всеобщего и полного разоружения.

³¹ См.: Правда, 1961, 22 сент.

³² Ведомости Верхов. Совета СССР, 1972, № 23, Ст. 192.

³³ Там же, 1973, № 27, Ст. 345.

³⁴ Правда, 1979, 19 июня.

³⁵ Советский Союз в борьбе за разоружение: Сб. документов. М.: Политиздат, 1977. С. 76–77.

³⁶ Организация Объединенных Наций: Сб. документов. М.: Наука, 1981. С. 552.

³⁷ Правда, 1985, 22 нояб.

этом допускаются две крайности. С одной стороны, об этом принципе чаще всего пишут в связи с проблемой разоружения или ограничения вооружений, не указывая, что он имеет более широкое применение³⁸. С другой стороны, делается попытка отнести его к числу основных принципов международного права³⁹.

Было бы неправильно относить принцип равенства и одинаковой безопасности исключительно к сфере разоружения, точно так же, как понятие военно-стратегического равновесия не сводится к простому тождеству уровней вооружений и вооруженных сил. Военно-стратегическое равновесие — это сложный комплекс показателей, выражающих стратегическую стабильность (военный потенциал своей страны и союзников, географическое расположение государства, стратегические концепции, оснащенность армий новейшими видами вооружения и т. д.). Принцип равенства и одинаковой безопасности применим ко всем практическим мерам, осуществляемым для обеспечения безопасности.

В то же время его применение не выходит за рамки регулирования сферы безопасности и не затрагивает другие области международных отношений. Уже поэтому он не может быть причислен к категории основных принципов международного права. Принцип равенства и одинаковой безопасности — специальный принцип права международной безопасности.

Два мнения высказано и о пространственной сфере действия этого принципа. Ряд авторов признает универсальный характер его применения в глобальном масштабе или в рамках того или иного континента (скажем, Европы)⁴⁰. Другие считают, что сфера действия принципа распространяется только на отношения между СССР и США, ОВД и НАТО⁴¹.

Правильное решение этого вопроса зависит от смысла, вкладываемого в понятие принципа равенства и одинаковой безопасности. Если этот принцип рассматривать как юридическое выражение фактически существующего военно-стратегического равновесия (или, как говорится в Заключительном документе X специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, «примерного равенства» военного потенциала), как предписание о сохранении этого равновесия на более низком уровне военного потенциала, то такого равновесия (паритета) не может быть, скажем, между СССР и Люксембургом. Ныне общепризнано, что о примерном равенстве и паритете военного потенциала можно со всей определенностью

³⁸ См., напр.: *Мелков Г. М.* Принципы переговоров об ограничении гонки вооружений; *Буроменский М. В.* Механизм переговоров о разоружении: (Международно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Киев, 1984. С. 12.

³⁹ См.: *Иванашенко Л. А.* Принцип равной безопасности и его значение для современного международного права // Советский ежегодник международного права, 1976. М.: Наука, 1978. С. 63—64.

⁴⁰ См.: *Собакин В. К.* Равная безопасность ... С. 63—119; *Клюев В. Н.* Обеспечение европейской безопасности на современном этапе: Международно-правовые аспекты // Изв. вузов. Правоведение. 1982. № 5. С. 78—84.

⁴¹ См.: *Петровский В. Ф.* Разоружение ... С. 33—34; *Тункин Г. И.* Право и сила в международной системе. М.: Междунар. отношения, 1983. С. 184.

говорить применительно к отношениям между СССР и США, ОВД и НАТО. Для обозначения такого положения можно было бы говорить не о принципе равенства и одинаковой безопасности, а, скажем, о принципе паритета военного потенциала или принципе военно-стратегического равновесия. Но в практике утвердился термин «равенство и одинаковая безопасность» и нет необходимости от него отказываться.

Те авторы, которые считают, что сфера действия принципа имеет всеобщий характер, вкладывают в его содержание другой смысл: для всех государств должна быть обеспечена равная (и в этом смысле одинаковая) безопасность независимо от того, существует ли фактический «паритет» между отдельными государствами или нет.

Таким образом, различная трактовка сферы действия принципа равенства и одинаковой безопасности вызвана тем, что в этот термин вкладывается различный смысл. Чтобы устранить это, видимо, целесообразно за принципом, который призван регламентировать вопросы паритета военного потенциала (а следовательно, действующим в отношениях между СССР и США, ОВД и НАТО), сохранить наименование «принцип равенства и одинаковой безопасности», помня при этом, что существует и более общий принцип права международной безопасности, который имеет универсальное распространение и чаще всего называется принципом ненападения и не нанесения ущерба безопасности⁴², или равной безопасности⁴³. В целях единообразия в дальнейшем мы будем употреблять последний из этих терминов, хотя и другое наименование имеет право на существование.

Здесь следует сделать оговорку. Если даже признать, что принцип равенства и одинаковой безопасности непосредственно действует во взаимоотношениях между СССР и США, ОВД и НАТО, то его применение тем не менее имеет универсальный эффект. Достигнутый стратегический паритет в современных условиях — один из важных факторов обеспечения всеобщего мира.

О юридическом содержании принципа равной безопасности следует сказать особо. Можно выделить следующие основные компоненты этого принципа: право каждого государства (без каких-либо исключений) на безопасность; обеспечение безопасности для всех в равной мере; учет интересов всех договаривающихся сторон (без дискриминации) с точки зрения обеспечения их безопасности; никто не может получить односторонних преимуществ в обеспечении безопасности; нельзя укреплять свою безопасность в ущерб безопасности других; отказ от любых действий, наносящих такой ущерб.

Этот вывод основывается на анализе многих соглашений, связанных с вопросами безопасности. Для иллюстрации приведем

⁴² См.: *Петровский В. Ф.* Разоружение ... С. 33—34; *Малинин С. А.* Актуальные проблемы международной безопасности в свете решений XXVI съезда КПСС // *Сов. ежегодник международного права*, 1981. М.: Наука, 1982. С. 31.

⁴³ *Скакунов Э. И.* Указ. соч. С. 164—175.

выдержки из ряда документов. В Советско-американском заявлении о согласованных принципах переговоров о разоружении, опубликованном 21 сентября 1961 г., принцип равной безопасности выражен так: «Все мероприятия по всеобщему и полному разоружению должны быть сбалансированы таким образом, чтобы ни на одном этапе осуществления договора ни одно государство или группа государств не смогли получить военное преимущество и для всех была бы в равной мере обеспечена безопасность».

В Заключительном документе X специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 30 июня 1978 г. (рез. S-10/2) дается развернутая формулировка этого принципа: «осуществление любых мер (в данном случае — в области разоружения) «на такой справедливой и сбалансированной основе, чтобы обеспечить право каждого государства на безопасность и обеспечить, чтобы ни одно государство или группа государств не смогли бы получить преимущество над другими государствами на каком-либо этапе. На каждом этапе целью должно являться нанесение ущерба безопасности при возможно более низком уровне вооружений и вооруженных сил».

Равная безопасность понимается в юридическом смысле: у всех государств существует равное право на обеспечение своей безопасности. Фактического равенства, паритета в вооружениях и вооруженных силах при этом может и не быть. Действие принципа равной безопасности, ограничиваясь сферой юридического равенства, в этом смысле тождественно действию принципа суверенного равенства. Разница между указанными принципами состоит в том, что принцип суверенного равенства, будучи одним из основных принципов международного права, «вторгается» во все области межгосударственного сотрудничества, принцип же равной безопасности выступает в качестве специального принципа права международной безопасности и, следовательно, его применение не выходит за рамки данной области деятельности государств (обеспечения безопасности).

Таким образом, можно утверждать, что, во-первых, принцип равной безопасности выступает как одна из конкретных форм проявления принципа суверенного равенства применительно к сфере безопасности; во-вторых, принцип равной безопасности проявляется во взаимоотношениях между СССР и США, между ОВД и НАТО в основе своей в виде принципа равенства и одинаковой безопасности; в-третьих, исходя из содержания принципа равной безопасности, еще нельзя получить ответ на вопрос о методах обеспечения безопасности, принцип же равенства и одинаковой безопасности делает упор именно на метод обеспечения безопасности (путем сохранения военного паритета).

Международному праву известен обширный арсенал конкретных средств обеспечения международной безопасности. К ним относятся: мирные средства разрешения споров, коллективная безопасность (всеобщая и региональная); разоружение; меры по ослаблению международной напряженности и прекращению гонки

вооружений, их ограничение; меры по предотвращению ядерной войны и внезапного нападения; неприкосновенность и нейтралитет; меры по пресечению актов агрессии, нарушения мира и угрозы миру; самооборона; действия международных организаций; нейтрализация и демилитаризация отдельных территорий; ликвидация иностранных военных баз; создание зон мира в различных районах земного шара; меры по укреплению доверия между государствами⁴⁴.

Все эти средства являются в той или иной мере международно-правовыми, так как они должны регламентироваться договорами и проводиться в жизнь на основе принципов и норм действующего международного права, при создании в необходимых случаях дополнительных международно-правовых принципов и норм.

Приведенный перечень включает различные по своему характеру международно-правовые средства. Одни из них предполагают меры исключительно мирного свойства (мирные средства разрешения споров, договоры о неприменении силы, разоружение, меры по предотвращению ядерной войны, меры по ослаблению международной напряженности и т. д.), другие предусматривают наряду с этим возможность правомерного применения силы (например, принудительные меры по постановлению Совета Безопасности в случае угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии; самооборона). Подавляющее большинство средств, направленных на обеспечение безопасности, — меры мирного свойства.

Неодинакова и их роль в деле обеспечения мира. В частности, меры по предотвращению внезапного нападения предназначены для достижения сравнительно узкой цели. Осуществление же всеобщего и полного разоружения, призванного уничтожить средства ведения войны, создало бы прочные материальные гарантии безопасности государств и во многом изменило бы характер международных отношений⁴⁵.

Различия касаются также степени регламентации, сферы применения (при нейтрализации и демилитаризации, к примеру, обязанности государств возникают в отношении какой-то определенной территории, в то время как всеобщее и полное разоружение должно быть всеобъемлющим), сложности механизма правового регулирования (если создание системы коллективной безопасности может сопровождаться учреждением постоянных органов, то для провозглашения постоянного нейтралитета достаточно фиксации обязательств в договоре).

Следует ожидать, что в дальнейшем существующие международно-правовые средства обеспечения мира будут совершенство-

⁴⁴ Вопрос о механизме обеспечения международной безопасности служит предметом оживленного обсуждения в литературе. См., напр.: *Wetling G.* Op. cit.; *Rumf H.* The concepts of peace and war in international law // German yearbook of international law, 1984. B. (West), 1985. Vol. 27. P. 429—443; *Goltung J.* There are alternatives! Four roads to peace and security. Nottingham, 1984.

⁴⁵ См.: *Скакунов Э. И.* Указ. соч. С. 164—176.

ваться в целях повышения их эффективности, а возможно появятся и новые. По крайней мере, содержание многочисленных акций и инициатив, выдвинутых для претворения в жизнь концепции всеобъемлющей безопасности, дают основания для такого вывода.

Содержание этих инициатив накладывает отпечаток на используемые для их реализации международно-правовые средства. Крупномасштабные меры для достижения доверия и по осуществлению разоружения потребовали глубокой переоценки института международного контроля⁴⁶. Он становится все строже по своим требованиям и разнообразнее по формам и методам проведения⁴⁷. Стокгольмский итоговый документ от 19 сентября 1986 г. и Договор по РСМД от 8 декабря 1987 г. более четко «высветили» такой метод контроля, как инспекция на местах.

Международные гарантии (обязательства, принятые на себя государством, группой государств или международной организацией по охране конкретных прав какой-то стороны, по созданию условий для выполнения договорных обязательств; обеспечение того или иного состояния международных отношений), которые в послевоенный период применялись в редких случаях (один из них — гарантии для неядерных держав), теперь приобретают все большее значение⁴⁸. Возможно использование этого института при урегулировании региональных конфликтов, в частности на Ближнем Востоке и вокруг Афганистана.

В заключение подчеркнем, что рассматриваемые международно-правовые средства должны использоваться таким образом, чтобы обеспечить равную безопасность для всех государств, баланс их интересов, приоритет в решении общечеловеческих проблем.

§ 4. Самооборона и международная безопасность

Главное в содержании нормы о самообороне — право (по Уставу в ООН «неотъемлемое право») государства отражать совершенное на него нападение. Но из этого вытекает и право государства укреплять свою обороноспособность, в том числе оснащать вооруженные силы всем необходимым для такой обороны.

Существуют, однако, рамки, за которые не могут выходить акции государства, осуществляемые в соответствии со ст. 51 Устава ООН. Они ограничены нуждами законной самообороны (усилия государства носят оборонительный характер: вооруженные силы применяются только в случае вооруженного нападения; заблаговременные меры по укреплению обороноспособности проводятся в пределах, обеспечивающих отражение такого нападения). Эти

⁴⁶ Осипов Г. А. Международно-правовые проблемы контроля за ограничением вооружений и разоружением. М.: Наука, 1989.

⁴⁷ Arms control II; Pice J. Criteria for verification: The case of the quick freeze // Bull. Peace Proposals. 1985. Vol. 16, N 3. P. 255—261.

⁴⁸ См.: Векилов Я. Гарантии за международната сигурност на неядерните държави // Правна мисъл. 1985. № 1. С. 5—16.

условия чрезвычайно важны. Они во многом помогают определить, какие действия, предпринимаемые государствами со ссылками на необходимость обеспечения безопасности, являются законными, а какие противоправными.

Не ставя задачи всесторонне проанализировать силовую модель безопасности с точки зрения международного права (в литературе этот вопрос не раз освещался)⁴⁹, подчеркнем, что противоречие этой модели требованиям ст. 51 Устава ООН проявляется уже в самой установке о допустимости применения вооруженной силы во всех случаях, когда затронуты «жизненные интересы» данного государства, следовательно, и тогда, когда нет прямого вооруженного нападения на него. США эту установку настойчиво проводят в жизнь (агрессия против Гренады в 1983 г., Ливии в 1986 г., «необъявленная война» против Никарагуа с момента победы сандинистской революции, вторжение в Панаму в 1989 г. и другие противоправные акции).

В современных условиях особо опасна попытка изменить существующее военно-стратегическое равновесие, получить односторонние выгоды, ибо она неизбежно ведет к гонке вооружений, их наращиванию за пределы нужд самообороны, а следовательно, противоречит самому смыслу этого понятия. В то же время укрепление государствами своей обороноспособности, ограниченное нуждами законной самообороны, полностью согласуется с предписаниями этой нормы.

Военная доктрина участников Варшавского Договора строится на строго оборонительных началах. Этот основной тезис их военной стратегии был закреплен в специальном международно-правовом акте — «О военной доктрине государств — участников Варшавского Договора» от 29 мая 1987 г.⁵⁰

Акт раскрывает и суть оборонительного характера доктрины. Она состоит в том, что государства — участники Варшавского Договора: а) никогда, ни при каких обстоятельствах не начнут военных действий против какого бы то ни было государства или союза государств, если сами не станут объектом вооруженного нападения; б) никогда не применяют первыми ядерного оружия; в) не имеют территориальных претензий ни к какому государству, ни в Европе, ни вне ее; г) не относятся ни к одному государству, ни к одному народу как к своему врагу; строят свои отношения со всеми государствами на основе взаимного учета интересов безопасности и мирного сосуществования; д) не стремятся обладать вооруженными силами и вооружениями сверх того, что необходимо для нужд законной самообороны, т. е. придерживаются пределов достаточности для обороны, для отражения возможной агрессии.

Стратегия же большинства стран НАТО по-прежнему ориентирована на концепциях «ядерного сдерживания» и «ядерного устра-

⁴⁹ См., напр.: *Тункин Г. И.* Право и сила в международной системе. С. 148—165.

⁵⁰ См.: *Борьба СССР против ядерной опасности ...* С. 535—539.

шения»⁵¹, которыми ядерное оружие рассматривается в качестве гаранта безопасности государств и которые, следовательно, исходят из невозможности полной ликвидации ядерного потенциала.

Применение вооруженной силы государством возможно только как ответная мера на применение такой же силы другим или другими государствами, и в первую очередь как ответная мера на такие действия, которые подпадают под определение агрессии, данное в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. Пожалуй, четыре положения принципиального характера составляют основное содержание этого документа: 1) указание на объект агрессивных посягательств (против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости государств) — ст. 1; 2) перечень действий, которые prima facie свидетельствуют об акте агрессии (вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства, бомбардировка вооруженными силами территории другого государства, блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства, нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские, воздушные силы другого государства и др.) — ст. 3; 3) закрепление принципа «первенства» для определения агрессора (кто первым применил вооруженные силы) — ст. 2; 4) подтверждение дискреционных полномочий Совета Безопасности при определении акта агрессии (только этот орган в конечном счете может устанавливать, совершен акт агрессии или нет) — ст. 4⁵².

Следует подчеркнуть, что угроза нападения, на что нередко ссылается агрессивное государство, не может служить основанием для начала военных действий. Применение вооруженных санкций в случае угрозы международному миру и безопасности — исключительная прерогатива Совета Безопасности ООН.

В ст. 4 «Определения» оговаривается, что данный в ст. 3 перечень актов, квалифицируемых как агрессия, не является исчерпывающим. Но определение того, какие другие акты представляют собой агрессию — тоже исключительная прерогатива Совета Безопасности. Значит право на применение вооруженных сил в порядке самообороны первоначально (до оценки ситуации Советом Безопасности) наступает у государства только в том случае, если другое (другие) государство совершило против него любой из актов, перечисленных в ст. 3.

Принцип «первенства» — это тот объективный критерий, который во многих случаях позволяет с наибольшей точностью разграничить законные действия и незаконные (правонарушение совер-

⁵¹ О политике ядерного устрашения см.: Nuclear deterrence: Ethics and strategy. L., 1985.

⁵² На содержание определения агрессии 1974 г. серьезно повлияли конвенции 1933 г. об определении агрессии, заключенные СССР с рядом государств. По крайней мере, три из рассмотренных выше положений определения 1974 г., выражающих его суть, в основных своих компонентах совпадают с положениями конвенций 1933 г.

шил тот, кто первым нарушил запрещающую норму). Принцип «первенства» отражается в международно-правовой практике Советского государства. Ссылку на него можно встретить в ряде проектов договоров о неприменении силы вообще и о неприменении ядерного оружия в особенности. Он все чаще фигурирует и в международно-правовых актах.

Содержание принципа «первенства» в определении агрессии имеет свою специфику. Он здесь выступает также в качестве объективного критерия разграничения агрессивных (противоправное применение вооруженных сил) и самооборонительных (правомерное применение вооруженных сил) действий. Но, как справедливо отметил Ю. М. Рыбаков, в отношении определения агрессии «действие принципа первенства не является автоматическим»⁵³. Применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава ООН как свидетельство акта агрессии является первоначальной оценкой, что прямо зафиксировано в ст. 2 Определения. Но определить, имел ли место акт агрессии, какое государство является агрессором, это в конечном счете дискреционное полномочие Совета Безопасности, что полностью соответствует ст. 39 Устава ООН⁵⁴. Однако при всех условиях применение вооруженных сил против какого-либо государства первым является юридическим основанием для правомерного применения силы в порядке самообороны, и, наоборот, никакое применение вооруженной силы одним государством против другого не может быть квалифицировано в качестве агрессии, если оно не предпринято первым⁵⁵.

Принцип «первенства» прямо относится не только к определению нападающей стороны, но и к установлению того момента, с которого становится возможным применение ответных мер (особенно в форме репрессалий) в случае правонарушения.

Ядерное оружие, как варварское средство массового уничтожения, следует отнести к числу запрещенных видов оружия (речь идет об области применения). Это вытекает из ряда норм международного права, ставящих под запрет средства массового уничтожения, оружие, причиняющее людям излишнее страдание, и т. д.⁵⁶ Имеются решения Генеральной Ассамблеи ООН, объявляющие применение ядерного оружия вне закона (например, Декларация о предотвращении ядерной катастрофы от 9 декабря 1981 г.)⁵⁷. Запрещающая норма не распространяется на возможность использования ядерного оружия в ответ на нарушение другим государством таких норм. Право на применение ответных мер возникает с момента нарушения (в данном случае — с момента применения атомного оружия первым).

Вопрос о пределах возможных ответных действий представляет

⁵³ Рыбаков Ю. М. Вооруженная агрессия — тягчайшее международное преступление. М.: Юрид. лит. 1980. С. 66.

⁵⁴ Brooms B. Yhdistyneet Kansakunnat. Turku, 1968. S. 189—201.

⁵⁵ Рыбаков Ю. М. Указ. соч. С. 67.

⁵⁶ См.: Малинин С. А. Правовые основы разоружения. С. 51—64.

⁵⁷ Правда. 1981. 13 дек.

особый интерес при изучении проблем самообороны. Речь, видимо, должна идти об адекватности ответных действий (в том числе и в выборе используемых средств) той угрозе, которая вызвана правонарушением (вооруженным нападением)⁵⁸. Это, в частности, означает, что нельзя применять атомное оружие и любое другое средство массового уничтожения, если в военных действиях было использовано обычное вооружение.

Из сказанного явствует, что самооборона как средство обеспечения международной безопасности не может быть ограничена лишь одним ее видом — коллективной самообороной. На состояние международной безопасности влияет и то, как осуществляются меры в порядке индивидуальной самообороны.

Часто понятия «организационная форма коллективной самообороны» и «система коллективной безопасности» отождествляются. Между тем для этого нет оснований. Различия проявляются в двух аспектах: а) в юридической «обозначке», которую приобретает «организационная форма коллективной самообороны», с одной стороны, и «система коллективной безопасности» — с другой; б) в обязательствах сторон.

Для юридического оформления коллективной самообороны достаточно заключения соответствующего договора, как правило договора о взаимопомощи. Для признания усилий государств коллективной системой безопасности соблюдения одного этого требования (заключения договора) еще недостаточно. Здесь должно существовать некое организационное единство государств-участников.

Наличие механизма принуждения (конечно, для отражения нападения) не является обязательным атрибутом системы коллективной безопасности. Эта система может выполнять в основном превентивные функции, не допуская возникновения конфликтов между участниками системы и способствуя укреплению всеобщего мира.

Таким образом, совместные усилия государств по обеспечению безопасности проявляются в следующих организационных формах: а) коллективная самооборона, оформленная путем заключения договора о взаимной помощи без создания постоянно действующего централизованного механизма в виде международной организации или иного выражения организационного единства; б) система коллективной безопасности, основанная на ст. 51 Устава ООН; в) система коллективной безопасности, созданная для предупреждения вооруженных конфликтов между ее участниками и не содержащая обязательств о применении коллективных принудительных действий в порядке осуществления права на самооборону. Советский Союз использует все организационные формы совместных усилий государств по обеспечению безопасности.

⁵⁸ В решении Международного суда ООН по делу «Никарагуа против США» от 27 июня 1986 г. подчеркивается, что оправданы могут быть «только пропор-

§ 5. Двусторонние договоры о взаимной помощи (на примере договорной практики СССР)

Использование института коллективной самообороны без создания постоянно действующего централизованного механизма в международно-правовой практике Советского государства имеет ряд особенностей.

Во-первых, договоры о взаимной помощи носят двусторонний характер. Это, однако, не означает, что отсутствует принципиальная возможность оформления союзнических отношений на региональной или другой многосторонней основе. Договоры могут объединять и государства, расположенные в различных частях земного шара. Однако в последнем случае недопустимо создание на базе договоров о взаимной помощи постоянных международных организаций безопасности.

Во-вторых, рассматриваемые соглашения, как правило, называются: «договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи»⁵⁹. Их не следует смешивать с договорами о дружбе и сотрудничестве, которые заключены с Народной Республикой Анголой (8 октября 1976 г.)⁶⁰, Иракской Республикой (9 апреля 1972 г.)⁶¹, Народной Республикой Мозамбик (31 марта 1977 г.)⁶², Социалистической Эфиопией (20 ноября 1978 г.)⁶³, Йеменской Арабской Республикой (9 октября 1984 г.)⁶⁴, Республикой Куба (4 апреля 1989 г.)⁶⁵ и др. Договор с Республикой Индией (9 августа 1971 г.) называется «О мире, дружбе и сотрудничестве»⁶⁶, однако, несмотря на некоторую модификацию наименования, он аналогичен по своему содержанию предыдущим. Обратим внимание, что в самих названиях договоров о дружбе и сотрудничестве отсутствуют слова «взаимная помощь», а в тексте нет формулы *casus foederis*. В большинстве из них не предусматривается применение совместных мер в порядке ст. 51 Устава ООН. Из этого вытекает, по крайней мере, два вывода: а) если в случае агрессии на участников договора и будет оказываться взаимная помощь, то правовым основанием для этого не может служить названный договор; по крайней мере, обязанности оказывать помощь в указанной ситуации у сторон нет; сказанное не исключает осуществления

циональные ответные меры со стороны государств», которые были бы жертвами противоправных действий. См.: *Nicaragua v. United States of America* // ICJ Rep. 1986. P. 127.

⁵⁹ Приведем для иллюстрации полное название одного из них: «Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Союзом Советских Социалистических Республик и Германской Демократической Республикой» от 7 октября 1975 г. (Ведомости Верхов. Совета СССР. 1976. № 2. Ст. 40).

⁶⁰ См.: Там же. 1977. № 47. Ст. 710.

⁶¹ См.: Там же. 1972. № 33. Ст. 286.

⁶² См.: Там же. 1977. № 50. Ст. 745.

⁶³ См.: Там же. 1979. № 21. Ст. 381.

⁶⁴ См.: Сборник международных договоров СССР. М.: Междунар. отношения, 1986. Вып. 10. С. 19–21.

⁶⁵ См.: Правда. 1989. 6 апр.

⁶⁶ См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1971. № 38. Ст. 373.

взаимной помощи в других сферах, чем самооборона, что вытекает из закреплённого в договоре положения о самом тесном сотрудничестве в различных областях, об отношениях дружбы между сторонами.

Отметим, однако, что существуют и договоры, в которых зафиксированы определенные обязательства, имеющие целью кроме прочего «обеспечение безопасности, независимости и территориальной целостности» (см.: напр., Советско-афганский договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 5 декабря 1978 г. Ст. 4).

В-третьих, договоры о взаимной помощи наиболее распространены во взаимоотношениях между социалистическими странами (такие договоры СССР имеет с большинством из них), что не случайно, поскольку договоры о взаимопомощи юридически закрепляют союзнические отношения между государствами.

Закрепление союзнических обязательств возможно и между государствами различных социально-экономических систем. С 1948 г. действует Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи между Союзом Советских Социалистических Республик и Финляндской Республикой (подписан 6 апреля 1948 г. и неоднократно пролонгирован)⁶⁷. Он служит правовой основой добрососедских, дружественных отношений и плодотворного сотрудничества между двумя странами.

В договоре с Финляндской Республикой формула *casus foederis* имеет свою специфику. Учитывая сложный характер этой формулы, приведем ее полностью: «В случае, если Финляндия или Советский Союз, через территорию Финляндии, станут объектом военной агрессии со стороны Германии или любого союзного с ней государства, Финляндия, верная своему долгу самостоятельного государства, будет сражаться для отражения агрессии. Финляндия направит при этом все имеющиеся в ее распоряжении силы на защиту неприкосновенности своей территории на суше, на море и в воздухе, действуя в пределах своих границ, в соответствии со своими обязательствами по настоящему договору, при помощи, в случае необходимости, Советского Союза или вместе с ним. В указанных выше случаях Советский Союз окажет Финляндии необходимую помощь...» (ст. 1).

В-четвертых, договоры о взаимной помощи, заключенные Советским государством, являют собой пример широкого развития самого института взаимной помощи в международном праве (в отличие от классического понимания взаимной помощи эти договоры предусматривают взаимопомощь, выходящую за рамки осуществления мер военного характера, исходят из сотрудничества сторон не только в случае войны, но и в мирное время, содержат обязательство о координации внешнеполитической деятельности и т. д.).

⁶⁷ Международное право в избранных документах: В 3 т. М.: Изд-во ИМО, 1957. Т. 2. С. 62—64.

§ 6. Коллективная безопасность

Понятие коллективной безопасности. Коллективная безопасность означает систему совместных мероприятий государств, предпринимаемых для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира.

Заинтересованность всех государств в коллективных действиях в целях обеспечения безопасности в современных условиях обусловлена тем, что любое нарушение мира таит в себе опасность для всеобщего мира, а всякий локальный конфликт может перерасти в мировую термоядерную войну. Мир неделим.

Система коллективной безопасности — одна из организационных форм коллективного обеспечения международной безопасности. Можно выделить два признака, достаточных для общей характеристики этой организационной формы.

Первый признак — принятие государствами — участниками системы по крайней мере трех обязательств, обращенных как бы «внутрь» системы: а) не прибегать в своих взаимоотношениях к силе; б) разрешать все споры мирным путем; в) активно сотрудничать в целях устранения любой опасности миру. Более развитая форма коллективной безопасности может включать и обязательство, обращенное «во вне», — взаимопомощь участников в случае агрессии (в соответствии со ст. 51 Устава ООН). Тогда нападение на одно государство-участника рассматривается как нападение на всех участников системы коллективной безопасности. Примером закрепления такого обязательства служит Варшавский Договор 1955 г.

Второй признак — наличие организационного единства государств — участников системы, о чем уже упоминалось. Это или организация, выступающая в качестве «классической» формы коллективной безопасности (например, ООН), или иное выражение единства: учреждение консультативных или координационных органов (так обстоит дело, в частности, в движении неприсоединения), обеспечение систематических встреч, совещаний (пример тому — Общеввропейская система безопасности и сотрудничества, созданная на основе Заключительного акта 1975 г.).

Система коллективной безопасности юридически оформляется договором (договорами). Конкретное содержание этого договора (в том числе характер и объем совместных мероприятий) определяется участвующими в нем государствами (в пределах, допустимых международным правом).

Созданию систем коллективной безопасности Советский Союз всегда придавал большое значение. Такие системы, образуя определенное организационное единство, нацеливают государства, входящие в систему коллективной безопасности, на решение главной задачи, стоящей перед человечеством — сохранение мира, недопущение развязывания войны; облегчают решение спорных вопросов и способствуют достижению доверия между ними. Кроме того, они предупреждают создание противостоящих друг другу воен-

ных блоков, что чрезвычайно важно для предотвращения войны вообще. Предупреждение создания противостоящих друг другу блоков, как справедливо отметил В. К. Собакин, является одной из центральных идей советской концепции безопасности⁶⁸.

До второй мировой войны, несмотря на усилия Советского государства, создать систему коллективной безопасности не удалось. Советские инициативы в этом направлении не нашли поддержки со стороны ряда государств. Были, в частности, отвергнуты советские предложения (1934—1936 гг.) превратить Лигу Наций в действенный инструмент коллективной безопасности путем усовершенствования механизма предупреждения войны, методов работы центральных органов Лиги по организации коллективного отпора агрессору и т. д. Западные державы восприняли с оговорками создание системы коллективной безопасности в Европе, что советская дипломатия рассматривала как одну из центральных своих задач, особенно в связи с угрозой гитлеровского нашествия. Была похоронена идея заключения Восточного пакта, которая мыслилась как юридическая основа такой системы. Не были реализованы достигнутые при заключении Советско-французского договора о взаимной помощи 1935 г. договоренности о целесообразности продолжить усилия для заключения регионального соглашения о коллективной безопасности. Переговоры между Англией, Францией и СССР в 1939 г. в связи с предложением Советского Союза о заключении эффективного пакта о взаимной помощи против агрессии по вине западных стран зашли в тупик⁶⁹.

Различают два вида системы коллективной безопасности: универсальную и региональную.

Универсальная система коллективной безопасности. Впервые система коллективной безопасности, объединяющая социалистические и капиталистические государства, возникла во время второй мировой войны и вошла в историю под названием антигитлеровской коалиции. Этот союз следует отнести к системе коллективной безопасности, стремящейся к универсализму. Первоначально в нее входило 26 государств, но в дальнейшем к Декларации 1942 г. присоединились и другие государства. К моменту разгрома гитлеровской Германии (1945 г.) коалиция объединяла 47 стран. Для сравнения напомним, что Организация Объединенных Наций, квалификация которой как всемирной (универсальной) общепризнана, при своем создании (в том же 1945 г.) имела в своем составе 51 члена.

Оформление антигитлеровской коалиции завершила Декларация Объединенных Наций от 1 января 1942 г., содержащая три обязательства ее участников: 1) употребить все ресурсы против тех членов Тройственного пакта и присоединившихся к ним

⁶⁸ См.: Собакин В. К. Равная безопасность... С. 21.

⁶⁹ Подробнее о борьбе СССР за создание системы коллективной безопасности до второй мировой войны см.: Там же. С. 11—37; Шибанова Е. А. Региональные пакты взаимопомощи как одна из форм борьбы СССР за создание системы коллективной безопасности до второй мировой войны. М.: Изд-во МГУ, 1957.

государств, с которыми данные государства находились в состоянии войны (п. 1); 2) сотрудничать со всеми другими участниками данной Декларации (п. 2); 3) не заключать сепаратного мира (или перемирия) с членами Тройственного пакта и их союзниками (п. 3)⁷⁰. Союзнические отношения в рамках антигитлеровской коалиции являли собой пример возможности широкого сотрудничества государств, различных по своей социальной природе.

В послевоенный период была создана всемирная система коллективной безопасности в форме Организации Объединенных Наций. Перед учредителями ООН стояла задача «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе» (Преамбула Устава ООН), т. е. задача обеспечения безопасности всех государств (международного сообщества в целом) в послевоенный период⁷¹.

Основной упор был сделан на предупреждение военных конфликтов, на сохранение мирных отношений между государствами. Поэтому в механизме обеспечения безопасности на первый план выдвигались не принудительные меры, а меры мирного свойства. Это, во-первых, обязательства государств-членов: а) проявлять терпимость и жить вместе в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединить силы для поддержания международного мира и безопасности; б) создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к международным обязательствам; в) принимать коллективные меры для предотвращения угрозы миру и для его укрепления, проводить улаживание международных споров или ситуаций мирными средствами; г) развивать дружественные отношения между нациями; д) не допускать вмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства; е) воздерживаться от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций, и т. д. Это, во-вторых, указание на правовые способы (средства), с помощью которых члены ООН самостоятельно (без участия Организации) могут разрешать споры и ситуации мирным путем (гл. VI). Это, в-третьих, четкая регламентация действий органов ООН (главным образом — Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, Международного суда) по применению коллективных мер мирного характера для улаживания международных споров (гл. V, VI, VIII). Это, в-четвертых, укрепление доверия между государствами-членами путем всемерного развития сотрудничества в самых различных областях отношений (гл. IV, IX и др.). Это, в-пятых, содействие осуществлению практических мер в области ограничения вооружений и разоружения (ст. 11, 26, 47).

⁷⁰ См.: Крылов С. Б. История создания Организации Объединенных Наций. М.: Изд-во ИМО, 1960. С. 11—15.

⁷¹ ООН преследует и другие цели, но поддержание международного мира и безопасности и принятие для этого эффективных коллективных мер (ст. 1 Устава ООН) является главной.

Устав ООН предусмотрел, конечно, и меры принудительного характера (гл. VII, VIII)⁷². Но они по его смыслу должны применяться в исключительных случаях, когда мир уже разрушен (совершена агрессия) или создана реальная угроза нападения на то или иное государство. Отметим также, что ООН является единственной универсальной организацией, обладающей полномочиями применять принудительные меры в случае нарушения мира или его угрозы, а практическое осуществление этой ответственной функции возложено на Совет Безопасности, в котором действует принцип единогласия его постоянных членов⁷³.

Говоря о механизме обеспечения мира в рамках всемирной системы коллективной безопасности, следует подчеркнуть, что идея коллективной безопасности в ее концентрированном виде выражается здесь в том, что нападение на государство—члена ООН или угроза такого нападения расценивается Уставом ООН как посягательство на интересы международного сообщества в целом. В связи с этим заслуживает внимания точка зрения Э. П. Скакунова, который считает, что система коллективной безопасности обеспечивает индивидуальные интересы государств через призму общего интереса всего международного сообщества. Это выражается в вертикальных правоотношениях (государство — международное сообщество), устанавливаемых принципом неприменения силы⁷⁴.

Так как ООН объединяет практически почти все государства мира, а те из них, которые ныне не являются ее членами (скажем, Швейцария), не представляют угрозы международному сообществу и большинство норм, закрепленных в Уставе ООН, призваны регламентировать отношения между государствами-членами, создается иллюзия, будто организация коллективной безопасности — ООН предназначена для поддержания мира и безопасности исключительно между своими участниками, т. е. «внутри себя». Этот вывод некоторые авторы пытаются распространить на любые системы коллективной безопасности, считая, что в этом состоит один из обязательных их признаков⁷⁵. Конечно, система коллективной безопасности призвана поддерживать мир и «внутри себя». Наввно, однако, предполагать, что ее механизм будет

⁷² О характере предусмотренных в Уставе ООН принудительных мер см.: *Александрова Э. С.* ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М.: Междунар. отношения, 1978; *Кривчикова Э. С.* Вооруженные силы ООН. М.: Междунар. отношения, 1965; *Музеев Ю. Я.* Применение принудительных мер по Уставу ООН. М.: Междунар. отношения, 1967; *Семенов В. С.* Вооруженные силы ООН. М.: Междунар. отношения, 1976. *Finlayson J., Zacher M.* The United Nations and collective security: Retrospect and prospect // *The US, the UN and the Management of global change.* N. Y., 1983.

⁷³ Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Подробнее см.: *Ушаков Н. А.* Принцип единогласия великих держав в Организации Объединенных Наций. М.: ИГПАН, 1956; *Федоров В. Н.* Совет Безопасности ООН. М.: Междунар. отношения, 1965.

⁷⁴ См.: *Скакунов Э. И.* Указ. соч. С. 141.

⁷⁵ См.: Там же.

бездействовать, если возникнет угроза нападения на участников системы «извне», со стороны государства-печлена.

Во-первых, как показано на примере антигитлеровской коалиции, могут существовать системы коллективной безопасности, которые нацелены вовне — против угрозы, исходящей из источника, находящегося за их пределами.

Во-вторых, непреложная обязанность такой универсальной системы коллективной безопасности как ООН состоит в принятии необходимых мер для поддержания и восстановления международного мира и безопасности независимо от источника такой угрозы, в том числе и со стороны печлена ООН. По крайней мере гл. VII, специально посвященная действиям в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии, не различает источники угрозы. Более того, в п. 6 ст. 2 подчеркнуто, что Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с принципами Устава ООН, «поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности».

Коллективная безопасность на региональной основе. Допуская существование региональных соглашений и органов (организаций) безопасности, Устав ООН предъявляет к ним требования, главными из которых являются следующие: участвовать в них могут только государства одного географического района; действия на основе этих соглашений не должны распространяться за пределы данного района; эти действия не могут противоречить действиям организации всеобщей безопасности (ООН) и должны быть совместимы с целями и принципами Устава ООН.

Для того чтобы исключить возможность подмены Совета Безопасности, Устав четко определяет положение региональных организаций безопасности по отношению к органу ООН, на который возлагается главная ответственность за поддержание международного мира. Совет Безопасности должен быть полностью информирован о действиях, не только предпринятых, но и намеченных в силу региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности (ст. 54).

Главным в системе коллективных мероприятий региональных организаций безопасности (по смыслу ст. 52 Устава ООН) являются мирные средства предотвращения войны, в первую очередь мирное разрешение споров, возникающих в регионе. Принудительные меры с применением вооруженной силы могут предприниматься только для отражения уже совершенного нападения на одного из участников системы коллективной безопасности, т. е. на основе ст. 51 Устава ООН (коллективная самооборона). Имеются лишь два исключения из этого правила: региональная организация безопасности может применять принудительные меры под руководством Совета Безопасности (в том числе по предложению самих региональных органов) и самостоятельно в отношении бывших вражеских государств (ст. 53, 107).

Подлинно эффективная региональная система коллективной

безопасности может быть обеспечена только при условии, если в ней будут участвовать все государства данного района независимо от их общественного строя.

Создание региональных систем коллективной безопасности вступило ныне в практическую фазу. Основы коллективной безопасности на Африканском континенте были заложены учреждением Организации африканского единства, на Ближнем и Среднем Востоке — созданием Лиги арабских государств.

Особенно важно создание коллективной безопасности на Европейском континенте, что диктуется рядом объективных причин (частые войны в этом районе, огромные жертвы, особенно в двух мировых войнах, противостояние двух крупнейших военных группировок современного мира — НАТО и ОВД, сосредоточение огромных контингентов вооруженных сил и мощного арсенала вооружений, в том числе ядерных, и др.). Основы такой системы заложены Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.⁷⁶ Такой вывод вытекает из следующих предпосылок.

Во-первых, Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, являющаяся частью Заключительного акта, содержит такие обязательства, как неприменение силы, мирное разрешение споров, нерушимость границ, территориальная целостность и неприкосновенность, что образует необходимый элемент любой системы коллективной безопасности.

Во-вторых, государства-участники выработали комплекс согласованных практических мер по обеспечению европейской безопасности, что свидетельствует об их стремлении объединить усилия в целях поддержания мира в регионе.⁷⁷

В-третьих, в Заключительном акте указан ряд организационных мероприятий, которые будут проводиться после Совещания (обмен мнениями, консультации, серия встреч представителей государств на различном уровне⁷⁸ и т. д.), что обуславливает организационное единство в целях осуществления предписаний акта.

⁷⁶ Заключительный акт, кроме проблем безопасности, регламентирует и вопросы сотрудничества государств в других областях. Поэтому говорят об основах «системы безопасности и сотрудничества», хотя не будет ошибкой в тех случаях, когда акцент делается на обеспечение безопасности в Европе, говорить о «системе безопасности». То же относится к ООН, которая наряду с обеспечением безопасности преследует цель организации сотрудничества. Тем не менее принято называть ее организацией безопасности. Отметим, кстати, что широкое международное сотрудничество способствует укреплению международной безопасности. На тесную связь сотрудничества и безопасности указывает, в частности, Декларация стран-членов СЭВ «Сохранение мира и международное экономическое сотрудничество» (Коммунист, 1984, № 9 С. 31).

⁷⁷ Degan V. Op. cit.

⁷⁸ Такие встречи, как известно, проходили в Белграде (1977—1978 гг.), Мадриде (1980—1982 гг.), Стокгольме (1984—1986 гг.), Вене (1987—1988 гг.). Стокгольмская встреча получила наименование «Конференция по мерам укрепления доверия, безопасности и разоружения в Европе» (первая ее часть завершилась в сентябре 1986 г.).

Следует отметить, что идеи, получившие развитие в Заключительном акте, не родились на пустом месте. Подписанию акта предшествовала огромная работа, направленная на воплощение в жизнь решений межсоюзнических конференций в Ялте, Потсдаме, определивших послевоенное устройство Европы⁷⁹. Кроме того, Заключительный акт — это лишь начало организационного процесса строительства системы безопасности и сотрудничества в Европе. Акт заложил основы такой системы.

Заключительный акт не предусматривает возможности осуществления мер принуждения против агрессии в рамках общеевропейской системы. Это доказывает, что система безопасности и сотрудничества, фундамент которой им заложен, в отличие от антигитлеровской коалиции и ООН, не основана на ст. 51 Устава ООН, так как ставит перед собой задачу предупреждения вооруженных конфликтов между ее участниками без закрепления обязательств о совместной борьбе с агрессией. О правомерности создания таких систем мы уже говорили выше. Однако Советский Союз всегда был сторонником создания наиболее действенной системы коллективной безопасности в Европе, сторонником объединения европейских стран в более тесные отношения, в том числе и путем выработки соответствующего механизма для совместного применения принудительных мер против агрессора. Об этом свидетельствует вся история борьбы СССР за коллективную безопасность в Европе, в частности содержание проекта об общеевропейском договоре коллективной безопасности, выдвинутого в 1954 г.⁸⁰ Западные державы отвергли идею такой системы коллективной безопасности. Ее подменил Североатлантический Союз (НАТО). Союз был оформлен в нарушение основных условий заключения региональных соглашений безопасности, зафиксированных в гл. VIII Устава ООН «Региональные соглашения»: в него входят страны, которые расположены в различных регионах (Италия, Турция, Греция, например, не могли быть прямо отнесены к Североатлантическому бассейну); в договоре имелись постановления, касающиеся заморских территорий участников и др. (следовательно, действия по Пакту выходят за пределы данного района); договор не содержал обязательств об информации Совета Безопасности ООН не только о мерах предпринятых, но и о намечаемых (а это нарушает ст. 54 Устава ООН). Пакт был направлен против СССР и других социалистических стран.

⁷⁹ См.: Толкунов Л. Основы мира и безопасности в Европе // Коммунист. 1985. № 2. С. 77–78.

⁸⁰ Берлинское совещание министров иностранных дел четырех держав: (Документы и протоколы). М.: Госполитиздат, 1954. С. 36–47; Московское совещание европейских стран по обеспечению мира и безопасности в Европе, Москва, 29 ноября — 2 декабря 1954 г.: Материалы. М.: Госполитиздат, 1954. См. также: Захарова Н. В. Правовые вопросы обеспечения коллективной безопасности в Европе. М.: Госюриздат, 1959; Собакин В. К. Коллективная безопасность в Европе. М.: Госюриздат, 1956.

В ответ на возросшую угрозу социалистические страны Европы 14 мая 1955 г. заключили в Варшаве Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи⁸¹. 26 апреля 1985 г. был подписан протокол о продлении этого договора на 20 лет с последующей продлонгацией еще на 10 лет⁸². Будучи региональной системой коллективной безопасности, охватывающей социалистические страны Европы, ОВД по своему содержанию и институциональному механизму на современном этапе является развитой системой коллективной безопасности: она, разумеется, призвана поддерживать мир и безопасность между своими членами, но главные цели — способствовать поддержанию международной безопасности вообще, т. е. во всем мире, и выступать против угрозы в отношении своих членов, исходящей из источника, находящегося за его пределами.

Варшавский Договор содержит конкретные обязательства сторон по поддержанию мира и дружбы между его участниками. Стороны обязались воздерживаться от угрозы силой или ее применения, разрешать международные споры мирным путем (ст. 1), уважать независимость и суверенитет друг друга, не вмешиваться во внутренние дела, действовать в духе дружбы и сотрудничества, развивать и укреплять экономические и культурные связи (ст. 8), консультироваться по всем важным международным вопросам, затрагивающим их общие интересы (ст. 3), и др.

Положения о неприменении силы и мирном разрешении споров имеют более широкую пространственную сферу действия, чем отношения между участниками Договора; они распространяются и на отношение участников ко всем остальным государствам мира. Таким образом, эта часть обязательств обращена и «вовне» системы.

Другое обязательство, обращенное вовне, — заявление сторон «о своей готовности участвовать в духе искреннего сотрудничества во всех международных действиях, имеющих целью обеспечение международного мира и безопасности», полностью отдавать свои силы осуществлению этих целей (ст. 2)⁸³.

ОВД — региональная организация безопасности, основанная на ст. 51 Устава ООН (коллективная самооборона). Поэтому договор содержит и соответствующий механизм взаимной помощи на случай агрессии. Он включает в себя обязательства: по укреплению обороноспособности (о выработке соответствующих мер в этой области, о создании объединенного командования их вооруженными силами — ст. 5 и др.); по отражению вооруженного нападения на одно или несколько государств-участников (консультации в случае угрозы — ст. 3, оказание немедленной помощи,

⁸¹ Текст см.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 225.

⁸² Правда. 1985. 27 апр.

⁸³ Об усилиях ОВД, направленных на обеспечение всеобщего мира, подробнее см.: Багов А. С. 30 лет Организации Варшавского Договора // Изв. вузов. Правоведение. 1985. № 4. С. 31—40.

консультации относительно совместных мер для восстановления мира — ст. 4 и др.)⁸⁴.

Характерной особенностью ОВД является его сугубо оборонительный характер. В Варшавском Договоре закреплена одна из уже упоминавшихся центральных идей советской концепции международной безопасности — стремление объединить в системе коллективной безопасности все европейские государства, независимо от их общественного и государственного строя, попытка предотвратить раскол мира на противостоящие друг другу военные блоки, «а также проведение политики, направленной на их ликвидацию, если они уже созданы и стали реальным фактом международной ситуации»⁸⁵. В ст. 11 договора указывается: «В случае создания в Европе системы коллективной безопасности и заключения с этой целью Общеввропейского Договора о коллективной безопасности, к чему неуклонно будут стремиться Договаривающиеся Стороны, настоящий Договор утратит свою силу со дня вступления в действие Общеввропейского Договора».

Участники Варшавского Договора пошли еще дальше, выступили за одновременный роспуск своего союза и Североатлантического блока, а в качестве первого шага — их военных организаций. Одновременно предлагалось осуществить ряд мер, направленных на смягчение конфронтации. Главная из них — заключение договора о ненападении между двумя группировками. Такие предложения советская дипломатия выдвигала неоднократно, но, пожалуй, в наиболее развернутом виде эта идея изложена в «Обращении государств—участников Варшавского Договора относительно заключения Договора о взаимном неприменении военной силы и поддержании отношений мира» от 7 мая 1984 г.⁸⁶, принятом во исполнение аналогичного предложения, изложенного в Пражской Политической декларации от 5 января 1983 г.⁸⁷

Основными компонентами такого договора могли бы быть обязательства сторон: не применять первыми друг против друга военную силу вообще; не применять военную силу против третьих стран, будь то находящиеся в двусторонних союзных отношениях с членами двух союзов либо неприсоединившиеся государства; не угрожать безопасности международных морских, воздушных и космических коммуникаций; вести дело к прекращению гонки вооружений и разоружению; предусмотреть меры по предотвращению опасности внезапного нападения; выразить готовность к сотрудничеству в повышении эффективности ООН на основе ее Устава. Предлагалось перейти к консультациям на многосторонней основе, главная цель которых — выработка действенных мер.

⁸⁴ В соответствии со ст. 54 Устава ООН в договоре имеется специальное положение об информации Совета Безопасности о предпринятых Организацией мерах по отражению агрессии, о мерах, намечаемых для отражения нападения, о консультациях относительно совместных мер.

⁸⁵ Собакин В. К. Равная безопасность... С. 22.

способных уменьшить недоверие между государствами двух антагонистических блоков и ослабить напряженность между ними, оздоровить политический климат в их взаимных отношениях.

В решениях Бандунгской конференции (1955 г.) содержалась идея о создании коллективной безопасности в Азии. Советский Союз, являясь не только европейским, но и азиатским государством, поддержал эту идею. Страны Азии давно ведут поиск возможностей обеспечения мира, столь необходимого для решения стоящих перед ними острых экономических и политических проблем. Создание систем коллективной безопасности в Азии тем более необходимо, что в этом районе постоянно возникают очаги напряженности и вооруженные конфликты⁸⁸.

Мирное урегулирование региональных конфликтов занимает важное место в обеспечении всеобъемлющей безопасности. Последствия таких конфликтов трудно предсказуемы. Они не только представляют угрозу для стран того района, где происходят, но легко могут перерасти в кризис глобального масштаба (особенно в условиях возрастающей взаимозависимости государств).

Положение усугубляется тем, что острота проблемы региональных конфликтов в послевоенный период не уменьшилась, а, наоборот, увеличилась. Наблюдается опасная тенденция роста их числа (если в период между первой и второй мировыми войнами их возникало в среднем по 4 конфликта в год, то после второй мировой войны эта цифра возросла до 6—7 конфликтов). Многие из них носят затяжной характер (например, открытое столкновение противоборствующих сторон в ближневосточном кризисе фактически началось с 1948 г.). В них вовлечено большое число стран, причем не только расположенных в районе самого конфликта, но и далеко за его пределами (к примеру, вхождение США, Англии, Франции и Испании в состав «многонациональных сил» в Ливане, созданных в 1982 г.). В конфликты вовлечены ядерные державы.

Каждый региональный конфликт имеет свои особенности (причина возникновения, история развития, масштабы кризиса, его характер и т. д.), и учет таких особенностей при его урегулировании — требование безусловное. Это, в частности, означает, что должно быть найдено такое оптимальное нормативное решение (в том числе и в выборе международно-правовых средств) которое обеспечило бы наилучший результат в ликвидации кризисной ситуации.

Вместе с тем можно указать на общие критерии, характеризующие подход к мирному урегулированию любых региональных конфликтов. Главная цель урегулирования — обеспечение устойчивого мира в регионе и укрепление всеобщей безопасности.

⁸⁸ О проблемах безопасности в этом районе см.: *Международный мир и разоружение: Тихоокеанская безопасность*. М.: Политиздат, 1987. Вып. 41. *Jan B. M. South Asia security: Problems and prospects*. New Delhi, 1985; *Internal and external security issues in Asia*. Univ. Cal., 1986.

Из этой общей целевой установки вытекает ряд более конкретных выводов.

Первый вывод касается образа поведения сторон, участвующих в урегулировании: ни одна из них не должна стремиться к получению односторонних выгод, удовлетворению чисто эгоистических интересов в ущерб интересам общерегиональным и общечеловеческим.

Второй вывод связан с созданием прочного мира в регионе, исключением в дальнейшем «рецидивных» взрывов. Это может быть достигнуто путем ликвидации причин, вызвавших кризис, обеспечением равной безопасности всех государств региона, установлением действительно добрососедских отношений между государствами в соответствии с основными принципами международного права, укреплением доверия путем разработки и внедрения в практику межгосударственных отношений соответствующих мер, особенно в военной области.

При этом представляется целесообразным использовать опыт, который уже накоплен при урегулировании конфликтов и по их предупреждению в других регионах. В частности, подобно Заключительному акту 1975 г. в числе документов по мирному урегулированию крупных конфликтов, затрагивающих интересы многих государств региона, может быть подписана декларация принципов, которыми государства будут руководствоваться во взаимных отношениях. Декларация, видимо, должна включать в себя главным образом основные принципы международного пакта, что, однако, не исключает закрепления в ней принципов, имеющих характер локальных норм, призванных отражать специфику данного конкретного района, тех отношений между государствами, которые сложились именно здесь.

Специфика может быть выражена и в расстановке акцентов в отношении основных принципов международного права. Несмотря на то что все они имеют одинаковое значение и взаимосвязаны (что подчеркивается в ряде международно-правовых актов), некоторые из таких принципов в связи с особенностями региона и самого конфликта могут быть выделены особо. Для отдельных районов, например, жизненно необходимо закрепление принципов нерушимости границ, поскольку многие конфликты начинаются с пограничных инцидентов и в их основе лежат территориальные притязания (претензии). В других случаях потребуются подчеркнуть те или иные компоненты основополагающих норм, вроде, скажем, такого нормативного элемента принципа невмешательства, как запрет использования наемников или групп, враждебных существующему в стране строю, как орудия вмешательства. Это особенно важно в современных условиях, так как конфликты трудно подвергаются урегулированию часто именно по этой причине.

Меры доверия, содержащиеся в Итоговом документе Стокгольмской конференции 1986 г., предназначенные для Европы, с успехом применимы и в других регионах. Они могут быть допол-

нены иными мерами, которые будут считаться наиболее подходящими в той или иной конкретной ситуации (особенно в районах непосредственной конфронтации). Это разъединение вооруженных сил, создание «буферных» и демилитаризованных зон, зон пониженной концентрации вооружений и повышенного доверия, установление прямой линии «горячей связи» между конфликтующими государствами и т. п. Опыт выработки таких мер за пределами Европы уже имеется. Так, в феврале 1988 г. между Таиландом и Лаосом достигнута договоренность о прекращении огня на их границе, и войска той и другой стороны будут отведены в обе стороны от линии прекращения огня⁸⁹ на 3 км.

Третий вывод из общей целевой установки относится к проблеме соотношения действий в связи с региональным урегулированием и действий, предпринимаемых международным сообществом в целом: они не должны противоречить друг другу. Это имеет большое практическое значение. Если, скажем, Совет Безопасности, действующий от имени всех государств, предписал воюющим вывести войска на исходные позиции, которые они занимали до конфликта (в отношении ближневосточного кризиса такое предписание содержится в ряде резолюций Совета Безопасности, в частности в резолюции 242 от 22 ноября 1987 г.), то мирное урегулирование должно исключить любую оккупацию территории, осуществленную в ходе конфликта. Или другой пример. Если универсальный договор содержит норму о демилитаризации какой-то территории, входящей в район конфликта, то статус демилитаризованной зоны не может быть затронут соглашением об урегулировании.

§ 7. Разоружение и ограничение вооружений

Разоружение — это широкий комплекс согласованных государствами мероприятий, призванных уменьшить, а в конечном счете и полностью ликвидировать материальные средства ведения войны⁹⁰.

Ныне разоружение выступает как принцип международного права. Из этого принципа на данной стадии его развития вытекает не прямая обязанность государств разоружаться, а их обязанность добиваться заключения международных договоров в области разоружения (как частичного, так и более радикального характера, вплоть до всеобщего и полного разоружения) и добросовестно выполнять уже принятые на себя обязательства по вступившим в силу соглашениям⁹¹. Содержание принципа разо-

⁸⁹ Правда. 1988. 22 февр.

⁹⁰ См.: *Малинин С. А.* Правовые основы разоружения.

⁹¹ См.: *Богданов О. В.* О формировании права разоружения // Советский ежегодник международного права, 1979. М.: Наука, 1980. С. 128; *Иванченко Н. С.* Природоохранный аспект международно-правовой проблемы разоружения. Л., 1983. С. 66; *Малинин С. А.* Советское государство и международная безопасность: (Правовой аспект) // 70 лет Советского государства и права. Л., 1987. С. 623—625; *Остапенко Д. Д.* Основные принципы современного

ружения, таким образом, выражено в трех главных нормативных элементах: в обязательствах общего порядка — выработать практические меры в области разоружения; в норме программного характера — достижение конечной цели разоружения: полностью ликвидировать вооружения и вооруженные силы; в обязательствах гарантийного характера — выполнять предписания действующих договоров в области разоружения.

В послевоенный период подписано немало договоров, направленных на регулирование вооружений и вооруженных сил, которые относятся к собственно разоружению (предусматривают меры сокращения или ликвидации тех или иных видов вооружений), или касающихся мер, непосредственно примыкающих к разоружению (ограничение отдельных групп вооружений, замораживание их на существующем уровне, нераспространение и др.). Строгое выполнение таких соглашений — необходимое условие сохранения стабильности в сфере безопасности. Конечно, соглашения, в которых предусмотрена мера сокращения военного потенциала, полнее выражают сущность понятия «разоружение»⁹². Но и соглашения по вопросам, непосредственно примыкающим к разоружению, не слишком удалены от этого процесса, поскольку они служат серьезной преградой дальнейшему наращиванию военного потенциала государств, совершенствованию вооружений, а также готовят почву для более радикальных мер в области разоружения. Поэтому в международно-правовой практике и доктрине меры, из них вытекающие, тоже относят к разоружению.

Устав ООН определяет порядок рассмотрения планов разоружения. В рамках ООН эта работа возложена на два главных органа — Генеральную Ассамблею и Совет Безопасности. При ООН создана Комиссия по разоружению, состоящая из всех членов Организации. Практически наибольшее значение имеет обсуждение проблемы в Генеральной Ассамблее ООН. В повестке дня каждой ее сессии немало вопросов по разоружению. До 1989 г. проведено три специальные сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1978, 1982, 1988 гг.), заключительные документы которых представляют собой крупный вклад в создание нормативной основы разоружения. Большую роль в подготовке проектов разоружения играет Конференция по разоружению, которая заседает в Женеве и функционирует вне рамок ООН⁹³.

Можно говорить о двух программах разоружения: частичной и всеобъемлющей. Последняя предполагает осуществление всеобщего и полного разоружения. Высказывается мнение, что только

международного права // Международное право. М.: Высш. шк. 1978. С. 91—92; *Тункии Г. И.* Право и сила в международной системе. С. 42—45; *Maharaja Krishna B.* Nuclear weapons and international security // *Disarmament*. 1987. Vol. 10, N 3. P. 58—66; *Singh N., McWhinney Ed.* Op. cit. P. 203—221.

⁹² Их число невелико. См.: Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении 1972 г.; Договор между СССР и США о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности от 8 декабря 1987 г.

⁹³ *The United Nations and disarmament* // *Disarmament*. 1985. Vol. 8, N 2. P. 1—170.

полное упразднение военного потенциала служит предметом регулирования принципа разоружения, от чего следует отличать меры по снижению уровня военного противостояния, вышедшего у ограниченного числа государств в ходе гонки вооружений за пределы потребностей равной безопасности⁹⁴. Но в этой конструкции игнорируются частичные меры по разоружению, которые могут носить всеобщий характер (например, нераспространение). Кроме того, частичные меры в области разоружения (которые затрагивают лишь ограниченное число государств, отдельные компоненты их военного потенциала, установление определенных уровней вооружений и т. д.) могут включать в себя значительное по объему уменьшение вооружений (например, сокращение вооружений и вооруженных сил от Атлантики до Урала) и, конечно, тоже входят в предмет принципа разоружения.

Советская программа разоружения на современном этапе была изложена в Заявлении Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева от 15 января 1986 г.⁹⁵ XXVII съезд подчеркнул, что борьба за реализацию этой программы должна стать центральным направлением внешней политики Советского Союза на предстоящие годы⁹⁶. Она была уточнена и развита в многочисленных предложениях Советского государства. Все это вместе взятое составляет сбалансированный план действий СССР в области разоружения до конца настоящего столетия. Конечно, и в дальнейшем эта программа будет уточняться и дополняться в зависимости от хода ее выполнения, от обстановки в мире, от позиции партнеров и их желания идти на компромиссы и т. д.

Анализ советской программы позволяет выявить наиболее существенные черты подхода СССР к разоружению. Укажем на некоторые из них.

1. Разоружение рассматривается как наилучший способ обеспечения международной безопасности.

2. Разоружение направлено на достижение наиболее низкого уровня вооружений и вооруженных сил; идеалом являлось бы всеобщее и полное разоружение.

3. Учитывая, что главное сейчас — недопущение развязывания ядерной войны, сердцевиной разоружения является ядерное разоружение, запрещение оружия массового уничтожения.

4. Разоружение должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушать существующее военно-стратегическое равновесие и чтобы ни одна из договаривающихся сторон не получила односторонних преимуществ; обязательным условием любых мер по разоружению и ограничению вооружений должно быть обеспечение равной безопасности государств⁹⁷.

5. Разоружение должно преградить путь к разворачиванию но-

⁹⁴ См.: Скакунов Э. И. Указ. соч. С. 167.

⁹⁵ Правда. 1986. 16 янв.

⁹⁶ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. С. 111.

⁹⁷ См.: Собакин В. К. Равная безопасность... С. 120—200.

вых систем оружия и распространению гонки вооружений на новые области и пространства.

6. Советский Союз стоит за установление эффективного международного контроля для проверки выполнения обязательств, с использованием в каждом конкретном случае необходимых его форм («национальный, взаимный, с помощью международного органа»). Контроль, однако, не может служить средством вмешательства во внутренние дела государств.

7. Проекты в области разоружения разрабатываются с учетом сложившихся отношений между государствами. Оздоровление международного климата — одно из условий успешного претворения в жизнь мер в области разоружения. В то же время разоружение само есть способ укрепления доверия между государствами.

Все эти черты советской программы разоружения соответствуют требованиям международно-правовых норм в этой области.

Всеобщее и полное разоружение. Первым международно-правовым актом, закрепившим норму о всеобщем и полном разоружении как конечной цели в процессе контроля над вооружениями, была резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1378 (XIV) от 20 ноября 1959 г., принятая по инициативе Советского Союза⁹⁸. Затем эта норма была зафиксирована в ряде многосторонних соглашений (Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах от 5 августа 1963 г., Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. и др.).

Содержание рассматриваемого понятия наиболее четко отражено в Совместном заявлении правительств СССР и США, опубликованном 20 сентября 1961 г. и одобренном затем Генеральной Ассамблеей ООН⁹⁹. Согласно ст. 3 этого заявления, всеобщее и полное разоружение означает:

— роспуск вооруженных сил, ликвидацию военных учреждений, включая базы, прекращение производства вооружений, а также их ликвидацию или использование в мирных целях;

— ликвидацию всех запасов ядерного, химического, бактериологического и других видов оружия массового уничтожения и прекращение производства такого оружия;

— ликвидацию всех средств доставки оружия массового уничтожения;

— упразднение организаций и учреждений, предназначенных для организации военного дела государства, прекращение военного обучения и закрытие всех военных учебных заведений;

— прекращение расходования и средств на военные цели.

Государства могут сохранить только такие «неядерные вооружения, вооруженные силы, средства и учреждения, которые по соглашению будут признаны необходимыми для поддержания внутреннего порядка и личной безопасности граждан» (ст. 2).

⁹⁸ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на четырнадцатой сессии с 15 сентября по 13 декабря 1959 г. Нью-Йорк, 1960. С. 3.

⁹⁹ См.: Правда, 1961. 22 сент.

После одобрения Генеральной Ассамблеей ООН идеи всеобщего и полного разоружения Советское правительство выдвинуло ряд детально разработанных предложений о всеобщем и полном разоружении. Так, советский проект Договора о всеобщем и полном разоружении 1962 г. с поправками 1964 г. предусматривал конкретные сроки осуществления программы. Весь процесс разоружения должен быть осуществлен в три этапа на протяжении 5 лет¹⁰⁰. В проекте предусматривалось установление эффективного международного контроля за ходом разоружения, который соответствовал бы принципам международного права.

Ядерное разоружение — центральная проблема всего комплекса вопросов разоружения. В совместном советско-американском заявлении, принятом на Совещании на высшем уровне в Женеве 21 ноября 1985 г., говорится, что ядерная война никогда не должна быть развязана¹⁰¹. Лучший путь достижения этой цели — осуществление полного запрещения ядерного оружия, что означает запрещение применять, ставить на вооружение армии, производить и испытывать данный вид оружия, а также уничтожение имеющихся его запасов.

Советский Союз предложил осуществить поэтапно до конца XX столетия полную ликвидацию ядерного оружия путем сокращения, а затем и уничтожения ядерных арсеналов¹⁰².

Существующие международно-правовые акты допускают осуществление первоначально в качестве самостоятельных программ частичных мер в области ядерного разоружения или мер, непосредственно примыкающих к ядерному разоружению (запрещение испытывать и применять ядерное оружие, его нераспространение, создание безъядерных зон, ядерная демилитаризация космического пространства и морского дна, ликвидация ядерных баз на чужих территориях, прекращение производства ядерного оружия, сокращение его запасов вплоть до полной ликвидации).

Запрещение применения ядерного оружия. Международное право уже содержит конвенционные нормы, из которых вытекает недопустимость применения ядерного оружия. Речь идет о нормах, предметом регламентации которых является не ядерное оружие как таковое, а определенные типы вооружений (родовое понятие).

К числу недозволенных средств ведения военных действий (т. е. недозволенных для применения) относится: 1) средства массового уничтожения (указание Петербургской декларации 1858 г. о существовании технических границ, в которых потребности войны должны остановиться перед требованиями человечества; запрещение Конвенцией 1972 г. бактериологического (биологического) оружия как опасного оружия массового уничто-

¹⁰⁰ См.: Документы Комитета восемнадцати государств по разоружению. EN.DC/2/Rev.1. 1962. Dec. 14; EN.DC/2/Rev.1. Add. 1. 1964. Febr. 4.

¹⁰¹ Борьба СССР против ядерной опасности... С. 422.

¹⁰² См.: Обращение Верховного Совета СССР к правительствам и народам мира от 30 ноября 1986 г., и др.

жения и т. д.); 2) ядовитые вещества и процессы (Женевский протокол 1925 г., Приложение к Гаагским конвенциям 1907 г. о законах и обычаях войны); 3) оружие, которое причиняет людям излишние страдания (Приложение к Гаагским конвенциям 1907 г.); 4) любые виды оружия, которые не предусмотрены в международно-правовых актах, но запрещение применения которых вытекает «из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания» (оговорка Мартенса, закрепленная в Гаагских конвенциях 1907 г.). По своим свойствам ядерное оружие может быть отнесено к любому из названных видов оружия¹⁰³.

Однако все это не означает, что отпала необходимость закрепления в международном праве прямого запрещения ядерного оружия. Такое закрепление усилило бы эффективность общих запретительных норм, особенно если учесть особо опасный характер этого вида оружия. Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд резолюций о запрещении применения ядерного оружия, важнейшими из которых являются Декларация о запрещении использования ядерного и термоядерного оружия от 24 ноября 1964 г. и резолюции о неприменении силы в международных отношениях и о запрещении навечно применения ядерного оружия от 29 ноября 1972 г.¹⁰⁴, о предотвращении ядерной катастрофы от 9 декабря 1981 г.¹⁰⁵

Проблема в настоящее время сводится к закреплению запрещения ядерного оружия в договорной форме и придания ему силы конвенционной нормы международного права. Международная конвенция могла бы быть заключена в рамках ООН или непосредственно между ядерными державами (США, СССР, Англия, Франция, КНР) с последующим присоединением к ней других государств. Запрещение применять ядерное оружие можно закрепить путем официального (торжественного) заявления каждой из указанных стран о том, что она берет на себя безоговорочное обязательство не применять атомное и другие виды оружия массового уничтожения, не ожидая заключения международного соглашения о запрещении этих видов оружия (такое заявление может носить форму коллективной декларации указанных держав). Бесспорно, наиболее целесообразной и эффективной формой правового обеспечения запрещения применять атомное оружие явилась бы специальная конвенция. Проект такой конвенции неоднократно предлагался Советским правительством начиная с 1946 г.

Были предприняты и другие шаги с целью запрещения приме-

¹⁰³ См.: *Богданов О. В.* Запрещение оружия массового уничтожения. С. 56—75; *Матини С. А.* Правовые основы разоружения. С. 54-63; *Сингх Г.* Ядерное оружие и международное право. М.: Инстр. лит., 1962. С. 340; *Singh N., McWhinney Ed.* Op. cit. P. 305—323.

¹⁰⁴ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать седьмой сессии, 19 сентября — 19 декабря 1972 г. Нью-Йорк: ООН, 1973. С. 6—7.

¹⁰⁵ Генеральная Ассамблея: Офф. отчеты. Тридцать шестая сессия. Доп. 31 (A/36/54).

нять ядерное оружие. Так, государства — члены Варшавского Договора в 1976 г. обратились ко всем участникам Заключительного акта Совещания в Хельсинки с призывом заключить договор о неприменении такого оружия первым. В Делийской декларации от 27 ноября 1980 г. содержится предложение незамедлительно заключить международную конвенцию, запрещающую применение или угрозу применения ядерного оружия. Советский Союз неоднократно предлагал закрепить в договорном порядке обязательства о неприменении силы и ненападении с использованием любых видов оружия (включая и ядерное). В 1982 г. СССР в одностороннем порядке взял на себя обязательство не применять ядерное оружие первым. Такое же обязательство приняла КНР. Если бы их примеру последовали другие ядерные державы, то можно было бы считать, что возникла обычная норма о неприменении ядерного оружия.

Запрещение испытания ядерного оружия. Этому вопросу посвящен Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г. (вступил в силу 10 октября 1963 г.)¹⁰⁶. Договор регулирует более широкий круг вопросов, чем это следует из названия. Во-первых, он содержит положения о разоружении вообще. Во-вторых, запрещающая норма относится не только к испытательным взрывам ядерного оружия, но и ко всем другим ядерным взрывам. В-третьих, в нем содержится положение о том, что запрещение распространяется на определенные ядерные взрывы за пределами трех сред (если взрывы вызывают выпадение радиоактивных осадков за пределами территориальных границ — «взрывы с выбросом»). Запрещение испытаний ядерного оружия под землей может быть осуществлено путем подписания специального соглашения между государствами, содержащего запрет только подземных испытаний (тогда новый договор будет служить дополнением к Московскому), или всеобъемлющего соглашения, включающего в себя и обязательства Московского договора.

В 1975 г. СССР внес в ООН проект Договора о полном и всеобщем запрещении испытаний ядерного оружия, в котором содержалось обязательство государств запрещать, предотвращать и не производить любые испытательные взрывы во всех сферах (в том числе и под землей). Вопрос этот находится на рассмотрении Конференции по разоружению, ведутся двусторонние переговоры с США.

Содействовать скорейшему заключению такого договора могло бы объявление моратория на любые ядерные взрывы. В 1985 г. СССР сделал это в одностороннем порядке. Мораторий неоднократно продлевался¹⁰⁷. Такой акции со стороны других ядерных держав не последовало.

Важной вехой на пути полного и всеобщего запрещения испытаний ядерного оружия явилось подписание советско-амери-

¹⁰⁶ Ведомости Верхов. Совета СССР. 1963. № 42. Ст. 431.

¹⁰⁷ См.: Борьба СССР против ядерной опасности... С. 216—220.

канских договоров об ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 г. и о подземных ядерных взрывах в мирных целях 1976 г., которые по вине США до сих пор не ратифицированы.

Нераспространение ядерного оружия. В процессе распространения ядерного оружия создавались опасные для дела мира последствия (усиление гонки вооружений, возможность приобретения этих видов оружия наиболее агрессивными силами современного мира и т. д.).

Для того чтобы преградить путь распространению по всему миру этого вида вооружения, 1 июля 1968 г. был подписан Договор о нераспространении ядерного оружия (вступил в силу 5 марта 1970 г.)¹⁰⁸.

Обязательства по этому договору могут быть подразделены на две группы: обязанности ядерных держав и обязанности неядерных государств.

Главное требование, предъявляемое к ядерным державам, заключается в запрещении передавать в любой форме (прямо или косвенно) ядерное оружие или другие ядерные устройства кому бы то ни было, в том числе государствам, не обладающим таковыми. Ядерным державам запрещается оказывать помощь неядерным государствам в их попытках создать собственное оружие (ст. 1).

Договор делает упор на недопустимость самостоятельного изготовления неядерными государствами ядерного оружия, запрещает производить такое оружие, что означает и недопустимость его испытаний и проведения любой научно-исследовательской работы, связанной с его созданием. Этот запрет распространяется на попытки стран использовать чужие территории для изготовления ядерного оружия. Исключается также возможность его производства совместно с другими государствами. В договоре зафиксирована норма об отказе неядерных государств от приобщения к ядерному оружию в любой форме, т. е. об отказе принимать данный вид оружия от кого бы то ни было (прямо или косвенно), приобретать его каким-то иным способом, добиваться помощи и принимать ее от других.

Чрезвычайно важны обязательства неядерных стран, связанные с установлением международного контроля. С этой целью используется уже функционирующая система контроля в рамках Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) — «система гарантий». Это специфический институт Агентства, призванный не допускать, чтобы ядерные объекты, которые подлежат контролю, были использованы для военных целей. Предусматривается предоставление государствами отчетов Агентству, а также проведение им инспекций.

Участники договора периодически созывают конференции для рассмотрения вопросов о выполнении его положений и целей.

¹⁰⁸ Ведомости Верхов. Совета СССР. 1970. № 14. Ст. 118.

На состоявшихся конференциях основное внимание было уделено изучению путей укрепления режима нераспространения ядерного оружия, в числе которых можно выделить следующие. Во-первых, превращение договора в подлинно универсальное соглашение. Особенно важен охват им ядерных держав, не участвующих в нем (Франция, Китай), и околоядерных государств, т. е. тех, уровень промышленно-технического развития которых позволяет создать собственное ядерное оружие (ЮАР, Израиль, Бразилия, Аргентина и др.). Во-вторых, дальнейшее совершенствование системы гарантий МАГАТЭ. В-третьих, усиление контроля за экспортом ядерных материалов, оборудования и технологии. В-четвертых, обеспечение доступа к выгодам от технологии мирного использования ядерной энергии всем государствам без дискриминации. В-пятых, обеспечение физической защиты ядерных материалов и оборудования от хищений и использования в провокационных, террористических и других злонамеренных целях (соответствующая конвенция открыта для подписания, март 1980 г.). В-шестых, укрепление гарантии безопасности неядерных держав¹⁰⁹.

В июне 1968 г. Совет Безопасности принял по этому вопросу специальную резолюцию, смысл которой заключается в следующем: если государство — участник Договора от 1 июля 1968 г., не обладающее ядерным оружием, явится жертвой агрессии или объектом угрозы агрессии с применением ядерного оружия, то Совет Безопасности должен оказать этому государству необходимую поддержку, согласно Уставу ООН. Одновременно три ядерные державы (СССР, США, Англия) как постоянные члены Совета Безопасности сделали соответствующие односторонние заявления. В 1978 г. СССР заявил об отказе применения ядерного оружия против неядерных государств, на территории которых нет такового. Одностороннее заявление сделали и США с формулировкой о неприменении ядерного оружия против неядерных стран, принявших обязательство не располагать ядерными устройствами.

Юридически гарантии государствам, не обладающим ядерным оружием, могут быть оформлены и путем заключения соответствующих международных договоров¹¹⁰. Подобные обязательства ядерных держав могут содержаться: в специальном соглашении, подписанном ядерными державами; в универсальной конвенции, в которой участвуют как ядерные, так и неядерные государства; в двусторонних договорах, заключенных между отдельными ядерными державами с неядерными; в протоколах о неприменении ядерного оружия против неядерных стран (подписываются ядерными державами), служащих приложением к договорам о

¹⁰⁹ См.: *Осипов Г. А.* Международно-правовой режим нераспространения ядерного оружия: (Понятие, основные положения, проблема укрепления). М.: Наука, 1987. С. 126—165.

¹¹⁰ Такая рекомендация содержится, например, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 33/72 от 14 декабря 1978 г. «О заключении международной конвенции об укреплении гарантий безопасности неядерных государств.» См.: Организация Объединенных Наций. С. 494.

безъядерной зоне, о зоне мира и т. д. Лучшей, однако, гарантией безопасности неядерных держав явилась бы ликвидация ядерного оружия. Тогда вообще отпадет деление на ядерные и неядерные государства.

*Безъядерные зоны*¹¹¹. Запрещение размещать в любой форме ядерное оружие на определенной территории относится к институту демилитаризации.

Полная демилитаризация, естественно, приводит и к деато-мизации зоны, т. е. к полному исключению размещения ядерного оружия на данной территории. Следовательно, такие зоны, например, как Аландские острова, некоторые острова Средиземного моря, архипелаг Шпицберген, Антарктика, в отношении которых провозглашена общая демилитаризация, следует рассматривать одновременно в качестве безъядерных зон.

Однако может быть специально предусмотрено создание определенной безъядерной зоны, т. е. частичная демилитаризация. В международно-правовой практике государств уже имеется несколько случаев создания таких зон. Например, по мирным договорам 1947 г. с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией, Финляндией, а также по Государственному договору с Австрией 1955 г. в Европе была создана зона ограниченной атомной демилитаризации (обязательство указанных стран не иметь собственного ядерного оружия). Площадь этой зоны 1163 тыс. км² и население около 95 млн. человек. Однако запрещения размещать ядерное оружие других государств на территории этих стран мирные договоры не содержали.

Договор о космосе 1967 г. (вступил в силу 10 октября 1967 г.)¹¹² объявил полностью демилитаризованными небесные тела. Однако в отношении остального космического пространства действует только норма, запрещающая размещать там ядерное оружие и другие виды оружия массового уничтожения.

Договором о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 11 февраля 1971 г. запрещено размещение ядерного оружия массового уничтожения на дне морей и океанов и в его недрах за пределами 12-мильной прибрежной полосы (вступил в силу 18 мая 1972 г.)¹¹³.

14 февраля 1967 г. 14 латиноамериканских стран подписали Договор о безъядерной зоне в Латинской Америке (Договор Тлателолко)¹¹⁴. 25 января 1969 г. он вступил в силу. К 1 января 1980 г. его участниками стали 22 государства. Их обязательства по договору не распространяются на ряд крупнейших государств Латинской Америки. США возражают против включения в зону

¹¹¹ См.: Прусаков Ю. М. Безъядерные зоны: (Международно-правовые вопросы) Ростов н/Д, 1982; Сазов Е., Иванова М. Безъядерные зоны. С., 1984; Nuclear free zones. L., 1987.

¹¹² См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1967. № 44. Ст. 588.

¹¹³ См.: Там же. 1972. № 30. Ст. 257.

¹¹⁴ См.: Сборник основных документов по вопросу о разоружении. М.: Политиздат, 1969. Т. 9. С. 24—41.

его действия Пуэрто-Рико, где расположены американские ядерные базы, и Виргинских островов. Договор содержит обязательства государств не допускать на своей территории хранения, использования, испытания и производства ядерного оружия, а также не получать это оружие от кого бы то ни было. Вместе с тем положения договора произвольно распространяются на обширные районы Тихого и Атлантического океанов, в нем отсутствует запрет транзита ядерного оружия через территорию зоны. СССР, США, Великобритания, Франция и Китай подписали дополнительный Протокол к Договору Тлателлолко, предусматривающий уважение статуса безъядерной зоны ядерными державами, изложив свое толкование отдельных его положений и отношение к ним¹¹⁵.

В 1985 г. 11 членов Южно-Тихоокеанского форума подписали Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана (договор Раротонга)¹¹⁶. Он вступил в силу 11 декабря 1986 г. Стороны обязались не производить ядерного оружия, не приобретать его любым путем, не владеть и не осуществлять контроль за любыми ядерными взрывными устройствами в любой форме где-либо в пределах и за пределами зоны; запретить размещение и испытания на своей территории этих устройств; не допускать захоронения радиоактивных веществ (в том числе и радиоактивных отходов) в пределах зоны.

В то же время вопрос о заходе иностранных морских судов и летательных аппаратов с ядерным оружием на борту в порты и на аэродромы государств-членов решается последними самостоятельно. Прямого запрета захода договор не содержит. Это правило распространяется и на территориальные и архипелажные воды, а также на проливы.

Большое значение имеют три протокола, приложенные к договору. Протокол 1 касается только трех ядерных держав (США, Англия, Франция), имеющих в пределах зоны контролируемые ими территории (обязательство соблюдать статус зоны на этих территориях). Протокол западными ядерными державами не подписан. Протокол 2 обращен ко всем ядерным державам и содержит их обязательство не применять ядерное оружие и не угрожать применением против стран Южно-Тихоокеанского форума¹¹⁷. По Протоколу 3 государства, располагающие ядерным оружием, не должны испытывать в зоне никакие ядерные устройства. Протоколы 2 и 3 подписаны СССР и КНР¹¹⁸.

Вопрос о признании Африки безъядерной зоной нашел отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1652 (XVI) от 24 ноября 1961 г. Учитывая, что на территории Африки имеются иностранные ядерные базы, африканские страны пред-

¹¹⁵ О ратификации Советским Союзом протокола см.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1978. № 51.

¹¹⁶ См.: Борьба СССР против ядерной опасности... С. 520—526.

¹¹⁷ Там же. С. 530—531.

¹¹⁸ Заявление Правительства СССР в связи с подписанием Протоколов к Договору Раротонга от 15 декабря 1986 г. // Там же. С. 533—534.

ложили создать международную конференцию с участием и неафриканских государств, чтобы заключить соответствующий договор.

Выдвинуто немало проектов ядерной демилитаризации отдельных районов в различных частях земного шара: в Центральной Европе, в Северной Европе, на Балканах, для районов Балтийского и Средиземного морей, в бассейне Тихого океана, на Ближнем Востоке и т. д.

Ликвидация ракет средней и меньшей дальности. Наиболее радикальный шаг в области ядерного разоружения до 1988 г. был сделан в результате заключения Вашингтонского договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности от 8 декабря 1987 г. (Договор о РСМД). Ему предшествовали договоренности между двумя странами на высшем уровне в Женеве (1985 г.) и в Рейкьявике (1986 г.)¹¹⁹.

Договор о РСМД — сложный по своей структуре международно-правовой акт. Он содержит несколько документов: 1) собственно договор; 2) Меморандум о договоренности об установлении исходных данных в связи с договором; 3) Протокол о процедурах, регулирующих ликвидацию ракетных средств, подпадающих под действие договора; 4) Протокол об инспекциях в связи с договором; 5) Положение о привилегиях и иммунитетах инспекторов и членов летных экипажей (в качестве приложения).

Договор о РСМД предусматривает ликвидацию всех ракет средней и меньшей дальности (826 РСД + 926 РМД с советской стороны; 689 РСД + 170 РМД со стороны США), пусковых установок к ним, вспомогательных сооружений и вспомогательного оборудования. Сроки ликвидации: для РСД — 3 года; для РМД — 18 месяцев после вступления договора в силу. Ликвидация осуществляется в два этапа (для РСД, например, первый этап длится 29 месяцев). В дальнейшем ни одна из сторон не производит никаких ракет указанных двух классов и пусковых установок для них, не производит летных испытаний и обучения обслуживающего персонала. В Меморандуме содержатся данные, относящиеся к обязательствам, и перечень всех объектов, подлежащих ликвидации, по состоянию на 1 ноября 1987 г. Эти данные подлежат систематическому обновлению через Центры по уменьшению ядерной опасности, созданные в соответствии с соглашением между СССР и США от 15 сентября 1987 г.

Предусмотрен жесткий контроль за выполнением обязательств, который включает: а) заблаговременное взаимное уведомление о месте и дате ликвидации ракет, их числе и пунктах выезда инспекционных групп; б) уведомление о пребывании в пути следования ракет, предусмотренных для ликвидации; в) взаимную

¹¹⁹ См.: Советско-американская встреча на высшем уровне, Рейкьявик, 11—12 октября 1986 г. М.: Политиздат, 1986; О влиянии договоренностей в Рейкьявике на укрепление европейской безопасности с точки зрения западного ученого см.: *Multan W. Reykjavik and military aspects of European security // Disarmament*. 1987. Vol. 10, № 3. P. 24—29.

отчетность о ходе ликвидации; г) контроль с помощью национальных технических средств, осуществлению которого каждая из сторон оказывает всяческое содействие; д) создание специальной контрольной комиссии; е) инспекцию в пределах как территории сторон, так и стран размещения ракет. Объектом контроля могут быть ракетные операционные базы, вспомогательные объекты, проходные пункты любых объектов, подпадающих под действие договора, места ликвидации ракет, предприятия по их производству (для каждого объекта определен временной параметр, начиная с которого может осуществляться инспекция). Каждая из сторон может проводить инспекции в течение 13 лет после вступления договора в силу. Предусматривается инспекция и на постоянной основе — например, в отношении заводов по производству баллистических РСД в г. Воткинске (СССР) и в г. Магна (США).

Договор является бессрочным, но предусмотрена возможность выхода из него при определенных обстоятельствах. Договор вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами. Договор о РСМД обеспечивает сохранение сложившегося между сторонами стратегического равновесия и вытекающей из него стратегической стабильности.

Ограничение и сокращение стратегических вооружений. Значение этой проблемы определяется тем, что стратегическое вооружение — это самый современный и наиболее грозный вид вооружения; оно составляет сердцевину боевой мощи ядерных держав.

Переговоры между СССР и США по этой проблеме начались в 1969 г. 20 мая 1972 г. в Москве были подписаны два соглашения — Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО)¹²⁰ и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1)¹²¹. В том же году они вступили в силу.

Первое соглашение предусматривает обязательства сторон не развешивать системы ПРО на своей территории и ограничиться определенным числом комплексов противоракетной обороны и пусковых установок противоракет. Второе — ограничивает (в количественном и качественном отношении) стационарные пусковые установки межконтинентальных баллистических ракет, пусковые установки на подводных лодках и современные подводные лодки с баллистическими ракетами; срок действия соглашения 5 лет.

18 июня 1979 г. в Вене между СССР и США был подписан Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2)¹²². Он предусматривал меры не только ограничения, но и сокращения таких вооружений; устанавливал разные предельные уровни средств доставки ядерного оружия (например, стратегические наступательные вооружения в суммарном коли-

¹²⁰ См.: Советский Союз в борьбе за разоружение. С. 111—117.

¹²¹ См.: Там же. С. 117—120.

¹²² См.: Международное право в документах М.: Юрид. лит., 1982. С. 703—712.

честве до 2250 единиц); значительно расширил виды вооружений, подлежащих ограничению.

Вопрос о ратификации этого договора Соединенными Штатами Америки остался открытым.

Достигнута принципиальная договоренность о 50% сокращении стратегических наступательных ядерных вооружений США и СССР. Эта мера предполагает уже значительное уменьшение ядерного арсенала двух стран. Для сравнения укажем, что в Договоре о РСМД предусматривается сокращение запасов ядерного оружия примерно на 4%.

Обязательное условие для осуществления этого крупного шага в области ядерного разоружения — сохранение советско-американского Договора о ПРО от 26 мая 1972 г.¹²³, который (с учетом Протокола от 3 июля 1974 г.) ограничивает размещение систем противоракетной обороны одним районом с каждой стороны (ст. 1 протокола) и запрещает испытывать и размещать системы или компоненты ПРО морского, воздушного, космического или наземного мобильного базирования (ст. V договора). Следовательно, практическое осуществление США программы СОИ противоречило бы указанным обязательствам по договору¹²⁴.

В дальнейшем в орбиту ядерного разоружения будут вовлечены все ядерные державы, с тем чтобы в новый век мир вошел без ядерного оружия.

Запрещение химического и бактериологического оружия. Такое запрещение содержится в Женевском протоколе 1925 г.¹²⁵ Однако этот протокол касается лишь применения указанных видов оружия.

Между тем непрерывное совершенствование и накопление запасов химического и бактериологического оружия диктовали настоятельную необходимость создания соответствующих международно-правовых норм, запрещающих его производство и хранение. На необходимость такого пути решения проблемы не раз указывали социалистические страны в своих совместных заявлениях. На XXIV сессии Генеральной Ассамблеи ООН они выступили с проектом конвенции, полностью запрещающей химическое и бактериологическое оружие. В нем подтверждаются нормы Женевского протокола от 17 июня 1926 г. о недопустимости применять это оружие, а также содержатся новые нормы — о запрещении его производства и хранения; существующие запасы подлежат уничтожению, а там, где возможно, — использованию в мирных целях.

Вопрос рассматривался на Конференции по разоружению, где было решено разработать две конвенции (о запрещении бактери-

¹²³ См.: *Верецагин В. С.* Сохранение и укрепление Договора по ПРО как важный элемент международной безопасности // *Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право.* С. 26—40.

¹²⁴ См.: *Здравомыслов С. А.* Американские планы милитаризации космоса и международное право // *Изв. вузов. Правоведение.* 1985. № 3. С. 38—46.

¹²⁵ По состоянию на 1 января 1989 г. в протоколе участвуют 112 стран.

ологического оружия и о запрещении химического оружия). Подготовленный Конференцией по разоружению проект Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН в 1971 г. Конвенция подписана в Москве, Лондоне и Вашингтоне 10 апреля 1972 г. (вступила в силу 26 марта 1975 г.)¹²⁶. Продолжается обсуждение вопроса об аналогичном запрещении химического, а также радиологического оружия. 19 июня 1982 г. СССР внес на рассмотрение Второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению проект Основных положений Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов химического оружия и о его уничтожении¹²⁷. Важно также предложение государств — участников Варшавского договора государствам — членам НАТО по вопросу об освобождении Европы от химического оружия от 10 января 1984 г.¹²⁸ На Международной конференции в Париже в январе 1989 г. по укреплению режима Женевского протокола 1925 г. (в ней участвовало более 150 государств) была достигнута договоренность об ускорении работы по завершению разработки универсальной конвенции.

*Запрещение новых видов оружия массового уничтожения*¹²⁹. Непрерывное совершенствование вооружений и опасность разработки новых, еще более разрушительных и варварских, чем существующие, средств ведения войны требует создания соответствующих международно-правовых норм.

Запрет на такие новые виды оружия содержался еще в так называемой «оговорке Мартенса», закрепленной в Гаагских конвенциях 1907 г. Из-за неопределенности понятия «новые виды оружия» этот запрет, однако, оказался неэффективным. В 1975 г. Советский Союз представил в ООН проект соглашения о запрещении разработки и производства новых видов оружия массового уничтожения и новых систем такого оружия (дополнение в 1977 г.). В нем был конкретизирован предмет запрещения: это оружие, которое может быть создано в будущем на основе либо известных ныне научно-технических принципов, не находивших до сих пор в отдельности или в совокупности применения для создания оружия массового уничтожения, либо научно-технических принципов, могущих быть открытыми в будущем, и которое будет обладать свойствами, сходными или более сильными по разрушительному и (или) поражающему действию с известными видами оружия массового уничтожения.

Наряду с всеобъемлющим соглашением предлагается заключить и отдельные договоры о запрещении конкретных видов оружия (нейтронного, генетического, инфразвукового, лучевого

¹²⁶ Международное право в документах. С. 688 — 693.

¹²⁷ См.: Борьба СССР против ядерной опасности... С. 55 — 64.

¹²⁸ См.: Там же. С. 86 — 88.

¹²⁹ См.: Богданов О. В. Запрещение оружия массового уничтожения. С. 146 — 159.

поражения, действующего с помощью радиоактивных материалов и др.).

15 мая 1977 г. была заключена Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (вступила в силу 5 октября 1978 г.)¹³⁰. Речь идет о нанесении ущерба, причинении вреда любому другому государству-участнику путем воздействия на природу, имеющего широкие, долгосрочные или серьезные последствия (искусственное землетрясение, наводнение, уничтожение растительного мира и т. д.).

Среди средств враждебного воздействия на природную среду могут быть и такие, которые основаны на использовании атомной энергии и запрещенные которых осуществляется в рамках ядерного разоружения.

Сокращение обычных вооружений и вооруженных сил. Эта проблема всегда привлекала внимание государств. Многие годы велись переговоры в Вене о сокращении обычных вооружений и вооруженных сил в Центральной Европе — в районе наибольшего их сосредоточения, в центре противостояния двух военных группировок — НАТО и ОВД. В январе 1989 г. достигнуто соглашение о замене этих переговоров переговорами по выработке соглашения о сокращении обычных вооружений от Атлантики до Урала, которые начались в марте 1989 г.

Особенно остро вопрос о сокращении обычных вооружений встал после заключения Договора о РСМД 1987 г. Суть его состоит не в «превосхождении» той или иной стороны (если рассматривать эти вооружения в комплексе), а в образовавшихся диспропорциях в отдельных видах обычного оружия (у государств — участников Варшавского Договора имеется перевес над странами НАТО, к примеру, в танках, а у стран НАТО больше крупных надводных кораблей)¹³¹. Задача, видимо, заключается в ликвидации отмеченных диспропорций, причем, естественно, путем уменьшения тех уровней, которые оказались «завышенными» по сравнению с уровнями другой стороны (эти меры должны касаться и средств двойного назначения).

Ликвидация диспропорций не снимает, конечно, проблемы сокращения военного потенциала в целом до уровня разумной достаточности, необходимого только для обороны. Конечно, такое сокращение должно осуществляться на основе общих договоренностей, что, однако, не исключает и некоторых односторонних акций государств, которые важны для создания атмосферы доверия между договаривающимися сторонами. Это, естественно, не может не отразиться на результатах переговоров. В связи

¹³⁰ Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1980. Вып. 34. С. 437—440.

¹³¹ См.: Заявление Комитета министров обороны государств — участников Варшавского Договора «О соотношении численности вооруженных сил и вооружений Организации Варшавского Договора и Североатлантического союза в Европе и прилегающих акваториях» // Правда, 1989. 30 янв.

со сказанным трудно переоценить проводимое странами Варшавского Договора в 1989—1990 гг. крупномасштабное сокращение своих армий (СССР уменьшает свои вооруженные силы и вооружения на 500 тыс. человек, 10 тыс. танков, 800 боевых самолетов, военные бюджеты на 14,2%, производство вооружений и военной техники на 19,5%; суммарное сокращение, которое будет осуществлено другими странами Варшавского Договора,— 56 тыс. военнослужащих, более чем 1900 танков, 130 боевых самолетов, значительное число другой военной техники)¹³². О других мерах в области сокращения обычных вооружений, его отдельных компонентов уже говорилось.

Решению различных вопросов разоружения могла бы способствовать Всемирная конференция по разоружению с участием всех государств. Такое предложение было внесено СССР на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН и в принципе одобрено ею.

§ 8. Меры по предотвращению ядерной войны и укреплению доверия между государствами

Целям предотвращения ядерной войны служат многие из рассмотренных международно-правовых средств (ядерное разоружение, неприменение и нераспространение ядерного оружия, безъядерные зоны и др.). Вместе с тем к 80-м годам сложилась система соглашений, специально посвященных вопросам предотвращения ядерной войны. Такие соглашения можно подразделить на две группы.

Одни из них (например, соглашения между СССР и США о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны от 30 сентября 1971 г.¹³³, о предотвращении ядерной войны от 22 июня 1973 г.¹³⁴) направлены на улучшение межгосударственных отношений вообще, предотвращение ситуаций, способных вызвать опасное обострение этих отношений, повлечь за собой вооруженный конфликт с использованием ядерного оружия. Стороны взяли на себя обязательство предпринять все усилия для предотвращения риска быть вовлеченными в ядерную войну (не допускать конфронтации, проводить срочные консультации и т. д.)¹³⁵.

Вторая группа соглашений имеет целью создание механизма, способного исключить случайное или несанкционированное применение ядерного оружия (соглашения, заключенные СССР

¹³² См.: Язов Д. Г. На началах реализма и баланса интересов // Там же: 9 февр.
¹³³ Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1974. Вып. 27. С. 30—31.

¹³⁴ См.: Ведомости Верхов. Совета СССР, 1973, № 27, Ст. 346.

¹³⁵ Есть среди этой группы соглашений и такие, которые включают в себя раз-
вернутый план улучшения отношений между договаривающимися сторонами,
например Программа дальнейшего развития сотрудничества между СССР и
Францией в пользу разрядки и мира от 28 апреля 1979 г. См.: Борьба СССР
против ядерной опасности... С. 371—375.

с США 30 сентября 1971 г.¹³⁶, с Францией 16 июля 1976 г.¹³⁷, с Великобританией 10 октября 1977 г.¹³⁸). Сюда же относится Соглашение между СССР и США о создании центров по уменьшению ядерной опасности от 15 сентября 1987 г.¹³⁹ Указанные соглашения предусматривают, в частности, совершенствование существующих организационных и технических мер; незамедлительную информацию о ядерных инцидентах; разъяснение ситуации, которая может быть неправильно истолкована другой стороной; использование линий прямой связи между правительствами.

Обеспечение прочного мира требует от государства постоянных усилий по улучшению международного климата и укреплению доверия между государствами. Рассмотрим лишь один аспект проблемы — укрепление доверия в военной области. Речь идет о согласованных шагах государств, призванных устранить их взаимное недоверие и подозрительность в связи с военной деятельностью обычного характера. Этот аспект был всесторонне рассмотрен на Совещании в Хельсинки и нашел отражение в Заключительном акте. Государства-участники договорились, что они будут заблаговременно уведомлять друг друга: обо всех проводимых ими крупных военных учениях сухопутных войск; о военных учениях меньшего масштаба, если они проводятся в районе, близком от сопредельных государств; о крупных передвижениях войск. Одновременно предусмотрен обмен наблюдателями на военных учениях, визиты военных делегаций и т. д.

Итоговый документ Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия, безопасности и разоружению в Европе 1986 г. значительно расширил понятие мер доверия, углубил их содержание, усовершенствовал механизм осуществления. Признано, что строгое соблюдение принципа неприменения силы — важная мера доверия. Этот принцип получил в Итоговом документе не только новое подтверждение, но и уточнение применительно к Европейскому континенту. Расширен перечень видов военной деятельности, о которой надлежит уведомлять: охвачены не только учения и передвижения, но и переброски и сосредоточения войск свыше определенного масштаба. Снижен уровень концентрации войск, о котором надлежит уведомлять (например, для учений сухопутных войск — 13 тыс. человек и 300 танков; для учений авиации — 200 самолето-вылетов за период учений). В-четвертых, установлено требование об обмене ежегодными планами военной деятельности. Обязанность принимать наблюдателя распространена на всю военную деятельность (учения, передвижения, переброска и сосредоточение войск), начиная с уровня 17 тыс. человек. Ограничены некоторые элементы военной

¹³⁶ См.: Сборник действующих договоров... Вып. 27. С. 229—230.

¹³⁷ См.: Международное право в документах. С. 721—722.

¹³⁸ См.: Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1979. Вып. 33. С. 31—32.

¹³⁹ См.: Вестн. МИД СССР. 1987. № 6. С. 9—14.

деятельности. Четко определен район действия мер доверия — от Атлантики до Урала. Предусматривается развернутая система инспекции на местах.

В Итоговом документе Венской встречи от 15 января 1989 г. представители государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе не только выразили полное согласие с принятым в Стокгольме набором взаимодополняющих мер укрепления доверия и безопасности, но и высказались за развитие и расширение этих мер.

К важным мерам укрепления доверия в военной области кроме названных выше можно отнести: отказ от расширения существующих и создания новых военно-политических группировок, заключение договора о неприменении силы и установление мирных отношений между НАТО и ОВД, установление сотрудничества между СЭВ и ЕЭС, распространение института уведомления на военно-морскую деятельность (Стокгольмский итоговый документ этого вопроса не затрагивает), ограничение торговли оружием, создание зон мира в различных районах земного шара (Дальний Восток, Индийский океан, Средиземное море и др.)¹⁴⁰, зон повышенного доверия¹⁴¹, зон, свободных от химического оружия и других средств массового уничтожения (о безъядерных зонах уже говорилось), ликвидация баз на чужих территориях и вывод войск в пределы национальных границ, вывод войск из зон непосредственного соприкосновения (разъединения войск в местах напряженности) и др.

§ 9. Движение неприсоединения и международная безопасность

Понятие «неприсоединение» характеризует прежде всего внешне-политический курс государства. Отсюда широко укоренившийся в литературе термин — «политика неприсоединения». Однако «неприсоединение» нельзя сводить только к политике. Это также юридическое состояние неприсоединившегося государства с определенной совокупностью обязательств как его самого, так и других стран.

С этих позиций и следует оценивать «пять критериев неприсоединения», закрепленных в ряде актов этого движения: независимый курс, основанный на мирном сосуществовании государств с различными системами и на неприсоединении; поддержка антиколониальной национально-освободительной борьбы народов; неучастие в военных союзах «в контексте конфликтов

¹⁴⁰ См.: *Тузмухамедов Б. Р.* Зоны мира. М.: Междунар. отношения, 1986.

¹⁴¹ План Милоша Якеша (1988 г.) о создании на линии соприкосновения государств — участников Варшавского Договора и НАТО зоны доверия, сотрудничества и добрососедских отношений, план Ярузельского (1987 г.) по ограничению вооружения и укреплению доверия в Центральной Европе, по созданию коридора по линии разъединения противоборствующих военных группировок пониженной концентрации вооруженных сил и вооружений (не допуская размещения в нем ядерного оружия).

между великими державами»; отказ от участия в иных такого рода соглашениях; недопущение создания на своей территории иностранных военных баз¹⁴².

Концепция неприсоединения не исключает участия в оборонительных соглашениях и союзах самих неприсоединившихся государств (и на двусторонней, и на региональной основе). Это ставит под сомнение взгляд на движение неприсоединения как на один из видов нейтралитета¹⁴³. Нейтралитет здесь может рассматриваться только в контексте «конфликта между великими державами». И такая оговорка необходима.

Неприсоединившиеся государства проводят активный антиимпериалистический, антиколониальный, антимилиитаристский, антиядерный курс, выступают в поддержку политики мирного сосуществования, разрядки международной напряженности, за равную безопасность всех государств, демократизацию международных отношений (в том числе за создание нового международного экономического порядка), ликвидацию расизма и апартеида и т. д. Известны многочисленные инициативы неприсоединившихся стран по мирному разрешению споров, по разоружению, по прекращению гонки вооружений и другим вопросам безопасности. Неприсоединившиеся государства используют свой моральный авторитет и политический вес, чтобы содействовать ликвидации угрожающих миру конфликтных ситуаций в различных районах земного шара.

Неприсоединившиеся страны активно участвуют в действиях по поддержанию международного мира в рамках ООН. Это в первую очередь действия мирного свойства согласно гл. VI Устава ООН. Примером такого участия могут служить посредничество в 1979 г. Ирака, Сирии и Иордании в урегулировании вооруженного инцидента между НДРЙ и ЙАР, дипломатические акции Кубы (как представителя неприсоединившихся государств) в связи с ирано-иракским конфликтом 1980 г. Не исключено и участие неприсоединившихся государств в действиях принудительного характера по решению как Совета Безопасности, так и региональных органов на основе гл. VII и VIII Устава ООН. Ряд неприсоединившихся государств (Индия, Индонезия, Непал, Колумбия, Гана, Кения, Сенегал и др.) входили, например, в состав сил ООН по поддержанию мира на Кипре, Ближнем Востоке.

В документах движения неприсоединения особо подчеркивается необходимость активных действий его участников по укреплению международной безопасности.

¹⁴² См.: *Тузмухамедов Р. А.* Движение неприсоединения и международное право. М.: Наука, 1989. Гл. 3.

¹⁴³ См.: *Международное право* / Отв. ред. Ф. И. Кожевников. М.: Международные отношения, 1966. С. 400—401.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО¹

§ 1. Понятие международного экономического права и его становление

Современное мировое развитие характеризуется острой потребностью в использовании международных экономических отношений как материальной базы разрядки напряженности и укрепления всеобщего мира. Международная экономическая безопасность — важная составная часть всеобъемлющей международной безопасности. Международные экономические отношения призваны сыграть важнейшую роль в ликвидации экономической отсталости развивающихся стран, в решении глобальных проблем человечества, «экономическое слагаемое» которых очень велико. Все это обуславливает необходимость демократизации международных экономических отношений, выдвигает сложные проблемы международного экономического права в число центральных международно-правовых проблем. Сложность этих проблем проистекает прежде всего из сложности и разнородности как самих международных экономических отношений, так и способов их правового регулирования.

Структура, содержание и способы правового регулирования международных экономических отношений. Международные экономические отношения сложны прежде всего по своей субъектной структуре: их субъектами являются физические и юридические лица различных стран, в том числе «транснациональные», «многонациональные» корпорации, а также государственные предприятия, осуществляющие собственную хозяйственную деятельность. В международных экономических отношениях участвуют государства и другие субъекты международного права.

¹ См.: *Бувайлик Г. Е.* Правовое регулирование международных экономических отношений. Киев, 1977; *Усенко Е. Т.* Международное экономическое право // *Международное право*. М.: Юрид. лит., 1982; *Богуславский М. М.* Международное экономическое право. М.: Междунар. отношения, 1986; *Ашавский Б. М.* К вопросу о международном экономическом праве // *Советский ежегодник международного права*, 1984, М.: Наука, 1986; *Schwarzenberger G.* The principles and standards of international economic law // *Rec. cours.* T. 117; *Carreau D., Juillard P., Flory Th.* Droit international économique. P., 1980; *Verloren van Themaat P.* The changing structure of international economic law. Hague, 1981; *Bedjaoui M.* New challenges to international law: Towards a new international economic order. N. Y., 1979; *De Rivero O.* New economic order and international development law. Mexico, 1980; *Fikentscher W.* Wirtschaftsrecht. München, 1983; *Bulajic M.* Principles of international development law. Beograd, 1986.

Нередко здесь возникают и так называемые диагональные отношения, т. е. такие, которые складываются между государствами и иностранными физическими и юридическими лицами.

Сложны международные экономические отношения и по их содержанию. Их предметом может быть покупка и продажа товаров для поставки из одной страны в другую (международные торговые отношения), предоставление ссуд, кредитов и займов банками и иными предприятиями двух или более стран (международные кредитные и финансовые отношения), перевозка пассажиров и грузов с территории одной страны на территорию другой (международные транспортные отношения), использование научно-технических изобретений, промышленного опыта, оказание технической помощи и т. п. (международное промышленное сотрудничество) и др.

Все такие отношения имущественного характера, складывающиеся между физическими и юридическими лицами, регулируются не международным правом, а национально-правовыми нормами, устанавливаемыми или санкционируемыми государствами автономно или в силу принятых ими международных обязательств. Участниками гражданских имущественных отношений в международном обороте могут быть также государства и иные субъекты международного права, выступающие в таких случаях в качестве субъектов гражданского права особого рода². Гражданско-правовой характер носят и упомянутые выше «диагональные» отношения³. Международные имущественные отношения гражданско-правового характера и способы их правового регулирования (коллизийный и материально-правовой) изучаются наукой международного частного права.

Международное публичное право регулирует лишь область межгосударственных экономических отношений (межгосударственных в широком смысле слова), которые складываются между государствами как субъектами власти, государствами и международными (межгосударственными) организациями и между последними.

Межгосударственные (междувластные) экономические отношения возникают на почве необходимости регулирования экономического оборота между странами и имеют политический характер. Государства как политические организации власти и

² Особое положение государства в таких отношениях определяется принадлежанием ему иммунитетом от иностранной юрисдикции, в силу которого оно не может быть привлечено к ответственности в иностранном суде и на его имущество не могут быть обращены иностранные исполнительные меры и меры предварительного обеспечения иска.

³ По мнению Комиссии международного права ООН, «соглашение, в котором только один участник является государством (или иным субъектом международного права, обладающим правом вступать в международные договоры), а другой — частное лицо, физическое или юридическое, никогда не является международным договором или международным соглашением, как бы оно их с внешней стороны ни напоминало» (Доклад Комиссии международного права о работе ее XI сессии. Нью-Йорк, 1959. С. 12).

в данной области международных отношений стремятся решать задачи своей внешней политики, часть которой составляет их внешнеэкономическая политика. Преимущественно политический характер имеет и деятельность междугосударственных организаций в этой области.

Следовательно, термин «межгосударственные экономические отношения» условный. Он обозначает ту часть международных политических отношений междугосударственного характера, которые возникают на почве и в связи с необходимостью регулирования отношений многочисленных предприятий и фирм различных стран.

Если два государства заключили экономический договор (соглашение о взаимных поставках товаров), по которому каждый из них обязуется разрешать физическим и юридическим лицам своих стран экспортировать и импортировать товары, указанные в списках, приложенных к этому договору, то, несомненно, что отношения между государствами, возникающие из такого договора, являются публично-правовыми. Его участники выступают как субъекты власти, а возможные благодаря указанному договору отношения между физическими и юридическими лицами данных государств — как гражданско-правовые.

Из сказанного следует, что международное экономическое право как отрасль международного публичного права представляет собой совокупность принципов и иных норм, регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с их деятельностью в области международных экономических отношений.

Зарождение и развитие международно-правового регулирования международных экономических отношений. Исторически исходным элементом возникновения правового регулирования междугосударственных экономических отношений была потребность в определении статуса иностранного купца. Еще в Древней Греции между полисами заключались соглашения — исополитии, содержанием которых было предоставление гражданам договаривающихся государств прав местных граждан на заключение сделок и других действий согласно местным обычаям⁴. В целом же межгосударственное регулирование международных экономических отношений в тот период было незначительным. Не могло оно играть сколько-нибудь существенной роли и в феодальную эпоху ввиду неразвитости международного экономического оборота. Отдельные нормы, регулирующие такие отношения, включались обычно в политические договоры.

В период абсолютизма появляются первые самостоятельные торговые договоры. Примером может служить торговый договор между королем Англии Генрихом V и герцогом Бургундским (1417 г.)⁵. Главным в договорах того времени остаются вопросы

⁴ См.: *Сергеев В. С.* История Древней Греции. М.: Изд-во вост. лит., 1963. С. 269.

⁵ *Schwarzenberger G.* The principles and standards... P. 23.

правового положения иностранцев. Появляются нормы и о свободе торгового судоходства.

Именно в эту эпоху, характеризующуюся развитием мануфактурного производства и формированием централизованных государств в Европе, начали складываться устойчивые международные экономические отношения политического характера. В конкурентную борьбу включаются целые нации. «Торговля отныне приобретает политическое значение»⁶.

Централизованные государства оградил национальный рынок (в целях содействия развитию отечественной промышленности и торговли) системой таможенных пошлин и запретительных мер. Способствуя формированию национальных хозяйственных систем как целостных субъектов международного разделения труда, эти меры делали необходимым заключение между государствами специальных договоров, которые открывали бы кораблям, купцам и товарам каждой из договаривающихся стран доступ к рынкам другой страны и обеспечивали бы им условия конкуренции, по меньшей мере равные тем, какими пользуются корабли, купцы и товары других наций. Так появляются первые международные экономические договоры — договоры о торговле и мореплавании. «Конкуренция между нациями устранялась, по возможности, путем тарифов, запрещений, трактатов; в конечном же счете борьба конкурентов велась и решалась с помощью войн (в особенности морских)»⁷. Отдельные нации в длительных битвах делили между собой открывшийся мировой рынок⁸.

В XVIII в. между европейскими государствами было подписано 86 торговых трактатов, а в XIX в. они уже исчислялись сотнями. Договоры «о торговле и мореплавании», «о дружбе и торговле», «о торговле и поселении» и т. п. играли исторически прогрессивную роль, ибо они содействовали развитию международного разделения труда. Заключались они на основе формального равенства, независимости, невмешательства во внутренние дела. Вместе с тем в отношениях между капиталистическими странами они не могли не приобрести значения важного средства юридического закрепления интересов более сильной стороны.

Даже в сфере действия «международного права цивилизованного мира», т. е. во взаимоотношениях европейских государств, которые вынуждены были договариваться и об отношениях добрососедских, основу договоров в большинстве случаев составляли положения, направленные на закабаление экономически менее развитых стран. Примером в этом отношении может служить англо-португальский договор 1703 г. («Мэтуэнский трактат»), который за полтора столетия своего действия дал возможность Англии завладеть почти всей внешней торговлей Португалии, подавить ее

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 3. С. 56.

⁷ Там же. С. 58.

⁸ См.: Там же.

промышленность и явился немаловажным фактором превращения Португалии в одну из наиболее отсталых стран Европы.

Что же касается правовых актов, определявших экономические отношения «цивилизованных» государств с народами колониальных и зависимых стран, то они носили откровенно грабительский характер. Целая серия кабальных торговых договоров, явившихся результатом многочисленных войн капиталистических держав против Китая, превратила его в полуколонию. Каждый международный акт, касающийся раздела территорий в Африке, Азии или других частях света, неизменно содержал торгово-политические постановления, закреплявшие право сильного.

Эпоха империализма обострила отношения и между «цивилизованными» государствами. Политика протекционизма все более приобретала социальное содержание и функции, далекие от своего первоначального защитного характера, становилась все более агрессивной, защищающей интересы экономически сильного партнера.

Конечно, не все международные экономические договоры и соглашения эпохи капитализма имели неравноправный характер. В них содержались и пункты о добрососедских экономических отношениях, а также складывались определенные устойчивые принципы таких отношений (наибольшее благоприятствование, национальный режим, взаимность и др.). С середины прошлого столетия возникли и получили развитие такие международные договоры, которые были обусловлены прогрессом науки и техники (по вопросам транспорта, связи, промышленной собственности и др.). Однако общую картину определяли именно договоры, отражавшие и закреплявшие отношения господства и подчинения.

На этой почве сформировались такие принципы, институты и доктрины, как режим «капитуляций», «консульская юрисдикция», принципы «открытых дверей», «равных возможностей», доктрина «приобретенных прав» и др. Вообще ни в какой другой области международных отношений основные принципы международного права не попирались столь беззастенчиво, как в области международных экономических отношений. Естественно, что в таких условиях не могло сформироваться международное экономическое право как отрасль международного публичного права. Определенная совокупность норм может образовать отрасль правовой системы лишь постольку, поскольку эта совокупность базируется (непосредственно или в конечном счете) на тех же общих принципах, что и вся система. Если к тому же иметь в виду, что согласно современному международному праву международное экономическое право должно быть направлено на достижение равноправных международных экономических отношений, на установление нового международного экономического порядка, то, несомненно, что истоки формирования такой отрасли — в тех преобразованиях международных экономических отношений, которые получили развитие благодаря борьбе Советского государства, а также других стран — членов СЭВ и государств «третьего мира»

за внедрение в международное право демократических принципов международных экономических отношений.

В первых же актах Советского государства, начиная с Декрета о мире, были провозглашены принципы, имевшие первостепенное значение для будущей перестройки системы международных экономических отношений на новой, демократической основе. К ним относятся: признание права наций на самоопределение, противоправность колониальной системы империализма, полный разрыв с неравноправными договорами, уважение суверенитета больших и малых государств, признание противоправности любых форм ограничения суверенитета (режима капитуляций, консульской юрисдикции, протектората), невмешательство во внутренние дела, свобода выбора каждым народом социально-экономического и политического строя, поддержка национально-освободительной борьбы народов.

Эти принципы впервые получили международно-правовое закрепление в мирных договорах, договорах об установлении отношений и экономических договорах, заключенных Советским государством в 1920 — 1924 гг.⁹

В 1924 г. СССР заключил с Италией первый торговый договор в точном значении этого понятия. С этого времени заключение с другими государствами договоров о торговле и мореплавании прочно входит в практику Советского Союза. К началу 1941 г. СССР имел договоры о торговле и мореплавании или равнозначные им по содержанию соглашения со Швецией, Норвегией, Германией, Англией, Францией, США, Бельгийско-Люксембургским экономическим союзом, Финляндией, Турцией, Грецией, Югославией и многими другими странами¹⁰.

С точки зрения становления принципов международного экономического права особое значение имели следующие постановления этих договоров:

1. Международно-правовое признание государственной монополии внешней торговли как формы внешнеэкономических отношений и как принципа внешнеэкономической политики социалистического государства. Тем самым была создана основа для утверждения в международном праве принципа, согласно которому государство вправе свободно определять принципы и формы своих экономических отношений с внешним миром.

2. Недопустимость дискриминации в международных экономических отношениях. Так, согласно протоколу, подписанному в связи с заключением Временного торгового соглашения между СССР и Великобританией 1930 г., стороны обязались «устранить из своих экономических отношений все виды дискриминации». Причем уточнялось: «В соответствии с указанным принципом торговли между Союзом Советских Социалистических Республик и

⁹ Об этих договорах подробнее см.: Курс международного права: В 7 т. М.: Наука, 1989. Т. 1.

¹⁰ Тексты этих договоров см.: Сборник торговых договоров, конвенций и соглашений СССР. М., 1941.

Соединенным Королевством будет осуществляться на тех же основаниях, как и торговля между Соединенным Королевством и другими чужими странами...»¹¹. Конкретные обстоятельства заключения этого соглашения свидетельствуют о том, что здесь речь шла о прекращении дискриминации СССР по социально-экономическим и политическим мотивам. Подобные постановления торговых договоров СССР вели к формированию в международном праве принципа недопустимости экономической дискриминации, основанной на различиях в социально-экономических системах государств.

3. Широкое признание принципа наиболее благоприятствования нации в его безусловной и безвозмездной форме в качестве договорно-правовой основы торгово-экономических отношений сторон.

В условиях войны валют и демпинга, дискриминации в торговле, крайнего обострения национализма в экономической политике империалистических держав и тяжелого кризиса, который переживала вся система наибольшего благоприятствования в предвоенный период, подтверждение и развитие этого принципа в договорах Советского Союза имело серьезное значение.

Наряду с договорами о торговле и мореплавании, являвшимся на протяжении ряда столетий основной формой регулирования межгосударственных экономических отношений, получили развитие новые виды международных экономических договоров. Развитие новых средств торговой политики (контингентирования и лицензирования импорта и экспорта, валютных ограничений и т. п.) обусловили необходимость в специальных торговых соглашениях (о товарообороте, о взаимных поставках товаров, о товарных контингентах) и соглашениях о платежах (платежные, платежно-клиринговые, клиринговые), возникших еще в период первой мировой войны, получивших большое распространение в период второй мировой войны и длительное время широко применявшихся в послевоенные годы. Дальнейшее развитие получили международные договоры по вопросам транспорта, связи, промышленной собственности и др.

В целях «оздоровления» международных экономических отношений неоднократно созывались различные международные форумы, на которых важная роль в борьбе за перестройку правового регулирования на справедливых и демократических началах принадлежала Советскому государству. Особенно большое значение с точки зрения развития и утверждения концепции международного экономического права имели предложения Советского государства на Генуэзской конференции 1922 г., международной экономической конференции в Женеве 1927 г., в Европейской комиссии Лиги Наций в 1931 г. и на Международной экономической и финансовой конференции в Лондоне 1933 г.¹² Красной

¹¹ СЗ. 1930. Отд. 2. № 56. Ст. 346.

¹² Об этих предложениях подробнее см. Т. 1 настоящего Курса.

нитью через эти предложения проходит требование признания принципа мирного сосуществования государств различных общественных систем и их равноправия, экономического ненападения, отказа государств от дискриминации, экономического бойкота и иных подобных мер. Принцип наибольшего благоприятствования Советский Союз отстаивал, в частности, в специальных комиссиях Лиги Наций. На упомянутой конференции в Лондоне в 1933 г. СССР выступил за неограниченное применение этого принципа.

Лондонская мировая экономическая конференция была последней из довоенных попыток найти общую основу для развития нормальных экономических отношений между всеми странами. Межимпериалистические разногласия, выявившиеся на этой конференции, привели к ее неудаче. Это послужило толчком к усилению экономического национализма и экономической войны, что явилось одним из немаловажных обстоятельств, ускоривших начало второй мировой войны.

Естественно поэтому, что при учреждении Организации Объединенных Наций большое внимание было уделено созданию возможностей для решения международных экономических проблем. В преамбуле Устава ООН определена задача «содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов» и, соответственно, как на одну из основных целей Организации в ст. 1 указывается на осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического характера. Положения, направленные на обеспечение равноправного международного экономического сотрудничества, содержатся и в других статьях Устава. Было предусмотрено также создание специального международного аппарата в этих целях (ЭКОСОС и связанные с ним международные специализированные учреждения)¹³.

В этих условиях США стали искать новые средства международно-правового обеспечения своего положения в мировой экономике. Как отмечает итальянский ученый А. Кассис, они преуспели в создании трех международных институтов для осуществления этой политики на многосторонней, стабильной и долгосрочной основе — это Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ)¹⁴.

Если ГАТТ едва ли заслуживает подобной оценки (об этом ниже), то МВФ и МБРР, созданные в 1944 г. на международной конференции в Бреттон-Вудсе, действительно в значительной мере стали орудием политики США, средством давления на валюты и экономическую политику других стран¹⁵. Бреттонвудская система, как верно отмечают индийские ученые С. Мукхерджи и Д. Мукхерджи, «обеспечила порядок, стабильность и рост для развитых

¹³ Подробнее см. в т. 6 настоящего Курса.

¹⁴ Cassese A. International law in a divided world. Oxford, 1986. P. 325.

¹⁵ См.: Градобитова Л. Д., Пискунов Ю. В. Экономика и дипломатия. М.: Наука, 1985. С. 13–14.

стран и нестабильность, зависимость и лишения для бедных наций третьего мира»¹⁶.

Что же касается ГАТТ, то оно возникло в связи с зародившейся еще во время второй мировой войны идеей создания Международной торговой организации (МТО). В начале 1946 г. ЭКОСОС принял резолюцию о созыве Международной конференции по торговле и занятости. Конференция состоялась в Гаване в конце 1947 — начале 1948 г. Советский Союз не принял в ней участия, поскольку американский план создания МТО, принятый за основу в подготовительном комитете конференции, имел в виду создание для США возможностей вмешательства в торговые отношения третьих стран и воздействия на эти отношения.

Эти расчеты США не оправдались. Конференция отклонила принцип «взвешенных голосов» стран-участниц (в зависимости от доли в мировой торговле), положение о «защите» иностранных инвестиций и «справедливом» возмещении в случае национализации иностранной собственности, признала право развивающихся стран на принятие ограничительных мер в торговле для защиты своей экономики. В уставе будущей организации был закреплён принцип наиболее благоприятствуемой нации, намечались меры борьбы с международными картелями. Вместе с тем в Гаванском уставе содержались положения, рассчитанные на создание в международной торговле благоприятных условий для капиталистических предприятий; государственные же предприятия трактовались как исключение и ставились в менее благоприятные условия. Имелись в нем и другие недостатки.

Тем не менее наличие в Уставе МТО прогрессивных положений позволяло превратить его в международный акт, направленный на нормализацию международных торговых отношений. Однако это не устраивало США и их союзников. США отказались ратифицировать Гаванский устав, подписанный 54 государствами в марте 1948 г., воспрепятствовав тем самым созданию МТО.

К этому времени в политике США и Англии уже обнаружился поворот от сотрудничества с СССР, сложившегося в военные годы, к конфронтации и «холодной войне».

Вместо общемировой торговой организации в Западной Европе при содействии США, а в ряде случаев и под их нажимом стали складываться обособленные международные экономические организации. Так возникли: в 1948 г. — непосредственно в связи с осуществлением «плана Маршалла» — Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), реорганизованная в 1961 г. в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Европейское объединение по углю и стали (ЕОУС, 1952 г.); Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом, 1958 г.); Европейское экономическое сообщество (ЕЭС, 1958 г.) и др. Хотя глубокая экономическая основа этих организа-

¹⁶ Mukherjee S., Mukherjee D. Search for international economic law. Calcutta, 1983. P. 1.

ций коренится в процессах международной интеграции, конкретные политические условия их возникновения наложили отпечаток на их деятельность.

К сепаратным действиям в области международных экономических отношений США и их союзники приступили, впрочем, еще до Гаванской конференции. В октябре 1947 г. 23 в основном развитых капиталистических государства заключили в Женеве Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ). Это соглашение объединяет торгово-политическую часть проекта Гаванского устава (его гл. IV) с согласованными между сторонами таможенно-тарифными ставками, подлежащими дальнейшему снижению на основе переговоров.

Тяжелое экономическое положение стран, освободившихся от колониальной зависимости, привело их к убеждению, что для решения проблем развития необходима фундаментальная перестройка всей системы международных экономических отношений. Они убедились также в том, что предложения социалистических стран идут именно в этом направлении¹⁷.

На XVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1961 г.) совместными усилиями социалистических и развивающихся стран удалось наконец добиться единогласного принятия резолюции «Международная торговля как важнейший инструмент экономического развития», которая явилась основанием для принятия ЭКОСОС решения о созыве конференции ООН по торговле и развитию.

Первая Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) состоялась в 1964 г. в Женеве. По вопросу о создании МТО было принято компромиссное решение. Поскольку ввиду сопротивления западных стран не представлялось возможным безотлагательно создать МТО в качестве самостоятельного специализированного учреждения ООН, было решено преобразовать саму конференцию в постоянный орган Генеральной Ассамблеи ООН. Значение этого решения состояло в том, что впервые был создан универсальный международный форум и соответствующий международный аппарат для рассмотрения и решения общемировых проблем торговли и развития. Оценивая итоги конференции, Генеральный секретарь ООН У Тан заявил, что «Конференция означает поворот в истории международных экономических отношений»¹⁸.

Конференция приняла ряд важных решений, наносящих удар по старым порядкам в области международных экономических отношений, в том числе «Принципы, определяющие международные торговые отношения и торговую политику, способствующие

¹⁷ «Идея созыва торговой конференции, — говорил генеральный секретарь ЮНКТАД Р. Пребин, — родилась в 50-е годы, и Советский Союз, а также другие социалистические страны последовательно настаивали на этом. Позднее развивающиеся страны присоединились к этой идее...» (International trade and developing world. Bombay, 1968. P. 22).

¹⁸ UN Doc. E/3988.

развитию» (так называемые «Женевские принципы»). С тех пор вопрос о перестройке мировых экономических отношений, о приведении их в соответствие с современным общим международным правом стал одним из центральных в деятельности ООН и многих других международных организаций и конференций. Важным политическим событием являлось и то, что на Женевской конференции развивающиеся страны впервые оформились как организационное единство — «группа 75» (затем «группа 77»).

Неблагоприятный климат для нормального развития мировой торговли, сложившийся к началу 50-х годов вследствие отмеченного выше раскола Европы, торговая дискриминация, торговые барьеры для отношений с социалистическими странами, продолжавшееся ограбление развивающихся стран капиталистическими монополиями — все это свидетельствовало о том, что вопрос о создании МТО не утратил своего значения.

Поэтому Советский Союз на XX сессии ЭКОСОС (1955 г.) предложил, чтобы Совет обратился к членам ООН с призывом ратифицировать Гаванский устав, и заявил, что он готов вступить в МТО. С предложениями по созданию МТО СССР и другие социалистические страны выступали и в последующие годы на сессиях Генеральной Ассамблеи и в иных органах ООН, однако встречали негативное отношение со стороны западных стран.

Перелом наступил в начале 60-х годов. Надежды многих освободившихся стран на то, что вслед за получением независимости наступит быстрое экономическое развитие, не оправдались. Колонизаторы нашли новые формы колониальной эксплуатации. Это вынудило развивающиеся государства развернуть борьбу за свой экономический суверенитет, за «второе освобождение»¹⁹, за демократизацию международных экономических отношений и установление нового международного экономического порядка (НМЭП). В этом они могли опереться на акции, предпринимавшиеся социалистическими государствами на различных международных форумах еще до того, как сформировалась концепция НМЭП. Так, еще в 1959 г. на XV сессии ЭКАДВ (ныне ЭСКАТО) СССР внес предложение разработать комплекс мероприятий и рекомендаций, направленных на улучшение экономического положения развивающихся стран. В 1960 г. на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН Советский Союз внес проект Декларации о международном экономическом сотрудничестве, в котором в значительной степени предвосхищались принципы и положения, ставшие впоследствии основой концепции НМЭП. Важную роль в формировании этой концепции сыграли согласованные на основе советского проекта «Женевские принципы». Концепция НМЭП содержалась в принятой на VI специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1974 г.) Декларации об установлении нового международного

¹⁹ Как отмечает П. Агарвала, большинство государств осознавали, что их политическая колонизация окончилась *de jure*, чтобы на ее месте возникла *de facto* экономическая колонизация. См.: *Agarwala P. N. New international economic order: An overview.* N.Y., 1985. P. 15—20.

экономического порядка и Программы действий по установлению нового международного экономического порядка. Положения НМЭП получили развитие в принятой на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г. Хартии экономических прав и обязанностей государств.

В требованиях развивающихся стран обычно выделяют три группы целей. Во-первых, осуществление таких принципов, как полный и постоянный суверенитет государств над своими природными ресурсами, суверенное равенство, свобода выбора экономической и социальной системы и недопущение дискриминации на этом основании; во-вторых, обеспечение развивающимся странам справедливой роли в международном процессе принятия решений (прежде всего повышение их роли в таких организациях, как МВФ, МБРР, а также в органах ООН); в-третьих, удовлетворение требований этих стран в конкретных сферах экономических взаимосвязей на мировом рынке.

Играя в целом положительную роль в демократизации и оздоровлении международных экономических отношений, в формировании международного экономического права, документы НМЭП в некоторой степени непоследовательны. В них проводится несостоятельный тезис о «солидарной ответственности» всех развитых государств за экономическую отсталость бывших колоний и полукolonий. В ряде случаев документы НМЭП ограничиваются мерами, ориентированными лишь на получение для освободившихся стран большей доли на рынках или на перераспределение в их пользу мирового общественного продукта²⁰. НМЭП, направленный на защиту специфических интересов определенной группы государств, не может рассматриваться как равнозначный международному экономическому порядку, призванному регулировать экономические отношения между тремя группами государств на равноправной и недискриминационной основе.

Несмотря на отмеченные недостатки, социалистические страны поддерживают антиимпериалистическую направленность НМЭП, заложенные в нем демократические принципы регулирования международных экономических отношений²¹. Необходимо различать два понятия: возникновение концепции НМЭП и начало борьбы за перестройку международных экономических отношений. Концепция НМЭП выдвинута развивающимися странами, а начало борьбе за перестройку международных экономических отно-

²⁰ См.: Обминский Э. Е. Концепции международного экономического порядка. М.: Мысль, 1977. Гл. III; Сотрудничество социалистических и развивающихся стран: Новый тип междунар. экон. отношений. М.: Наука, 1980. С. 102 и след.; Ключников Ф. К. Концепции и прогнозы нового международного экономического порядка: Горизонты 2000 года. М.: Наука, 1982. С. 22—25, 57—59; Зевин Л. З. Страны различного уровня развития в мировом хозяйстве: Пробл. экон. отношений. М.: Наука, 1985. С. 4 и след.

²¹ Об оценках и позициях представителей коммунистических и рабочих партий по важнейшим вопросам НМЭП см.: Новый международный экономический порядок: Точка зрения коммунистов. Прага, 1986.

шений положило Советское государство²². Эта концепция развивается странами — членами СЭВ, позиции которых отражены в принятой ими на Экономическом совещании на высшем уровне декларации «Сохранение мира и международное экономическое сотрудничество», призывающей осуществить программу действий по оздоровлению международных экономических отношений, обеспечению экономической безопасности. Советский Союз выступает за совместный поиск нового экономического порядка, при котором учитывались бы интересы всех трех групп государств — на равноправной основе²³. В предложенной на XXVII съезде КПСС концепции международной экономической безопасности нашли отражение как основные положения Декларации стран — членов СЭВ, так и прогрессивные положения Заключительного акта и других документов хельсинкского процесса, резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в области НМЭП.

Проблема обеспечения международной экономической безопасности становится новым важным направлением деятельности ООН. Примером тому служат принятая на XXXIX сессии Генеральной Ассамблеи резолюция «О мерах укрепления доверия в международных экономических отношениях», резолюция «Укрепление роли ООН в области международного экономического, научно-технического и социального сотрудничества», проект которой был представлен ГДР. На 40-й сессии Генеральной Ассамблеи была принята резолюция по международной экономической безопасности. Проблемам международной экономической безопасности были также посвящены резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1986 г. и от 11 декабря 1987 г. Важные аспекты этой проблемы нашли отражение в докладе Генерального секретаря ООН «Концепция международной экономической безопасности»²⁴.

Вопрос о правовых основах международной экономической безопасности все чаще становится предметом научных исследований²⁵.

§ 2. Концепции международного экономического права

Научные концепции международного экономического права отличаются большим разнообразием. Это обусловливается отчасти пестротой самой эмпирической основы научных исследований (разнообразие структурных элементов международных экономических отношений и методов их правового регулирования). Значительное влияние на теоретические представления о международном

²² См.: Ашавский Б. М. Указ. соч.

²³ См.: Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается // Правда. 1987. 3 нояб.

²⁴ См.: Док. ООН А/42/314 Е/1987/77. 4 июня 1987 г.

²⁵ См.: Усенко Е. Т., Василенко В. А. Принцип недискриминации в сфере международных экономических отношений // Советский ежегодник международного права, 1983. М.: Наука, 1984. С. 39—40; Усенко Е. Т. Экономическое

экономическом праве оказывает также борьба противоположных тенденций в мировой политике, отражением, более того, элементами которой в той или иной мере становятся соответствующие правовые теории. Немаловажную роль фактора, «обогащающего» теоретическую мозаику в данной области, играет и то обстоятельство, что одной из основных функций международного экономического права является заполнение правового «вакуума» в той сфере международных экономических отношений, в которой до недавнего времени почти неограниченно господствовал произвол колонизаторов и где ныне неокolonизм стремится обрести «легальные» формы.

В западной юридической литературе исследования, посвященные международному экономическому праву как определенной целостности, стали появляться в основном после второй мировой войны. Особенно многочисленными они стали после Женевской Конференции ООН по торговле и развитию 1964 г. При этом сложилось два главных направления: одно — международно-правовое и другое, которое можно характеризовать как «хозяйственно-правовое».

Первое трактует международное экономическое право как отрасль или часть международного публичного права. Это направление представлено в работах английских авторов Г. Шварценбергера и Я. Броули, голландского — П. Верлорен-ван-Темаата, американского — В. Леви, французского — П. Вейля и др.²⁶

Существуют различные мнения относительно времени возникновения международного экономического права и о том, можно ли считать, что оно уже сложилось. Г. Шварценбергер считает, что возникновение международного экономического права исходит к самой заре международного права и даже находит прототипы для современных экономических договоров в соглашениях между Византией и Персией в VI в., констатируя при этом, что в мире мало нового²⁷. Д. Карро, П. Жийяр и Т. Флори считают, что о появлении международного экономического права можно говорить лишь с тех пор, когда международные экономические отношения стали предметом публичного права, а государства — активными участ-

совещание стран — членов СЭВ и некоторые правовые проблемы социалистической интеграции и сохранения мира // Сов. государство и право. 1985. № 6. С. 98; Богуславский М. М. Правовые аспекты международной экономической безопасности // Советский ежегодник международного права, 1987. М.: Наука, 1988; Ковалев А. А. Международная экономическая безопасность: правовые аспекты // Сов. государство и право. 1987. № 4; Пирогов А. В. Межгосударственные экономические отношения: Принципы суверенного равенства. Киев: Наук. думка, 1987.

²⁶ Так, П. Верлорен-ван-Темаат в монографии, названной в западной литературе «пионерской попыткой всеобъемлющего теоретического исследования современного международного экономического права», считает, что международное экономическое право — это совокупность тех международных публично-правовых норм, которые прямо или косвенно базируются на международно-правовых договорах, относящихся к транснациональным экономическим отношениям. См.: *Verloren van Themaat P. Op. cit.* P. 320.

²⁷ *Schwarzenberger G. The principles and standards...* P. 19—20.

никами осуществления международной торговли и международных платежей²⁸. По мнению В. Леви, имеется много препятствий, которые необходимо преодолеть, прежде чем появится всеобъемлющее международное право экономического сотрудничества (если под таким правом понимать обязательное сотрудничество между государствами в целях экономического развития всех государств)²⁹. Мнение о том, что международное экономическое право не может рассматриваться в качестве автономной дисциплины, что в данном случае можно говорить о международном праве применительно к регулированию экономических отношений, высказано П. Вейлем³⁰.

Второе направление относит к международному экономическому праву любые нормы, как международно-правовые, так и внутригосударственные, имеющие своим объектом регулирование международных экономических отношений. Сторонниками подобной трактовки международного экономического права являются: американские авторы В. Фридман, А. Ловенфельд, английский — Е. Питерсман, западногерманские — Г. Эрлер, В. Фикентшер и др.

Предтечей многих подобных концепций явилась теория Ф. Джессепа о «транснациональном праве», включающем все право, регулирующее действия и события, которые выходят за рамки государственных границ. «Как публичное, так и частное право, — писал он, — включаются в это понятие точно так же, как и другие нормы, которые не полностью укладываются в указанные стандартные категории»³¹. Впрочем, некоторые из его последователей при конструировании международного экономического права пошли еще дальше, включая в него не только конгломерат норм из различных правовых систем, но и условия соглашений между частными компаниями, равно как и правила из неправовых актов.

Так, Питерсман пишет, что «международное экономическое право представляет собой конгломерат частного права (включая *lex mercatoria* и транснациональное коммерческое право), внутригосударственного права (включая конфликтные нормы) и публичного международного права (включая наднациональное интеграционное право ЕЭС) с многообразием многосторонних и двусторонних договоров, «вторичного права», создаваемого международными организациями, джентльменских соглашений, распоряжений центральных банков, деклараций принципов, резолюций, рекомендаций, обычного права, общих принципов права, парламентских актов, декретов правительства, судебных решений, контрактов и коммерческих обычаев»³².

²⁸ Carreau D., Juillard P., Flôry Th. Op. cit. P. 5.

²⁹ Lewi W. Contemporary international law: A concise introduction. Colorado, 1979. P. 259.

³⁰ Weil P. Le droit international économique: Mythe ou réalité // Aspects du droit économique. P., 1977. P. 3—34.

³¹ Jessup Ph. Transnational law. New Hawen, 1956. P. 1.

³² Petersmann E. International economic theory and international economic law:

Ценность работ этого направления заключается в том, что лучшие из них содержат обширный материал, дающий представление о многообразии форм и методов «организации» и осуществления современных международных экономических отношений³³; они могут служить определенным подспорьем для построения соответствующей учебной дисциплины³⁴.

Многообразные элементы, которые сторонники этого направления пытаются объединить под крышей международного экономического права, имеют различную правовую природу и потому объективно не могут образовывать целостную правовую систему ни в качестве «межсистемного» образования, ни тем более в качестве отрасли права. Нельзя не согласиться с Г. Шварценбергером, отмечающим, что «международное экономическое право в таком понимании не отвечает требованиям, предъявляемым к любой правовой дисциплине или отрасли, предполагающим минимум функционального единства»³⁵.

По мнению же одного из «отцов» хозяйственно-правовых концепций международного экономического права Г. Эрлера, «логические сомнения против такого объединения не должны приводиться, так как в науке права правомерность дисциплинообразующих понятий следует лишь из целесообразности наилучшего исследования и расположения сплетений норм, подчиненных определенным жизненным взаимосвязям»³⁶.

Естественно, нет оснований возражать против исследования разнокачественных правовых явлений с точки зрения их взаимосвязей (целевых и иных), результативности воздействия на международные экономические отношения, возможностей их кумулятивного эффекта и т. п., равно как и против объединения таких исследований в рамках специальной научной дисциплины. Но для этого нет необходимости «объединять» («сваливать в одну кучу» — по образному выражению Г. И. Тункина)³⁷ разнородные правовые нормы и иные явления, отрицать их специфику и т. п., а, напротив, нужно их четко разграничивать для «наилучшего исследования». И если ученый встретится с очень сложным сплетением норм, подчиненных определенным жизненным взаимо-

On the tasks of a legal theory of international economic law // The structure and progress of international law. The Hague, 1986. P. 251—252.

³³ В качестве примера можно сослаться на 6-томный курс международного экономического права А. Ф. Ловенфельда, включающий следующие тома: I — Международное частное право; II — Международные частные инвестиции; III — Торговый контроль в политических целях; IV — Международная денежная система; V — Налоговые аспекты международных сделок; VI — Публичный контроль международной торговли. См.: *Lowenfeld A. International economic law* // Amer. J. Intern. Law. 1986. Vol. 80, N 3.

³⁴ Не случайно некоторые западные авторы именуют международное экономическое право дисциплиной или «междисциплинарным» правом.

³⁵ *Schwarzenberger G. The principles and standards...* P. 10.

³⁶ *Erler G. Wirtschaftsrecht internationales* // Strupp-Schlochauer Wörterb. Völkerrechts. 1962. Bd. 3. S. 863.

³⁷ *Тункин Г. И. Идеологическая борьба и международное право. М.: Международн. отношения, 1967. С. 117.*

связям, то для их «расположения» (вторая задача дисциплины из двух упомянутых Г. Эрлером) он должен будет определить: какая из этих норм международно-правовая, какая — внутригосударственная, какая — правило типового контракта той или иной монополии или ЭКЕ, какая — банковское правило и т. д. Из сказанного следует, что термин «международное экономическое право» в указанной конгломеративной трактовке правомерен в аспекте обозначения научной дисциплины, но дисциплины, по нашему мнению, вспомогательной, не обладающей качеством самостоятельной науки, ибо она не имеет своим объектом целостной системы (или подсистемы) правовых норм.

Суть проблемы заключается, однако, не только в теоретических дефектах конструкций, но и в их социальной направленности. Независимо от аргументации и субъективных намерений отдельных авторов, реальным содержанием таких концепций является стремление ослабить роль суверенных государств в регулировании мировой экономики и прежде всего деятельности ТНК. Этого, собственно, и не скрывают некоторые авторы. Так, Д. Карро видит достоинство международного экономического права в том, что оно «признает силу частной экономики как истинных действующих субъектов»³⁸.

Впрочем, и в работах первого направления, трактующих международное экономическое право как отрасль международного публичного права, у многих западных авторов нетрудно заметить стремление «приспособить» международно-правовое регулирование к интересам крупного капитала. Так, Г. Шварценбергер считает «классическими» нормами международного экономического права такие принципы колониализма, как норма «открытых дверей», норма о преференциальном режиме, норма о «справедливом обращении», понимая под последней предоставление иностраным физическим и юридическим лицам такого же режима, как и собственным физическим и юридическим лицам страны³⁹.

Для работ авторов этого направления характерно игнорирование или даже отрицание значения для сферы международных экономических отношений принципов современного международного права, и прежде всего — принципа уважения государственного суверенитета. Так, П. Велла считает, что суверенитет — «главное препятствие» при разработке «эффективной международно-правовой системы», но что это препятствие в международном экономическом и социальном праве может быть обойдено, так как «интересы государств в международном экономическом и социальном сотрудничестве в основном имеют технический, а не политический характер»⁴⁰. По его мнению, международное экономиче-

³⁸ Carreau D. Le droit international économique face aux crises // Droit et libertés à la fin du XX siècle: Influence des données économiques et technologiques. P., 1984. P. 121—122.

³⁹ Schwarzenberger G. The principles and standards... P. 111—112.

⁴⁰ Vellas P. Droit international économique et social. P., 1965. T. 1. P. 11.

ское право призвано играть надгосударственную роль⁴¹, «поскольку его нормы выражают необходимость неотвратимой социальной солидарности»⁴². Подобные высказывания, противопоставляющие возрастающую взаимозависимость государств современного мира их суверенности, не соответствуют интересам развития международного экономического права, ибо соблюдение принципа уважения государственного суверенитета является именно предпосылкой и гарантией равноправного взаимовыгодного международно-сотрудничества и солидарности народов.

Конечно, в западной литературе имеются и такие работы, авторы которых стремятся объективно учитывать как реальности, так и прогрессивные тенденции правового регулирования межгосударственных отношений в современном мире. Например, Я. Броулли, говоря об экономической и технической помощи развивающимся странам, справедливо отмечает: «Цель оказания помощи должна быть правомерной, и соглашение о помощи подпадает под нормы общего международного права (*jus cogens*); в частности, оно не должно содействовать подготовке к неправомерному применению силы». Помощь не должна вести к нарушению суверенного равенства государств. Принципы Конференции ООН по торговле и развитию «должны соблюдаться при оказании помощи»⁴³.

Советская концепция международного экономического права находится еще в стадии становления. Впервые вопрос о «международном хозяйственном праве» был поставлен в 1928 г. В. М. Корецким⁴⁴, который трактовал международное хозяйственное право как комплексную отрасль, регулирующую многообразие мировых хозяйственных отношений, включая их международные публично-правовые и гражданско-правовые аспекты. Положительной стороной концепции В. М. Корецкого (в аспекте формирования советской концепции международного экономического права) было подчеркивание преимущественного значения в регулировании мирохозяйственных связей принципов международного публичного права.

В 1946 г. с концепцией «международного публичного гражданского права» выступил И. С. Перетерский⁴⁵. Он относил к этой отрасли права нормативное регулирование межгосударственных отношений в области кредитов, движения товаров (ввозные контингенты, товарные репарации и т. д.), транспорта, валютных отношений, совместной экономической деятельности. Несмотря на неудачное наименование правовой отрасли, достоинством этой кон-

⁴¹ Ibid. P. 60.

⁴² Ibid. P. 29.

⁴³ Броулли Я. Международное право. М.: Прогресс, 1977. Т. 1. С. 375.

⁴⁴ См.: Корецкий В. М. Международное хозяйственное право (ориентация и понятие) // Вестн. сов. юстиции. 1928. № 22. С. 654—671; Он же. Очерки международного хозяйственного права. Харьков, 1928.

⁴⁵ См.: СССР и проблемы международного права. (Учен. зап. АОН; Вып. 1). М., 1947. С. 155.

цепции было по существу правильное определение объекта международного экономического права как подсистемы международно-правового регулирования межгосударственных отношений. Этот подход спустя годы нашел отражение в работах советских юристов, но поддержки не получил.

В становлении советской концепции международного экономического права важную роль сыграли исследования торгово-договорных отношений СССР с иностранными государствами⁴⁶, как и вообще межгосударственных торговых договоров и соглашений⁴⁷, а также международно-правовых форм регулирования экономического сотрудничества социалистических государств⁴⁸. Следует также отметить работы, посвященные правовому исследованию ЮНКТАД⁴⁹.

Вопрос о формировании международного экономического права вновь был поднят в 1967 г. Г. И. Тункиным. Отметив расширение объема норм общего международного права, касающихся торговых и других экономических отношений между государствами, Г. И. Тункин высказал мнение, что этот процесс ведет к формированию международного экономического права⁵⁰.

Трактовка международного экономического права как отрасли международного публичного права была поддержана в работах Е. Т. Усенко, который отмечал ее соответствие фактическому положению вещей и плодотворность в смысле теоретической разработки этой новой отрасли. Вместе с тем он полагал правомерным использовать это наименование и для обозначения «комплексной дисциплины, которая изучает различные методы регулирования международных хозяйственных отношений»⁵¹.

Мысль о становлении особой отрасли международного публичного права, призванной регулировать торгово-экономические отношения государств, была высказана также Г. И. Вельяминовым. Эту отрасль он именовал международным торговым правом⁵².

Параллельно возникла концепция «международного социалистического хозяйственного права», суть которой состояла в отнесении к субъектам этой отрасли (или области) права не только государств, но и внутригосударственных органов, а также хозяйственных и иных организаций — субъектов гражданского пра-

⁴⁶ См.: *Короленко А. С.* Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами. М.: Внешторгиздат, 1953.

⁴⁷ См.: *Фитуни Л. А.* Межгосударственные торговые договоры и соглашения. М.: Госюриздат, 1955.

⁴⁸ См.: *Усенко Е. Т.* Формы регулирования социалистического международного разделения труда. М.: Междунар. отношения, 1965.

⁴⁹ См.: *Фомин В. В.* ЮНКТАД: международная организация по торговле и развитию. М.: Наука, 1970; *Вельяминов Т. М.* Правовое регулирование международной торговли. М.: Междунар. отношения, 1972.

⁵⁰ См.: *Тункин Г. И.* Идеологическая борьба и международное право. С. 117.

⁵¹ *Усенко Е. Т.* Сущность и принципы социалистической экономической интеграции // Сов. государство и право. 1971. № 11. С. 55—56; *Он же.* Международно-правовые проблемы социалистической интеграции // Советский ежегодник международного права, 1970. М.: Наука, 1972. С. 25.

⁵² См.: *Вельяминов Г. М.* Указ. соч. С. 235.

ва⁵³. Соответственно предполагаемая отрасль трактовалась как совокупность норм международного публичного права, международного частного права и норм гражданского права различных государств, имеющая своей целью регулирование хозяйственных отношений социалистических стран⁵⁴.

Концепция «международного социалистического хозяйственного права» была подвергнута критике многими советскими учеными⁵⁵. При этом говорилось о теоретической неосновательности смешения различных систем и отраслей права, о том, что при таком подходе не учитывается одна из главных особенностей социалистической экономической интеграции: уважение государственного суверенитета стран—участниц интеграции, что отождествление международных договоров с гражданско-правовыми договорами между хозяйственными организациями различных стран могло бы затруднить согласованное руководство интеграцией со стороны социалистических государств, осуществляемое в форме международных договоров, что смешение международных и внутригосударственных форм может создавать большие трудности при решении практических вопросов социалистической экономической интеграции. Наряду с этим подчеркивалось, что попытка объединения в одной отрасли права международно-правовых и гражданско-правовых норм даже на региональном уровне могла бы отрицательно сказаться на развитии правового регулирования всемирных экономических отношений, в сфере которых социалистические и развивающиеся страны добиваются реализации международно-правовых принципов, а также на развитии международного права вообще⁵⁶.

В советской литературе предпринимались попытки конструирования «комплексных» отраслей и в более широком плане, вне

⁵³ Авторами этой концепции были ученые ГДР М. Кемпер и Х. Виманн, ее развивал В. Зейферт.

Критику этой концепции см.: *Völkerrecht*. В., 1973. Т. 1. S. 77.

⁵⁴ Этой концепции одно время придерживался М. М. Богуславский (см.: *Богуславский М. М.* Правовое регулирование международных хозяйственных отношений. М.: Наука, 1970. С. 70). В последующем автор изменил свою точку зрения: он пришел к выводу, что международное экономическое право — отрасль международного публичного права (см.: *Богуславский М. М.* Международное экономическое право).

⁵⁵ С такой критикой неоднократно выступал Е. Т. Усенко в указанных выше работах. См. также: *Талалаев А. Н.* Международно-правовые аспекты социалистической экономической интеграции // *Изв. вузов. Правоведение*. 1972. № 1. С. 11; *Матвеев Г. К.* [Рецензия] // Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1972. С. 353; Рец. на кн.: *Богуславский М. М.* Правовое регулирование международных хозяйственных отношений; *Лунц Л. А.* Курс международного частного права: Общая часть. М.: Юрид. лит., 1973. С. 39; *Бувайлик Г. Е.* Указ. соч. С. 247—249; *Грингольц И. А.* О задачах совершенствования правового механизма социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ // *Изв. вузов. Правоведение*. 1971. № 2.

⁵⁶ См.: *Попов Л.* Правовое регулирование экономического и научно-технического сотрудничества между социалистическими государствами // Рабочее совещание по правовым вопросам международных экономических связей, Будапешт, 16—18 ноября 1971 г. Будапешт, 1972. С. 164; *Сас И.* Общие условия поставок СЭВ. М.: Юрид. лит., 1978. С. 107—109; *Völkerrecht*. В., 1973. Т. 1. S. 77.

зависимости от экономического сотрудничества между социалистическими странами. Мы имеем в виду трактовку В. И. Менжинским и И. В. Шаповаловым международного торгового права как совокупности гражданско-правовых и публично-правовых норм, регулирующих всю сферу отношений, связанных с осуществлением международного экономического оборота⁵⁷, а также аналогичную трактовку международного валютного права А. Б. Альтшулером⁵⁸. В общем эти попытки поддержки не получили.

В 1977 г. было опубликовано первое в советской науке монографическое исследование международного правового регулирования международных экономических отношений, автор которого Г. Е. Бувайлик рассматривает международное экономическое право как отрасль международного публичного права⁵⁹. В 1982 г. вышел учебник по международному публичному праву, в котором впервые в практике издания таких учебников в СССР содержится глава «Международное экономическое право», написанная Е. Т. Усенко⁶⁰. В 1986 г. вышла в свет монография М. М. Богуславского «Международное экономическое право», в которой автор также исходит из международно-правовой трактовки этой отрасли правового регулирования международных отношений. Активно отстаивает такое понимание международного экономического права Б. М. Ашавский⁶¹.

Подводя итог, можно сказать, что в результате сложного и отчасти противоречивого развития в советской правовой науке все в большей мере утверждается концепция, согласно которой совокупность норм, регулирующих межгосударственные экономические отношения междувластного характера, представляет собой отрасль международного права⁶², и что эта отрасль еще находится в стадии становления.

Проблема определения международного экономического права тесно связана с анализом новых нацеленных на реализацию идей и принципов НМЭП концепций выделения совокупности норм, регулирующих международные экономические отношения. Среди этих концепций центральное место занимают две: «международное право развития» и «право экономического развития». Они получили широкое распространение в правовой литературе развивающихся стран.

Сторонники международного права развития считают необходимым в целях осуществления НМЭП пересмотреть все действующие

⁵⁷ См.: Менжинский В. И., Шаповалов И. В. Разработка в ООН правовых принципов международного торгового сотрудничества // Изв. вузов. Правоведение. 1969. № 3. С. 109.

⁵⁸ С.: Альтшулер А. Б. Международное валютное право. М.: Междунар. отношения, 1984. С. 37.

⁵⁹ См.: Бувайлик Г. Е. Указ. соч.

⁶⁰ См.: Усенко Е. Т. Международное экономическое право. С. 367—397.

⁶¹ См.: Ашавский Б. М. Указ. соч. С. 19—20.

⁶² Б. М. Ашавский указывает, что данная совокупность международно-правовых норм отвечает критериям самостоятельной отрасли международного права. См.: Там же. С. 24.

щее международное право⁶³. В обоснование такой трансформации современного международного права известный алжирский юрист М. Беджауи пишет, что это право происходит из законов капиталистической экономики и либеральной политической системы и не может обеспечить экономический суверенитет молодых государств. По его мнению, бедность международного правового порядка — плодотворная почва для международного порядка бедности⁶⁴.

М. Булаич пишет, что НМЭП не может быть установлен на основе старой международно-правовой системы, права цивилизованных народов, созданного развитыми странами, и считает, что одной из задач формирования права развития является возведение принципов НМЭП на уровень международно-правовых принципов⁶⁵.

Сравнивая концепцию международного права развития с концепцией международного экономического права, Я. Тускоз пишет, что обе эти концепции имеют в виду отчасти одну и ту же сферу регулирования, в том, что касается экономических явлений международного характера, но сфера права развития шире, поскольку развитие касается политических, социальных и культурных аспектов. Кроме того, различны и цели этих двух групп норм: международное право развития ориентируется на осуществление эффективного универсального развития, особенно в наиболее бедных странах; международное экономическое право не имеет иных целей, чем общее международное право — поддержание безопасности и торжество справедливости⁶⁶.

Что касается права экономического развития, то сторонники его выделения считают его отраслью международного права. Определить ее соотношение с международным экономическим правом весьма сложно, поскольку сторонники этой концепции не всегда одинаково понимают ее содержание и определяют ее границы. Известный представитель этой концепции перуанский юрист О. Риверро пишет о международном праве экономического развития как о новой отрасли международного права, которая представляет собой многочисленные резолюции и рекомендации, принятые международными организациями в результате конфронтаций и переговоров⁶⁷. Г. Фейер включает в эту отрасль две совокупности норм, одна из которых направлена на регулирование экономических отношений между промышленно развитыми странами, а другая между промышленно развитыми и развивающимися странами, а также между развивающимися странами⁶⁸, что приводит к дуализму норм этой отрасли.

⁶³ Flory M. Droit international du developpement. P., 1977. P. 35.

⁶⁴ Bedjaoui M. Op. cit. P. 23.

⁶⁵ Bulajic M. Legal aspects of a new international economic order // Jugosl. rev. međunar. pravo. 1980. N 1. S. 90—92; Idem. Principles of international development law. P. 42—49.

⁶⁶ Tuscoz J. Les Nations Unies et le droit international economique // Les Nations Unies et le droit international economique. P., 1986. P. 9—10.

⁶⁷ De Riverro O. Op. cit. P. 122.

⁶⁸ Цит. по: Ашавский Б. М. Указ. соч. С. 34.

Против такого дуализма или даже плюрализма возражают некоторые сторонники как международного права развития, так и права экономического развития. М. Беджауи, например, подчеркивает, что исходя из глобальности мировой экономики необходимо подходить к международно-правовому регулированию, как к единому своду правил, имеющих одинаковую силу для всех. При этом он добавляет, что в настоящее время более чем когда-либо необходимо не утратить единства международного права⁶⁹. Таким образом, Г. Валдэ считает необходимым предпринять усилия для создания универсальной системы права, регулирующей международное экономическое сотрудничество. Необходимость создания такого права автор связывает с тем, что традиционное международное право и традиционные институты отражают доминирующее положение промышленно развитых стран и пока не в полной мере учитывают интересы третьего мира как новой группы государств, составляющих сектор в развитии мировой экономики⁷⁰.

Из приведенных высказываний сторонников концепции международного права развития представляется очевидным, что в основе их рассуждений лежит ошибочная посылка о том, что международное право, действующее в современном мире, является «традиционным», «классическим» международным правом, «правом цивилизованных народов», не учитывающим интересы развивающихся стран. Между тем современное международное право, начало формированию которого положила Октябрьская революция, является новым международным правом, кардинально отличным от «классического» международного права⁷¹. Как верно замечает Г. И. Тункин, это новое международное право «является огромным достижением всего человечества» и от него следует отталкиваться при создании нового международного экономического порядка⁷². Это же обстоятельство отмечает чехословацкий юрист М. Котора⁷³.

Представляется, что из ошибочной посылки исходит и концепция права экономического развития, по крайней мере, поскольку она опирается на представление о возможности создания своего рода «компенсаторного» права, которое обеспечивало бы интересы развивающихся стран вне связи с необходимой демократизацией всей системы международных экономических отношений, т. е. вне международного экономического права. В противоположность этому представлению Хартия экономических прав и обязанностей

⁶⁹ *Bedjaoui M.* Op. cit. P. 250.

⁷⁰ *Walde G.* North-South economic cooperation and international economic development law: Legal process and institutional considerations // *Ger. Yb. Intern. Law.* 1980. Vol. 23. P. 62.

⁷¹ О развитии международного права от классического к современному и о сущности современного международного права см.: Гл. 4 и 5 Т. 1 Курса.

⁷² См.: *Тункин Г. И.* Право и сила в международной системе. М.: Междунар. отношения, 1983. С. 169.

⁷³ *Kotora M.* Sjednoceni a pokrokovy rozvoj mezinarodniho economickeho prava // *Pravny Obzor.* 1983. № 2. P. 112.

государств, на что обращает внимание польский ученый Я. Гилас, сохраняет связь с международным правом и тем самым ясно свидетельствует о том, что международное право экономического развития следует рассматривать как составную часть международного экономического права, как элемент, который накладывает свой отпечаток на это право⁷⁴. На такой же позиции стоят советские авторы. Принципы и нормы НМЭП, считает М. М. Богуславский, должны органически входить в качестве существенной составной части в международное экономическое право, дальнейшее развитие которого может быть наиболее плодотворным, если оно будет иметь характер универсально применимых норм, что никоим образом не исключает разработки комплекса правовых норм, составляющих НМЭП⁷⁵.

Установление НМЭП в действительности должно означать распространение основных принципов международного права на сферу международных экономических отношений и их последовательное осуществление в этой сфере, что, конечно, не исключает учет специфических интересов развивающихся стран.

§ 3. Источники международного экономического права

Основными источниками международного экономического права, как и любой другой отрасли международного права, являются международный договор и международный обычай. Среди многообразия международных договоров, регулирующих эту область отношений, можно выделить: 1) *политические договоры*, содержащие постановления по экономическим вопросам, например Варшавский Договор, договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, заключенные между некоторыми государствами, договоры о принципах сотрудничества, основах взаимоотношений и другие международные политические договоры, содержащие принципиальные положения по вопросам экономических отношений; 2) *экономические договоры*, краткий обзор которых содержится в § 5 настоящей главы; 3) *уставы* и другие учредительные акты межгосударственных организаций. Последние нередко устанавливают принципы и иные нормы взаимных отношений государств-членов, а также их отношений с третьими государствами. Таковы — Устав ООН, в котором сформулированы важнейшие принципы не только политических, но и экономических отношений, Устав СЭВ, учредительные акты специализированных учреждений ООН, Устав МАГАТЭ.

Значение международного договора и обычая как источников международного экономического права оценивается различными авторами по-разному. Так, Я. Броунли считает, что обычай играет

⁷⁴ Gilas J. Zasady nowego międzynarodowego ładu gospodarczego // Przegl. Stosunków Międzynar. 1981. № 6. S. 11–21.

⁷⁵ См.: Богуславский М. М. Международное экономическое право. С. 29.

ограниченную роль в области регулирования международных экономических отношений, так как поддержание стандартов экономической политики, соответствующих международной публичной политике, — это не та проблема, к которой можно просто подойти через обычное право⁷⁶.

Г. Шварценбергер, напротив, полагая, что международный обычай по значению стоит после международных договоров, все же считает, что этот источник выполняет следующие важные функции: обеспечивает основу, на которой еще только будет конструироваться конвенционное международное экономическое право; регламентирует международные экономические отношения, не связанные с выполнением договора, в части ответственности и приемов ведения войны на земле и в море. Кроме того, оно внесло в результате тысячелетней эволюции международного экономического права на основе договоров и практики государств два важных вклада в международное право в целом: путем обобщения норм, первоначально относившихся к иностранным купцам, было положено начало международно-правовому обычаю, устанавливающему свободу морей во время войны и мира, и — обычаю, определяющему минимальный стандарт режима иностранных граждан⁷⁷.

Значение обычно-правовых норм для международного экономического права отмечалось в советской литературе в связи с тем, что в этой области отсутствует общий многосторонний договор, в котором были бы закреплены все основные принципы международно-правового регулирования⁷⁸.

Конечно, роль международно-правового обычая в регулировании различных видов и сфер международных экономических отношений далеко не одинакова, что само по себе может порождать различные оценочные мнения. В целом же его роль как источника международного экономического права весьма значительна. Международно-правовые обычаи складываются на основе практики государств, в том числе их практики в рамках международных организаций, а также их двусторонней договорной практики, что особенно перспективно для международного экономического права. В последнем случае становление нормы обычного права чаще всего происходит следующим образом: какая-либо норма первоначально формулируется в двустороннем международном договоре и является обязательной только для двух государств, потом она воспроизводится во многих других договорах, приобретая тем самым более широкую сферу действия, и наконец, получает признание в качестве правовой нормы со стороны государств, не участвующих в указанных договорах. Возникает обычно-пра-

⁷⁶ Brownlie J. Principles of International Law. Oxford, 1979. P. 262.

⁷⁷ Schwarzenberger G. The principles and standards... P. 23.

⁷⁸ См.: Войтович С. А. Соотношение международного договора и обычая в регулировании межгосударственных экономических отношений // Вестн. КГУ. Междунар. отношения и междунар. право. 1985. Вып. 20. С. 11.

вовая норма. Многие нормы международного экономического права для одних государств являются договорными, а для других — обычными. Таким образом, например, в общем международном праве утвердилась норма о недопустимости экономической дискриминации государств, основанной на различиях в их социально-экономических системах, которая вначале формулировалась в договорах Советского Союза с отдельными капиталистическими государствами. В значительной мере таким же путем утвердились в международном праве и те принципы антиколониализма, которые первоначально получили выражение в договорах Советского государства со странами Востока.

В становлении международного экономического права как отрасли общего международного права особенно большая роль принадлежит резолюциям (решениям) универсальных международных организаций и конференций. К числу актов, имеющих такое значение, следует отнести прежде всего: Женевские принципы 1964 г.; Декларацию об установлении НМЭП 1974 г.; Программу действий 1974 г. и Хартию экономических прав и обязанностей государств 1974 г. Триаду Декларация — Программа — Хартия обычно считают основными инструментам установления НМЭП. Однако особое значение среди этих документов имеет Хартия, которая даже составлена «как кодификационный акт»⁷⁹ и имеет всеобъемлющий характер: ее положения должны регулировать все международные отношения⁸⁰. Следует отметить, что вопрос о юридической силе этих документов является одновременно вопросом о нормативной основе программы НМЭП. Он вызвал широкие дискуссии в мировой литературе. Ввиду важности вопроса и его связи с общей проблемой о правовой природе и юридическом значении актов международных организаций целесообразно кратко изложить основные представления по этому вопросу.

Значительное число ученых отстаивают юридический обязательный характер указанных актов. Юристы развивающихся стран считают, что обязательный характер Хартии основывается на ст. 56 Устава ООН, согласно которой «все члены организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55»⁸¹. Однако большинство авторов, выступающих за признание правовой силы названных документов, ищут подтверждение этому не в Уставе ООН, а в некой особой технике (или методе) создания норм НМЭП, якобы характерной для международного экономического права и заключающейся не в традиционной концепции согласия, а в концепции консенсуса⁸².

⁷⁹ *Makarezyk J.* Rola prawa międzynarodowego w kształtowaniu nowego międzynarodowego porządku gospodarczego // *Państwo i prawo*. 1978. № 1. S. 44.

⁸⁰ См.: *Шушкин В. М.* ООН и борьба за перестройку международных экономических отношений // *Вестн. МГУ*. 1980. № 5. С. 52.

⁸¹ См. об этом: *Bulajic M.* Legal aspects of a new international economic order. P. 98.

⁸² См., напр.: *Shinya M.* International law-making for NIEO // *Japanese yearbook of international law*. Tokyo, 1983. P. 65.

Р. Бестелье считает, что акты международных организаций играют первостепенную роль в формировании международного экономического права и что такая роль объясняется тем, что они «обеспечивают более интенсивное и ускоренное создание нормативного содержания, чем могут предложить традиционные средства»⁸³.

Для представителей науки развитых капиталистических стран характерно отрицание правовой силы названных документов. При этом обычно ссылаются на то, что резолюции Генеральной Ассамблеи ООН (как и ЮНКТАД и ЮНИДО) имеют, согласно ст. 10 Устава, не обязательный, а рекомендательный характер. Так, Я. Броунли высказывает мнение, что Хартия не может считаться декларацией ранее существовавших принципов и в целом имеет прагматический, политический и дидактический характер⁸⁴.

Так же в конечном счете подходит к этому вопросу и Г. Уайт, который, характеризуя Хартию как коллекцию политических предписаний, пишет, что, исходя из общепризнанных источников международного права, она является необязательной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и может иметь правовую силу лишь в той мере, в какой декларирует или подтверждает существующие принципы или нормы международного права⁸⁵.

В связи с вопросом о правовой силе Декларации, Программы и главным образом Хартии появились высказывания о некоем «новом» праве, не имеющем обязательной силы. Г. Фейер, именую рассматриваемые документы промежуточной зоной (*zone intermediaire*) между правом и неправом, приводит высказывания рассматривающих эти резолюции известных юристов, которые характеризуют их как «зарождающуюся юридическую силу» (Слоан), пара-юридические интерпретации (Виралли), нарастающую степень обязательности (Аби-Сааб), программное право (Дюпюи), инструмент, лишенный обязательной силы, но имеющий юридическое значение (Пеллет), и т. д.⁸⁶

Многие из приведенных взглядов практически смыкаются с концепцией «мягкого права». Нидерландский юрист Г. ван Хооф, освещая теорию «мягкого права», отмечает, что ее сторонники не рассматривают право и все неправое как черное и белое. Они признают, что существует значительная «серая область (*gray area*) мягкого права» — между белым пространством права и черной

Правда, некоторые из сторонников этой точки зрения полагают, что «право, создаваемое посредством консенсуса, находится в процессе становления» (*Wälde G. Op. cit. P. 62*).

⁸³ *Bestelier R. Le droit international économique et le nouvel ordre économique international // Rev. roum. etud. intern. 1984. Mars-avr. P. 151.*

⁸⁴ *Brownlie J. Legal status of natural resources in International Law: (Some aspects) // Rec. cours. 1979. T. I. P. 295.*

⁸⁵ *White G. A new international economic order? // Va J. Intern. Law. 1976. Vol. 16. P. 330.*

⁸⁶ См.: *Feuer G. Technique juridique et valeur morale en droit international du développement // Droit et libertés à la fin du XX siècle. P., 1985. P. 233-234.*

областью неправа. Г. ван Хооф считает, что в ситуации, когда традиционные источники международного права более не покрывают всю область правовых норм, теория «мягкого права» явилась большим вкладом в доктрину международного права, поскольку она, во-первых, ясно указывает на наличие «серой области», а во-вторых, и в этом ее основной вклад, — она начала выделять правовой подтекст юридически необязательных инструментов, а также их соотношение с полноценными нормами. Автор считает, что международно-правовая доктрина, признавая существование «серой зоны» — «мягкого права» и признавая важность ее исследования, сделает все возможное для ее сужения⁸⁷.

Концепция «мягкого права» встретила обоснованные возражения как в западной, так и в советской литературе. Например, итальянский ученый Г. Аранжио-Руис указывает на то, что совмещением определения «мягкое» с понятием «право» создается противоречие. Если «мягкое» означает «необязательное», то можно определить право как — «твердое». «Любое право, не являющееся твердым, просто не есть право вообще или не есть еще право»⁸⁸.

Р. А. Колодкин подчеркивает, что проведение грани между, во-первых, различными категориями международных норм (например, правовых, политических, моральных) и, во-вторых, между нормами, не являющимися обязательными, с одной стороны, и нормами международного права — с другой, необходимо. Иначе становится невозможным «отделить право от процесса его образования, отличить *lex lata* от *lex ferenda* и вообще право от неправа»⁸⁹. Концепция «мягкого права» на практике «может быть использована для оправдания отказа от уже признанных норм международного права»⁹⁰, «для их произвольного толкования с позиции силы»⁹¹, «для выхолащивания правового качества ряда важнейших обязательств, закрепленных в международных договорах...»⁹².

Действительные причины появления концепции «промежуточной зоны», «серой области», «мягкого права» и т. п. лежат отнюдь не в пресловутой «неспособности ООН» (или «кризисе многосторонности»), вызванной якобы политической неоднородностью государств, о чем нередко можно прочитать в западной литературе⁹³, а в нежелании считаться с реальностями современных международных отношений и стремлении опираться в области экономики по-прежнему не на право, а на силу. По су-

⁸⁷ Van Hoof G. J. F. Rethinking the sources of international law. Netherlands, 1983. P. 185—191.

⁸⁸ Цит. по: Колодкин Р. А. Критика концепции «мягкого права» // Сов. государство и право. 1985. № 12. С. 98.

⁸⁹ Там же. С. 97.

⁹⁰ Там же.

⁹¹ Там же.

⁹² Там же.

⁹³ См.: Макеев Н. В. Оздоровление международных экономических отношений — вехи времени // Междунар. жизнь. 1986. № 4. С. 43—44.

щество об этом пишет, например, Ф. Рёсслер, отмечая, что реальность международных экономических отношений контролируется очень небольшим числом стран, но настоящая правовая надстройка не в их руках. При таких обстоятельствах промышленно развитые страны стремятся избежать права, переходить на основу *de facto*, поскольку, по их мнению, право не может выполнить цивилизующую функцию, если оно не контролирует реальность⁹⁴.

Неосновательны и противоположные суждения, сводящиеся к утверждениям о безусловной юридической обязательности резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. Ошибка авторов этих концепций, по справедливому замечанию Г. И. Тункина, состоит в том, что «они основывают свои выводы на абстрактных рассуждениях, а не на Уставе Организации Объединенных Наций»⁹⁵.

В международном экономическом праве, как и в международном праве вообще, обязательное значение имеют те положения резолюций международных организаций, которые воспроизводят действующие международно-правовые нормы, в том числе устанавливают наличие обычно-правовой нормы, даже если такие положения не принимаются единогласно.

Поэтому положения резолюций универсальных международных организаций, которые означают применение указанных принципов к этой области или выводы из них, также не имеют обязательного значения, даже если они принимаются при возращении отдельных государств.

Например, на первой сессии ЮНКТАД в 1964 г. при голосовании по поводу общего принципа, гласящего: «Не должно быть дискриминации, основанной на различии социально-экономических систем...», из 119 государств—участников Конференции против голосовало только три (Канада, США, ФРГ). Негативная позиция трех государств не могла поколебать обязательного значения этого принципа, так как он уже давно стал нормой обычного международного права, которую просто воспроизводит и для своих целей кодифицирует акт Конференции. Равным образом не мог поколебать обязательного значения норм, изложенных в общем принципе первом Женевских принципов, факт голосования США против этого принципа, гласящего: «Экономические отношения между странами, включая торговые отношения, должны основываться на уважении принципов суверенного равенства государств, самоопределения народов и невмешательства во внутренние дела стран». Несомненно, что речь здесь идет о приложении к сфере международных экономических отношений общеобязательных принципов международного права.

Примером положений, выведенных для области международных экономических отношений из общепризнанных принципов международного права, конкретно из принципа уважения государственного суверенитета, может служить резолюция Генеральной

⁹⁴ Roessler F. Op. cit. P. 50.

⁹⁵ Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. С. 61.

Ассамблеи ООН от 12 декабря 1962 г. «О постоянном суверенитете над естественными ресурсами», а также ст. 2 Хартии. Такие положения, представляющие собой непосредственное следствие императивного принципа международного права, также являются обязательными.

Это признают и западные ученые. Выше уже цитировалось высказывание Я. Броули о том, что при оказании экономической и технической помощи развивающимся странам должны соблюдаться, в частности, Женевские принципы 1964 г. Г. Шварценбергер трактует резолюцию Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1962 г. относительно суверенитета над естественными ресурсами как *jus cogens*⁹⁶. Обязательный характер таких резолюций иногда подчеркивается и в советской литературе⁹⁷.

Следовательно, некоторые резолюции международных организаций могут считаться обязательными, но не в силу их качества резолюции международной организации, а в связи с международно-правовой императивностью их содержания.

Нередко одна и та же резолюция содержит как юридически обязательные, так и рекомендательные нормы. Но и рекомендательные нормы, в особенности если они приняты государствами различных социально-политических систем, могут иметь большой морально-политический вес.

Сказанное относительно правового и морально-политического значения рекомендательных резолюций международных организаций в полной мере относится к таким принимаемым как резолюции международных организаций документам, как «Принципы», «Кодексы поведения», разработка которых началась в 70-е годы по инициативе развивающихся стран и с которыми связываются серьезные задачи перестройки современных международных экономических отношений.

При этом весьма важно подчеркнуть, что международные кодексы поведения могут быть различными по своей правовой природе и само наименование еще не предопределяет их правовой характер⁹⁸. Чаще всего они принимаются как резолюции международных организаций. Так, в рамках ЮНКТАД (в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 33/153) были разработаны принципы контроля за ограничительной деловой практикой, под которой следует понимать деятельность предприятий по ограничению доступа к рынкам или по сдерживанию конкуренции иным образом путем злоупотребления своим господствующим положением на рынке. Эти принципы были приняты как

⁹⁶ *Schwarzenberger G. Economic world order? A basic problem of international economic law. Manchester, 1970. P. 41.*

⁹⁷ См.: *Бусуйлик Г. Е. Указ. соч. С. 277—278.*

⁹⁸ Первой завершенной работой в этой области был Кодекс проведения линейных конференций, регулирующий организацию линейных перевозок в области торгового мореплавания. Он был разработан в рамках ЮНКТАД и принят в виде многосторонней международной конвенции, ратифицированной принявшими ее странами.

резолюция Генеральной Ассамблеи ООН на XXXV сессии (резолюция 35/63 1980 г.)⁹⁹.

В 1983 г. созданным Генеральной Ассамблеей ООН комитетом по транснациональным корпорациям был подготовлен проект кодекса поведения для ТНК, разработка которого началась в 1976 г. по инициативе развивающихся стран при поддержке социалистических государств. В рамках ЮНКТАД с 1976 г. разрабатывается также кодекс поведения в области передачи технологии¹⁰⁰.

Эти кодексы имеют важное значение для демократизации международных экономических отношений, для ограничения произвола крупных ТНК. Они разрабатываются в сложной борьбе, отражающей противоречивые интересы в этой области. Своего рода элементом этой борьбы было предложение ЕЭС на сессии ЭКОСОС (1984 г.) приступить к разработке в ООН международного кодекса защиты иностранных инвестиций и сделать это приоритетным направлением в экономической деятельности ООН. Группа 77 отвергла это предложение, как подрывающее процесс создания кодекса поведения ТНК¹⁰¹.

Вопрос об обязательной силе кодексов широко обсуждается в литературе. Высказывается мнение, что в практике международных организаций концепция кодексов поведения склоняется к мета- или пара-правовому статусу¹⁰², что кодекс — это более чем коллекция необязательных норм поведения¹⁰³. Большинство авторов полагает, что кодексы юридически необязательны. Высказано мнение, что попытки придать законодательную силу кодексу поведения на международном уровне ведут в «никуда», находящееся между национальным законодательством, с одной стороны, и международными договорами и конвенциями — с другой¹⁰⁴.

Наиболее вероятная окончательная форма разрабатываемых кодексов — резолюции международных организаций. Например, для кодекса передачи технологии, для кодекса поведения ТНК — это резолюции Генеральной Ассамблеи ООН¹⁰⁵. Принятые в форме резолюции, кодексы будут иметь рекомендательный характер, представляя собой разработанную на многосторонней основе определенную модель для принятия соответствующих норм национального законодательства. Источниками международного экономического права они смогут стать после заключения на их основе международных договоров или признания их положений в качестве норм обычая.

⁹⁹ См.: *Богуславский М. М.* Международное экономическое право. С. 228—229.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ См.: *Орнатский И. А.* Экономическая дипломатия. М.: Междунар. отношения, 1985. С. 245.

¹⁰² *Baade H.* The legal effects of codes of conduct for multinational enterprises // *Germ. Yb. Intern. Law.* 1979. Vol. 22. P. 11.

¹⁰³ *Sanders T.* The implementation of international codes of conduct for multinational enterprises // *Netherl. Intern. Law Rev.* 1981. N 24. P. 321.

¹⁰⁴ *Stanley W.* International codes of conduct for MNCs: Aspectical view of the process // *Amer. Univ. Law Rev.* 1981. N 30. P. 973.

¹⁰⁵ См.: *Богуславский М. М.* Международное экономическое право. С. 229.

§ 4. Цели и принципы международного экономического права

Цели. Главная цель международного экономического права, как и всего современного международного права, — обеспечения мира. Тесная связь между сохранением мира и экономическим сотрудничеством народов — одна из основных идей Устава ООН. Международное экономическое право призвано обеспечить развитие мирохозяйственных связей в направлении их превращения в важный фактор укрепления мира, достижения всеобщей безопасности. Эта цель определяет все другие цели данной отрасли международного права.

Взаимодействие государств с различным общественным строем — одна из основных сфер претворения в жизнь главной цели международного экономического права. Еще В. И. Ленин считал экономическое сотрудничество между противоположными социально-экономическими системами экономическим и политическим доводом против войны¹⁰⁶. И в настоящее время расширение экономического сотрудничества между государствами этих систем составляет реальную материальную базу для углубления разрядки международной напряженности и укрепления всеобщей безопасности.

Другая важная область реализации главной цели международного экономического права — содействие международно-правовыми средствами полному устранению из международных экономических отношений остатков колониализма и неоколониализма, неравного и неэквивалентного обмена в отношениях с развивающимися странами, создание условий для равноправного международного сотрудничества и развития. Осуществление демократических требований Программы нового международного экономического порядка — важная составная часть этой цели международного экономического права.

Первостепенное значение для укрепления мира, демократизации и оздоровления международных экономических отношений имеет обеспечение экономической безопасности государств. Создание правовых основ международной экономической безопасности — одна из важнейших целей международного экономического права.

К числу основных целей международного экономического права относится также объединение усилий государств в решении глобальных проблем — энергетических, продовольственных, транспортных, сырьевых, природоохранных, обеспечение социального прогресса народов, подъема их жизненного уровня и благосостояния. Не может быть безопасен мир, в котором более 2 млрд. человек проживают в районе сплошной бедности. Как отмечалось в Заявлении М. С. Горбачева от 15 января 1986 г., «петля триллионного долга, которая душит сейчас десятки стран и целые континенты, — это прямое следствие гонки вооружений». На сме-

¹⁰⁶ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 76.

ну навязанному милитаризмом принципу «вооружение вместо развития должен прийти обратный порядок вещей — разоружение для развития»¹⁰⁷.

Советское правительство высказалось за использование части средств, высвобождаемых в процессе разоружения, в этих целях. Переход к крупномасштабным мерам разоружения открыл бы невиданные перспективы использования такого фонда в интересах экономической безопасности всех государств¹⁰⁸.

Все перечисленные цели международного экономического права взаимосвязаны и, по существу, совпадают с общими целями международного экономического сотрудничества, как они коллективно определены государствами в Хельсинкском Заключительном акте, в Итоговом документе, принятом на Мадридской встрече государств-участников совещания в Хельсинки, в Хартии, в Декларации и Программе об установлении НМЭП и в других документах.

Общие принципы международного права, имеющие основополагающее значение для регулирования международных экономических отношений. Осуществление целей международного экономического права требует распространения на область государственных экономических отношений и соблюдения основных принципов международного права. О международном экономическом праве, находящемся в стадии становления, можно говорить лишь как о праве, базирующемся на основных принципах международного права в их взаимосвязи и взаимозависимости.

Первостепенное значение имеет соблюдение такого основополагающего принципа международного права, как принцип уважения государственного суверенитета. Различные аргументы, которые используются для отрицания этого, уже приводились. Это — и концепция о якобы «техническом», а не политическом характере интересов государств в сфере экономических отношений между ними¹⁰⁹, и попытки трактовать экономическую взаимозависимость государств как якобы противоречащую стремлениям государств отстаивать свой суверенитет и др. Что касается взаимозависимости интересов государств, то она действительно играет все большую роль в мирохозяйственных связях, что отмечается и в актах, направленных на развитие международного экономического права. Так, в Хартии говорится о том, что «благополучие развитых стран и рост и развитие развивающихся стран тесно взаимосвязаны»¹¹⁰. В Декларации отмечается, что «интересы развитых стран и интересы развивающихся стран не могут более быть изолированы друг от друга»¹¹¹. Но ни в одном из этих актов

¹⁰⁷ Концепция международной экономической безопасности: Выступление заместителя главы делегации СССР на XXXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН во втором комитете сессии // Вестн. МИД СССР. 1987. 25 нояб. № 8. С. 22.

¹⁰⁸ Правда. 1986. 15 янв.

¹⁰⁹ Vellas P. Op. cit.

¹¹⁰ Международное право в документах. С. 287.

¹¹¹ Там же. С. 280.

проблема не связывается с отрицанием или ограничением государственного суверенитета. Напротив, и в Женевских принципах, и в Хартии подчеркивается взаимосвязь развития международных экономических отношений с принципом уважения государственного суверенитета.

Существенным для сферы международных экономических отношений является и принцип суверенного равенства государств, который, однако, нередко подвергается нападкам и со стороны авторов из развивающихся государств. Например, М. Беджауи отмечает, что под прикрытием суверенного равенства международное право долго скрывало экономическое неравенство между государствами¹¹². Эти авторы обычно выступают против устаревших взглядов, абсолютизирующих принцип суверенного равенства в отрыве от других основополагающих принципов международного права.

Безусловно, под суверенным равенством государств понимается прежде всего их юридическое равенство, которое не зависит от их фактической экономической и военной силы, уровня развития, размеров и т. п. И в этом смысле все государства равноправны. Но это равенство в международном праве не предполагает абстрагирования от фактического неравенства участников международных отношений. Советское государство с первых лет своего существования отстаивает такое понимание принципа суверенного равенства, которое в отношениях с экономически менее развитой страной способствовало бы развитию ее экономики в направлении к достижению фактического равенства. На таком понимании принципа суверенного равенства строят свои взаимоотношения страны — члены СЭВ, что сыграло немаловажную роль в их развитии. Эта многолетняя практика стран — членов СЭВ влияет на развитие соответствующих прогрессивных тенденций и в общем международном праве. Пример тому — положение Женевских принципов, согласно которому в пользу развивающихся стран должны устанавливаться определенные преференции так, чтобы они не могли быть распространены в силу принципа наибольшего благоприятствования на развитые страны.

Особенно большое значение для развития международного экономического права имеет утверждение в современном международном праве принципа сотрудничества.

Вопрос о наличии или правовом значении этого принципа в старом (дооктябрьском) международном праве вызывал разногласия среди ученых. Одни авторы (например, Л. Оппенгейм) отрицали его правовой характер, другие (Ф. Лист, П. Фошиль) настаивали на его наличии. Однако концепции тех авторов, которые исходили из правового характера принципа межгосударственного сотрудничества, отнюдь не имели в виду поставить это сотрудничество в определенные правовые рамки, а, напротив, нередко ставили своей целью оправдать империалистический произвол.

¹¹² *Bedjaoui M. Op. cit. P. 49.*

Так, П. Фошиль утверждал, что «государство может для законной защиты этого своего права противостоять тому, чтобы иностранное государство изолировалось от других, и вынудить его посредством вмешательства открыть торговлю» и что государство не имеет права сохранять для себя «богатства, которые не может, не хочет или не умеет эксплуатировать»¹¹³.

Обстановка, сложившаяся в результате победы антигитлеровской коалиции во второй мировой войне, позволила добиться того, что идея международного демократического сотрудничества была положена в основу Устава ООН. Однако как принцип современного международного права он был кодифицирован в возвращенном виде в Декларации ООН о принципах международного права 1970 г. Здесь этот принцип четко определяется как международно-правовая обязанность государств, что не оставляет сомнений относительно его международно-правового характера¹¹⁴.

Дальнейшую конкретизацию и прогрессивное развитие принцип сотрудничества получил в Хельсинкском Заключительном акте, в Хартии и некоторых других многосторонних международных актах¹¹⁵. В связи с приведенным выше высказыванием П. Фошиля уместно обратить внимание на то, что пресловутое «право свободы торговли» в современном международном праве трансформировалось в право требовать недопущения какой-либо дискриминации государств в торговых и иных международных экономических отношениях.

Важную роль в становлении международного экономического права играет распространение на область международных экономических отношений принципа неприменения силы или угрозы силой. В советской международно-правовой доктрине отстаивается широкое понимание п. 4 ст. 2 Устава ООН, запрещающего членам ООН «в их международных отношениях использовать силу или угрозу силой». Содержание понятия сила не ограничивается только вооруженной силой. Подчеркивается, что такого ограничения Устав ООН не содержит. Так, Г. И. Тункин пишет: «Несомненно, что использование, например, экономической силы одним или несколькими государствами против одного или нескольких государств представляет огромную опасность для политической независимости государств, особенно малых, может значительно дестабилизировать международные отношения и тем самым прийти в противоречие с Уставом ООН»¹¹⁶.

В связи с этим нельзя не отметить, что в современном между-

¹¹³ Fauchille P. Traite de droit international public. P., 1922. T. I. P. 569.

¹¹⁴ При разработке Декларации предпринимались попытки отрицать международно-правовой характер принципа сотрудничества. См.: De Waart P. Permanent sovereignty over natural resources as a corner stone for international economic rights and duties // Essays on international law and relations in honour of A.S.P. Tammes. Leyden, 1977. P. 306.

¹¹⁵ Подробнее см.: Во имя мира: Междунар.-правовые пробл. европ. безопасности. М.: Наука, 1977. С. 148—154.

¹¹⁶ Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. С. 37.

народном праве существует определенный пробел — отсутствует определение экономической агрессии.

Применение экономического давления может выражаться в самых различных формах (дискриминационные меры, экономический и финансовый бойкот, эмбарго, торговля, финансовая и технологическая блокада, неэквивалентный обмен и др.). Тяжелые последствия применение экономической силы может вызвать, например, в отношениях по торговле продовольствием. В условиях, когда в определенных географических районах положение движется к состоянию абсолютной бедности, «зерна пшеницы, — пишет М. Беджауи, — становятся, как и ядерная радиация, стратегическим продуктом первостепенной важности для тех, кто знает, как этим пользоваться; абсолютная бедность ведет к открытию ультимативного оружия — оружия голода»¹¹⁷.

На противоправность мер экономического давления все более настойчиво указывают многосторонние международные акты. Так, в Женевских принципах говорится о недопустимости применения в международных экономических отношениях методов экономического нажима для достижения экономических или политических выгод. В Хартии (ст. 32) предусматривается, что ни одно государство не может применять экономических, политических или каких-либо других мер принудительного характера, направленных на ущемление суверенных прав другого государства или на извлечение из этого какой-либо выгоды. ЮНКТАД в июне 1983 г. приняла резолюцию 152 (VI), осуждающую применение принудительных экономических мер в международных экономических отношениях как полностью противоречащее Уставу ООН и общепризнанным нормам международного права.

Диссонансом этому развитию звучат высказывания некоторых авторов, пытающихся не только отрицать противоправность применения экономической силы вопреки Уставу ООН, но и обосновать легальность экономического давления. Так, Т. Фарер пишет, что до тех пор, пока не построено «настоящее международное сообщество», принуждение, в том числе экономическое, останется необходимым инструментом в «играх наций»; при этом он опирается на примеры из внешнеэкономической практики США¹¹⁸. Для западной литературы также характерно отсутствие четкости в разграничении правомерных и неправомерных мер экономического принуждения¹¹⁹.

Ясное и недвусмысленное признание международным сообществом государств недопустимости использования вопреки Уставу ООН экономической силы или угрозы такой силой в их международных отношениях — необходимое условие становления системы международной экономической безопасности, о которой гово-

¹¹⁷ Bedjaoui M. Op cit. P. 27.

¹¹⁸ Farer T. Political and economic coercion in contemporary international law // Amer. J. Intern. Law. 1985. Vol. 80, № 2. P. 403.

¹¹⁹ См.: напр.: Daoudi M., Dajani M. Economic sanctions: Ideals and experience. L., 1983.

рилось выше, и формирования международного экономического права как отрасли современного международного права.

Большое значение для становления международного экономического права имеет утверждение в нем принципа невмешательства во внутренние дела государств¹²⁰. Существенно важны для сферы международно-правового регулирования международных экономических отношений и другие основные принципы международного права, кодифицированные в Декларации ООН 1970 г. и в Декларации принципов Хельсинкского Заключительного акта.

Специальные принципы. Вопрос о специальных принципах международного экономического права как отрасли, находящейся еще в стадии формирования, сложен. Единого, общепризнанного мнения о перечне таких принципов пока нет. Женевские принципы, Хартия и Декларация содержат не только принципы, конкретизирующие универсальные принципы международного права, но и такие, правовой характер которых не является общепризнанным (например, принцип справедливости в Хартии и в Декларации¹²¹).

Еще до принятия Декларации и Хартии Г. Шварценбергер вывел из договорных отношений, регулируемых международным правом, следующие «стандарты» международного экономического права: взаимности, наибольшего благоприятствования, национального режима, открытых дверей, предоставления преференций, справедливости, минимального стандарта для иностранцев, если не реализуется принцип национального режима¹²². Он, как указывалось в советской литературе, исходил из сложившегося международного экономического порядка, который в значительной мере служил интересам защиты «приобретенных прав» бывших колониальных государств и их монополий в развивающихся странах¹²³.

После принятия Хартии и Декларации П. Верлорен ван Themaат писал, что семь «вековых» стандартов, выявленных Шварценбергером и Эрлером, развились в более сложный комплекс стандартов, в котором нашли место новые идеи, такие, как «концепция действительного равенства, позитивной дискриминации слаборазвитых стран, ответственность государств перед другими государствами за внешние последствия их политики и большое разнообразие форм обязанностей сотрудничать»¹²⁴.

¹²⁰ См.: Шмелев Н. Экономические санкции — орудие гегемонистской политики США // *Международная жизнь*. 1983. № 7. С. 33—42; Актуальные проблемы международной безопасности и разоружения. М.: ИГПАН СССР, 1984. С. 491—495; Сабельников Л. В. Война без перемирия: (Формы и методы экон. агрессии). М.: Мысль, 1983. С. 11—14.

¹²¹ См.: Дмитриева Г. К. Принцип справедливости в международном праве // *Советский ежегодник международного права*, 1983. М.: Наука, 1984.

¹²² Schwarzenberger G. The principles and standards... P. 53.

¹²³ Бувайлик Г. Е. Указ. соч. С. 57.

¹²⁴ Verloran van Themaat P. Some problem areas in the changing structure of international economic law // *Le nouvel ordre économique international: Aspects commerciaux, technologiques et culture*. The Hague, 1984. P. 47.

К. Кольяр особо выделяет принцип «специфичности» или «специфической особенности», согласно которому международное экономическое право устанавливает различные нормы в зависимости от уровня экономического развития государств и (или) от их географического положения (например, для прибрежных государств и государств, не имеющих выхода к морю). В качестве другого принципа он называет «принцип солидарности», который, по его мнению, проистекает из взаимозависимости государств и в свою очередь составляет основу специфического подхода, проявлением которого являются, например, преференции в пользу развивающихся стран¹²⁵.

В советской международно-правовой доктрине специфические принципы международного экономического права выявлялись путем установления производного характера основополагающих норм этой отрасли от основных принципов международного права.

Первую в советской литературе попытку дать перечень специальных принципов международного экономического права предпринял Г. Е. Бувайлик. Он отнес сюда: принципы мирного сосуществования, свободы выбора социально-экономической системы, свободы выбора формы организации внешнеэкономических связей, недопустимости экономической дискриминации, неотъемлемого суверенитета государств над их естественными ресурсами, наибольшего благоприятствования, взаимной выгоды, развития торговли, экономического и научно-технического сотрудничества, уважения международных обязательств, свободного доступа к морю для стран, не имеющих выхода к нему¹²⁶. Очевидно, что в этом перечне еще смешивались разнородные принципы (основные и специальные; общеобязательные и договорные).

Е. Т. Усенко к специальным принципам международного экономического права относит: принцип неотъемлемого суверенитета государств над их естественными ресурсами и богатствами, принцип свободы выбора формы организации внешнеэкономических связей страны и принцип экономической недискриминации. Наряду с этим он выделяет принципы, используемые в договорной практике государств: наиболее благоприятствуемой нации, национального режима и взаимности¹²⁷. Этот перечень принципов и их деление на общеобязательные и договорные были поддержаны Б. М. Ашавским¹²⁸ и М. М. Богуславским¹²⁹, который к перечню специальных принципов добавляет принципы развития международных экономических и научно-технических отношений между государствами, регулирования деятельности транснациональных корпораций и контроля над ней.

¹²⁵ Colliard C. De quelques principes fondamentaux du droit international économique // Rev. roum. etud. intern. 1984. Mars-avr. P. 88—92.

¹²⁶ См.: Бувайлик Г. Е. Указ. соч. С. 236.

¹²⁷ См.: Усенко Е. Т. Международное экономическое право // Международное право, 1982. С. 385—392.

¹²⁸ См.: Ашавский Б. М. К вопросу о международном экономическом праве. С. 23.

¹²⁹ См.: Богуславский М. М. Международное экономическое право. С. 94.

Ниже также принято деление специальных принципов на общеобязательные и договорные, причем рассматриваются только те из них, относительно выделения которых в советской науке вывилось совпадение мнений¹³⁰.

Принцип неотъемлемого суверенитета государства над его богатствами и естественными ресурсами распространяет свое действие не только на природные ресурсы страны (этим ограничивалась Декларация ООН от 12 декабря 1962 г.), но и на все ее богатства и экономическую деятельность (п. 1 ст. 2 Хартии). Он начал формироваться в период борьбы Советского государства за признание его права на национализацию иностранной частной собственности, но на многосторонней основе впервые был сформулирован в упоминавшейся уже Декларации ООН (резолюция 1803/XVII Генеральной Ассамблеи «О неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами»), п. 1 которой устанавливал, что «право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их природными богатствами и ресурсами должен осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств». Далее, этот принцип нашел отражение в Женевских принципах (общий принцип третий), в котором говорилось, что каждая страна имеет суверенное право свободно распоряжаться своими природными ресурсами в интересах экономического развития и благосостояния своего народа. Он получил договорное закрепление в п. 2 ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в п. 2 ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.). И, наконец, содержание его было расширено в Хартии и Декларации об установлении НМЭП. В п. 1 ст. 2 Хартии предусматривается: «Каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию».

Принцип неотъемлемого суверенитета включает право государства на полную деколонизацию и на восстановление эффективного контроля над природными ресурсами и экономической деятельностью страны (п. 4 Декларации), на возмещение и полную компенсацию использования и сокращения природных и иных ресурсов, а также причиненного этим ресурсам ущерба (ст. 16 Хартии).

Одним из важных прав государства, вытекающих из рассматриваемого принципа, является его право на национализацию или

¹³⁰ Тот факт, что международное экономическое право базируется на нескольких принципах, свидетельствует, по мнению Е. Т. Усенко, о том, что эта отрасль находится еще в стадии становления. В последующем развитии возможно либо формирование основополагающего принципа, либо (что не менее вероятно) распадение этой отрасли на несколько хотя и взаимосвязанных, но самостоятельных отраслей. См.: Усенко Е. Т. Система международного права // Сов. государство и право. 1988. № 4.

экспроприацию иностранной собственности; возможные споры о компенсации за национализированную или экспроприированную собственность должны решаться согласно внутреннему праву государства, осуществляющего эти акты, его судами (п. 2 ст. 2 Хартии). Следует, однако, отметить, что вопрос об обязательной компенсации продолжает вызывать острые споры. Даже по мнению авторов, считающих, что неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами и богатствами имеет статус *jus cogens* и не нуждается в договорной защите, национализация во всех случаях должна сопровождаться обязательной компенсацией¹³¹. Однако, как отмечается в советской литературе, «национализация — сугубо внутреннее мероприятие, и не могут быть какие-либо ограничения или запрещения, налагаемые международным правом»¹³². Анализ положения о национализации, содержащегося в Хартии, приводит советских авторов к выводу, что само по себе это положение «свидетельствует о том, что в современном международном праве не существует нормы о так называемом международно-правовом обязательстве государства, проводящего национализацию, относительно быстрой, справедливой и эффективной компенсации», о которой говорят западные ученые»¹³³.

Наконец, из рассматриваемого принципа следует, что каждое государство имеет право в пределах действия своей юрисдикции регулировать и контролировать иностранные инвестиции и деятельность многонациональных компаний (п. 2«а» и 2«б» ст. 2 Хартии).

Попытки отрицания принципа неотъемлемого суверенитета, если не в целом, то в его важных элементах, не прекращаются. Тем не менее он продолжает утверждаться в международном праве¹³⁴. В частности, он нашел подтверждение в Вейской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. (ст. 15) и в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1978 г. (ст. 16).

Принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей, вытекающий из принципа суверенного равенства государств и невмешательства в их внутренние дела, тесно связан с принципом свободы выбора социально-экономической системы. Этот принцип изложен в ст. 4 Хартии, предусматривающей, что при «осуществлении международной торговли и других форм экономического сотрудничества каждое государство свободно выбирать формы организации своих внешнеэкономических отноше-

¹³¹ См.: Permanent sovereignty over natural resources... Р. 10—15, 38.

¹³² См.: Вилков Г. Е. Национализация и международное право. М.: Изд-во ИМО, 1962. С. 18.

¹³³ Босудлавский М. М. Международное экономическое право. С. 113.

¹³⁴ См.: Войтович С. А. Суверенные права государства распоряжаться природными ресурсами и осуществлять экономическую деятельность // Изв. вузов. Правоведение. 1985. № 4. С. 50—51.

ний и заключать двусторонние и многосторонние соглашения международного экономического сотрудничества, соответствующие его международным обязательствам и потребностям международного экономического сотрудничества». Разнообразие форм, используемых государствами для организации их внешнеэкономических отношений, имеет в своей основе различные причины. Но основное различие в этих формах в современную эпоху обусловлено различием социально-экономических систем и состоит в том, что в социалистических странах внешнеэкономические связи осуществляются на основе государственной монополии, а для стран с капиталистической системой хозяйства типичны различные формы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности без введения государственной монополии.

Вопрос о суверенном праве государства выбирать форму организации своих внешнеэкономических связей остро встал именно в связи с установлением первым в мире социалистическим государством в апреле 1918 г. государственной монополии на внешнюю торговлю, которую ему пришлось отстаивать в упорной борьбе с капиталистическим миром. В последующем государственная монополия была распространена в СССР и на другие виды внешнеэкономической деятельности. Международное признание права Советского государства на данную форму организации внешнеэкономической деятельности во многом облегчила ее введение и в других странах СЭВ, а также в некоторых развивающихся государствах.

В силу принципа свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей государство может установить контроль над экспортно-импортными операциями в любых областях и различными способами.

Государство может регулировать свою внешнюю торговлю с помощью таможенно-тарифной системы. Таможенные пошлины, составляющие основу такой системы, представляют собой особый налог, взимаемый при ввозе товаров в страну (импортные пошлины) или при вывозе товаров за границу (экспортные пошлины). На протяжении почти всей истории капитализма таможенные пошлины представляли собой важнейшее средство внешнеторговой политики. Несмотря на снижение их роли в современном мире, они продолжают использоваться в качестве торгово-политического средства практически всеми государствами.

Государство может положить в основу своих экономических взаимоотношений с другими странами принцип контингентирования импорта и/или экспорта товаров. При этой системе, возникшей в период первой мировой войны и получившей затем большое развитие, государство ограничивает ввоз или вывоз товаров в течение определенного периода времени (обычно до 12 месяцев) определенными количествами или суммой. На следующий период определяются новые контингенты и т. д.

Государство может установить запретительно-разрешительную (т. е. лицензионную) систему ввоза и вывоза товаров, при кото-

рой ввоз или вывоз возможен только на основе лицензии (разрешения). Весьма часто система контингентирования комбинируется с лицензионной системой.

Наряду с формами прямого регулирования экспорта и импорта товаров государства могут использовать и косвенные меры, стимулирующие ввоз одних товаров и затрудняющие ввоз других, — различные нетарифные меры, число разновидностей которых в мировой торговле, по данным Секретариата ГАТТ, — более 600¹³⁵. В этих целях может быть использовано, например, внутреннее налогообложение, при котором обработка или потребление определенных импортных товаров облагается либо более высокими, либо более низкими внутренними налогами; могут использоваться антидемпинговые и компенсационные пошлины, влияющие на цену импортных товаров. Нетарифные барьеры могут устанавливаться и путем разработки определенных стандартов, технических требований в отношении товаров и упаковок. Так, в США не менее 600 различных организаций занимаются установлением норм на ввозимую продукцию¹³⁶. В настоящее время нетарифные барьеры представляют собой наиболее «удобное» средство дискриминации и блокирования доступа к рынкам, так как они с трудом поддаются выявлению.

Существенным средством регулирования экспорта и импорта являются валютные ограничения, порядок и условия предоставления кредитов, которые определяются внутренним законодательством стран, но могут быть и предметом международных соглашений.

Свобода выбора форм организации внешнеэкономических связей не ограничивается ничем, кроме обязанности государства не допускать при этом дискриминации и не нарушать свои договорные обязательства.

Принцип экономической недискриминации в международных отношениях — один из важнейших принципов международного права, имеющий особое значение для сферы международных экономических отношений. Согласно этому принципу, является противоправным установление специальных условий, создающих для какого-либо иностранного государства, его учреждений, физических или юридических лиц худшее положение по сравнению с другими иностранными государствами, их учреждениями, физическими или юридическими лицами.

В качестве примеров дискриминационных мер можно назвать: принятие органом государства постановления, согласно которому для ввоза товаров из какой-либо определенной страны необходимо получить разрешение, в то время как для импорта из других стран такого разрешения не требуется; установление повышенных пошлин для товаров какой-либо страны; особые сборы с судов

¹³⁵ См.: Ожигцев В., Чекали В. Современные средства внешнеторговой политики // Внешн. торговля. 1987. № 9. С. 3—4.

¹³⁶ Градобитова Л. Д., Пискунов Ю. В. Указ. соч. С. 35.

флага данной страны; особые условия допуска на свою территорию ее хозяйственных организаций и т. п.

Будучи производным от принципа равноправия государств, принцип недискриминации не нуждается в договорном признании. Он имеет характер общеобязательной обычно-правовой нормы. Поэтому ни одно государство не может оправдать акт дискриминации ссылкой на то, что оно не брало на себя обязательства не допускать дискриминации.

Дискриминация, особенно осуществляемая в широком масштабе, представляет собой серьезное правонарушение, она ведет к обострению международных отношений и к опасным для дела мира конфликтам. Поэтому согласно международному праву у дискриминируемого государства возникает право на ответные меры.

В период 1930—1939 гг. отдельные капиталистические государства неоднократно применяли к торговле с Советским Союзом дискриминационные меры, что вынуждало Советское правительство прибегать к ответным мерам. Широко стали применяться меры экономической дискриминации западными державами против социалистических стран после второй мировой войны. Осуществляют они экономическую дискриминацию по политическим мотивам и против развивающихся стран.

Естественно, что международное сообщество не могло пройти мимо этих фактов массовых правонарушений. В Декларации ООН о принципах международного права 1970 г. четко указывается на обязанность государств сотрудничать друг с другом «независимо от различий их политических, экономических и социальных систем» и содействовать международному сотрудничеству, «свободному от дискриминации, имеющей в своей основе такие различия» (принцип сотрудничества). Об этом говорилось и в Женевских принципах (см. общий принцип второй). На готовность государств-участников интенсифицировать экономическое сотрудничество друг с другом «независимо от их систем» указывается в Хельсинкском Заключительном акте. О праве государств участвовать в международном экономическом сотрудничестве «независимо от каких-либо различий в политических, экономических и социальных системах» сказано в ст. 4 Хартии.

Необходимость подтверждения принципа экономической недискриминации, имеющего силу общеобязательной обычно-правовой нормы, обусловлена тем, что длительное время допускались нарушения этого принципа в отношении социалистических государств, в связи с чем мог возникнуть вопрос, не превратилось ли такое нарушение в международное обыкновение или даже международно-правовой обычай, устанавливающий изъятие из этого правила. И приведенные акты свидетельствуют о том, что такого изъятия нет, что не должно быть дискриминации, основанной на различии социально-экономических систем¹³⁷.

¹³⁷ См.: Усенко Е. Т. Принцип недискриминации и принцип наибольшего благо-

В связи с заявлениями некоторых капиталистических государств на Конференции ООН по торговле и развитию 1964 г. о необходимости «приспособления торговых методов к специфическим условиям торговли с социалистическими странами» (о «приспособлении торговых методов» говорится и в Хельсинкском Заключительном акте) Женевские принципы недвусмысленно определили, что «приспособление торговых методов» должно соответствовать принципу недискриминации.

Под принципом наиболее благоприятствуемой нации (или наибольшего благоприятствования) понимается включаемое в международные договоры положение о том, что каждое из договаривающихся государств предоставит другому договаривающемуся государству в той или иной указанной в договоре области их взаимоотношений права, преимущества, привилегии и льготы, столь же благоприятные, что и предоставляемые любому третьему государству.

Принцип наибольшего благоприятствования не следует смешивать с принципом недискриминации¹³⁸. Они различны не только по своему правовому основанию (один — договорный, другой — обычно-правовой), но и по содержанию. Принцип недискриминации сводится к праву государства требовать условий общих, одинаковых для всех государств. Принцип наибольшего благоприятствования дает право требовать наиболее благоприятных, льготных, привилегированных условий, предоставляемых какому-либо третьему государству. Могут они существенно различаться и по объему регулируемых ими отношений. Принцип экономической недискриминации охватывает все сферы международных экономических отношений. Принцип наибольшего благоприятствования очень редко имеет столь широкую сферу применения (она существует во взаимоотношениях стран — членов СЭВ), чаще он распространяется только на области торговли и мореплавания, причем и здесь, как правило, распространяется на отдельные виды правоотношений (таможенное обложение, ограничения ввоза и вывоза, внутреннее налогообложение, пользование судовыми причалами и т. д.)¹³⁹.

В проекте статей о наибольшем благоприятствовании, разра-

приятствования в международных экономических отношениях // *Внеш. торговля. 1960. № 7. С. 17—20; Усенко Е. Т., Василенко В. В., Указ. соч.*

¹³⁸ Такое смешение можно встретить в литературе (см.: *Генкин Д. М. Принцип наибольшего благоприятствования в торговых договорах государств // Сов. государство и право. 1958. № 9. С. 22, 26*). Дж. Джексон пишет о том, что якобы имеются два типа норм о недискриминации, относящихся к международным экономическим отношениям: режим наибольшего благоприятствования и национальный режим (см.: *Jackson J. Equality and discrimination in international economic law: The general agreement on tariffs and trade // Yb. World Affairs. 1983. Vol. 37. P. 224*).

¹³⁹ См.: *Усенко Е. Т. Принцип недискриминации и принцип наибольшего благоприятствования...: Он же. Режим наибольшего благоприятствования в советско-американских торговых отношениях // Сов. государство и право. 1974. № 9. С. 84—91; Бувайлик Г. Е. Указ. соч. С. 314; Богуславский М. М. Международное экономическое право. С. 390; Пирогов А. В. Указ. соч. С. 40—45.*

ботанных Комиссией международного права ООН в целях заключения соответствующей международной конвенции, определяется, что клаузула о наиболее благоприятствуемой нации есть договорное положение, в силу которого одно государство берет обязательство в отношении другого государства предоставить режим наиболее благоприятствуемой нации в согласованной сфере отношений¹⁴⁰.

Положение Женевских принципов, предусматривающее, что международная торговля должна быть взаимовыгодной и вестись на основе режима наибольшего благоприятствования, а также аналогичные положения в Хартии (ст. 26) означают признание этого режима юридически рекомендуемым для практического применения в международных экономических отношениях и, следовательно, рекомендуемым для включения в соответствующие договоры и соглашения между государствами¹⁴¹. Общее признание значения применения режима наибольшего благоприятствования для развития торговли получило отражение и в Заключительном акте 1975 г.

Важное значение для действенности режима наибольшего благоприятствования (т.е. совокупности всех правил, которые порождаются применением принципа наибольшего благоприятствования) имеет четкое ограничение изъятий из этого режима.

Традиционно такие изъятия допускаются для пограничной торговли. В проекте статей о наиболее благоприятствуемой нации исключения из принципа наибольшего благоприятствования предусмотрены в пользу развивающихся стран (ст. 2, 3, 24), для приграничной торговли (ст. 25), для государств, не имеющих выхода к морю (ст. 26).

Особое изъятие из режима наибольшего благоприятствования представляет собой преференциальный режим — предоставление торговых льгот (обычно скидок с таможенного тарифа), не распространяющихся на третьи страны¹⁴².

Исторически преференции возникли в отношениях между метрополией и ее колониями. Позже они стали применяться в отношениях бывших метрополий с отделившимися странами, чем способствовали удержанию их в экономической зависимости¹⁴³. Преференции такого типа противоречат принципу наибольшего

¹⁴⁰ В 1978 г. Комиссия международного права ООН завершила работу над проектом статей о клаузулах о наиболее благоприятствуемой нации и предложила Генеральной Ассамблее ООН рекомендовать его государствам — членам ООН для включения в конвенцию по данному вопросу. См.: *Шумилов В. М.* Принцип наиболее благоприятствуемой нации в международных экономических отношениях // Сов. государство и право. 1987. № 2; *Nowakowski M.* The most favoured nation clause in the light of the draft of the International Law Commission // Pol. Yb. Intern. Law. 1984. T. 13. P. 97—102.

¹⁴¹ См.: *Бувайлик Г. Е.* Указ. соч. С. 316—317.

¹⁴² *Ustor E.* The generalized system of preferences in the International Law Commission draft on the law of most-favoured nation clauses // Problem des Voelkerrecht. B., 1987. S. 339—353.

¹⁴³ Так, при создании в 1947 г. ГАТТ из-под действия принципа были исключены, например, имперские преференции в рамках Содружества наций, преференции

благоприятствования, способствуют удержанию в экономической зависимости освобождающихся от колониализма стран, препятствуют развитию всесторонней международной торговли.

О преференциях иного типа речь идет в Женевских принципах. В целях создания благоприятных торгово-политических условий для экономического подъема развивающихся стран рекомендуется, во-первых, чтобы развитые государства предоставляли всем развивающимся странам в целом односторонние уступки без распространения их на развитые страны и, во-вторых, чтобы преференциальные уступки, предоставляемые развивающимися странами друг другу, не распространялись на развитые страны (Общий принцип восьмой). Общие преференции в пользу развивающихся стран являются правомерным исключением из принципа наибольшего благоприятствования, имеют важное значение в установлении НМЭП, в перестройке международных экономических отношений на демократических началах, они направлены на обеспечение фактического равенства в международных экономических отношениях¹⁴⁴.

Следующий принцип — принцип национального режима. Под национальным режимом понимается такое правовое положение, при котором на иностранные юридические и физические лица, а также на иностранные товары распространяются все те права и преимущества, которыми пользуются в данной стране местные физические и юридические лица и ее собственные товары.

Приравнивание в правах иностранцев к собственным гражданам имеет прогрессивное значение, поскольку это касается защиты жизни, свободы, имущества и чести иностранцев, а также их правоспособности в объеме, необходимом для удовлетворения физических и духовных потребностей человека. Однако этого нельзя сказать, когда речь идет о безоговорочном распространении данного положения на область экономических связей государств. В этом случае предоставление национального режима иностранному капиталу практически означает для промышленности и торговли более слабой страны лишение ее покровительственной защиты со стороны своего государства, предоставление больших возможностей более сильной стороне.

Государства — члены СЭВ в принципе не исключают возможности применения национального режима в отношениях между собой, а также с третьими странами в случаях, когда это обоснованно. Так, исходя из гуманных соображений, эти государства предоставляют национальный режим иностранным судам, их грузам, экипажу и пассажирам в отношении оказания помощи на море.

между Францией и странами Французского Союза, преференции Бенилюкса и зависимых территорий.

¹⁴⁴ Следует отметить, что СССР был первой страной, которая еще до 1965 г. ввела одностороннюю систему беспошлинного импорта из развивающихся стран, причем этот режим был распространен на все товары и не обуславливался ни сроками действия, ни возможностью восстановления пошлин.

Принцип взаимности выражается в предоставлении иностранному государству, его физическим и юридическим лицам определенных прав, привилегий или льгот при условии, что предоставляющее государство, его физические и юридические лица пользуются аналогичными правами, льготами или привилегиями в данном иностранном государстве. Принцип взаимности может устанавливаться в одностороннем порядке во внутреннем законодательстве или же на основе международного договора. Пример применения принципа взаимности по национальному законодательству — п. 8 постановления Совета Министров СССР от 15 мая 1962 г. «О товарных знаках»¹⁴⁵, согласно которому товарные знаки иностранных юридических лиц и граждан могут быть зарегистрированы в СССР, если такое же право на началах взаимности предоставлено предприятиям и организациям СССР в стране заявителя.

§ 5. Международные экономические договоры

Развитие международных экономических отношений и подчинение их все в большей мере государственному регулированию имело своим следствием быстрое увеличение числа разнообразных по содержанию договоров¹⁴⁶. Нами рассматриваются только их важнейшие виды.

Торговые договоры (именуемые также договорами о торговле и мореплавании, о торговле и судоходстве, о дружбе и торговле, о торговле и поселении), об истории возникновения которых уже говорилось выше, определяют принципы и создают правовую базу для торговых и иных экономических отношений между странами. Они устанавливают правовой режим, который стороны предоставляют друг другу в отношении таможенного обложения, регулирования ввоза и вывоза товаров, торгового мореплавания, транспорта, транзита, деятельности физических и юридических лиц одной стороны на территории другой, признания юридических лиц другой договаривающейся стороны, равно как и юридических актов, совершенных на ее территории, и т. д.

Обычно в торговых договорах предусматривается применение к тем или иным экономическим отношениям принципа наибольшего благоприятствования, а также предоставление национального режима и в отдельных случаях режима преференций. Содержание конкретных торговых договоров в значительной мере зависит от социально-экономического строя, уровня экономического развития, географического положения и других различий договаривающихся государств¹⁴⁷. Для новейшей договорной практики,

¹⁴⁵ СП СССР. 1962. № 7. Ст. 59.

¹⁴⁶ О принципах классификации международных экономических договоров см.: *Усенко Е. Т.* Формы регулирования социалистического международного разделения труда. С. 170—179. См. также: Курс международного права: В 6 т. М.: Наука, 1969. Т. 4. С. 236—239.

¹⁴⁷ О торговых договорах Советского Союза см.: *Кулишер И. М.* Международные

главным образом во взаимоотношениях социалистических и развивающихся стран, характерно включение положений о наибольшем благоприятствовании и других торгово-политических положений в соглашения о товарообороте и платежах.

Торговые договоры в прошлом заключались на двусторонней основе. Первым крупным многосторонним торговым договором явилось Генеральное соглашение о тарифах и торговле от 30 сентября 1947 г. Первоначально в нем участвовало 23 государства, в настоящее время в деятельности ГАТТ в различной форме участвует 139 стран, из них 92 — полноправные участники. В этом соглашении на широкой многосторонней основе определяются важнейшие принципы и условия торгово-политических отношений договаривающихся сторон¹⁴⁸.

К числу основных положений ГАТТ относится взаимное предоставление договаривающимися сторонами режима наибольшего благоприятствования в безусловной форме. Этот режим распространяется на преимущества, предоставляемые при ввозе и вывозе товаров, на льготы по таможенному обложению и на область внутренних налогов, которыми облагаются импортируемые товары. Из наибольшего благоприятствования допускаются изъятия: для действующих преференций; для таможенных союзов; для протекционистских мероприятий, которые могут осуществлять развивающиеся страны в целях защиты своей экономики.

ГАТТ предусматривает предоставление национального режима в отношении транзита, антидемпинговых пошлин, таможенных формальностей, правил внутренней торговли и др.

Страны — участницы ГАТТ приняли на себя обязательство не устанавливать и не поддерживать при ввозе или вывозе товаров «ограничения или запрещения иные, нежели пошлины, сборы или другие обложения» (ст. XI). Однако это положение имеет ряд изъятий. Например, ст. XII предусматривает право стран-участниц ограничивать импорт, «если того требует их внешнее финансовое положение и баланс платежей». Эта оговорка дает возможность экономически менее развитым странам применять протекционистские мероприятия для защиты своей промышленности. Однако были случаи ее использования и экономически развитыми странами. Ограничения, вводимые в соответствии со ст. XII, не должны быть дискриминационными, т. е. они должны применяться одинаково по всем странам-участницам, находящимся в одинаковых условиях.

торговые договоры. Пг., 1922. Ч. 1. С. 56; *Короленко А. С.* Указ. соч. С. 17—173; *Усенко Е. Т.* Формы регулирования социалистического международного разделения труда. С. 216—272; *Фитун Л. А.* Указ. соч.

¹⁴⁸ О принципах ГАТТ см.: *Roessler F.* La portée des limites et la fonction du system juridique du GATT // *Les Nations Unies et le droit international economique*. P., 1986; *Jackson J.* World trade and the law of GATT. N.Y., 1969; *Flory Th.* Le GATT, droit international et commerce mondiale. P., 1968; *McGovern E.* International trade regulation: GATT, the United States and the European Community. 1986; *Neustupna L.* Zakladni pravni zasady: Vseobecne dohody o chech a obchodu ve svete sucasnych svetovych podminek. 1985.

ГАТТ имеет постоянно действующие органы, что дало основание квалифицировать его как «пара»-международную организацию. Страны — участницы ГАТТ проводят сессии и конференции. Высший орган — сессия. Каждое государство имеет один голос. На сессиях, созываемых 2 раза в год, обсуждаются различные вопросы международной торговли и др. Решения принимаются простым большинством голосов, а по вопросам об освобождении от обязательств по соглашению — 2/3 голосов. Разработка вопросов, выносимых на сессию, и вся подготовительная работа осуществляются межсессионным комитетом, состоящим из представителей стран-участниц. В 1960 г. был учрежден временный руководящий орган — Совет ГАТТ, состоящий из служащих соответствующих министерств всех государств-участников и созываемый 3—4 раза в год. Это оперативный руководящий орган ГАТТ. В рамках ГАТТ действует Комитет по торговле и развитию. Основной формой деятельности ГАТТ являются называемые «раундами» тарифные конференции и консультации по снижению таможенных тарифов и других препятствий в торговле. Присоединение к ГАТТ развивающихся стран и ряда государств — членов СЭВ придало ему более универсальный и более сбалансированный характер.

Торговые контингентные соглашения — это соглашения о товарообороте, о взаимных поставках товаров. Их основное содержание заключается в установлении по взаимному согласию сторон контингентов, т. е. наименований и количества товаров для поставок друг другу, а также в принятии ими на себя в связи с этим определенных обязательств, — как правило, выдавать разрешения на импорт товаров в пределах согласованных контингентов.

Впервые такие международные договоры появились в конце первой мировой войны, когда все воюющие государства ввели ограничения и запрещения в торговле не только с вражескими, но и с нейтральными странами. Они продолжали практиковаться и в первые послевоенные годы, так как ввиду расстройств экономики большей части государств ограничения и запрещения в торговле, принятые в военных условиях, продолжали еще некоторое время сохраняться. Мировой экономический кризис 1929—1933 гг., потрясший всю капиталистическую систему, вновь заставил вернуться к этим методам торговой политики и, соответственно, к заключению международных контингентных соглашений, которые имели своим предметом главным образом импорт, а с начала второй мировой войны — также экспорт товаров. Эти соглашения сохраняли почти всеобщее значение в капиталистическом мире длительное время и после второй мировой войны ввиду неуравновешенности торговых и платежных балансов многих капиталистических стран и тяжелого расстройства их кредитно-денежных систем. Лишь после завершения западноевропейскими странами так называемой политики либерализации торговли (в 1959 г.) соглашения о товарообороте в их вза-

имоотношениях перестали играть сколько-нибудь значительную роль.

Что же касается развивающихся стран, которые рассматривают количественные ограничения импорта как эффективное средство защиты против торговой экспансии индустриально развитых капиталистических стран, то для них соглашения о товарообороте сохраняют свое значение.

С начала 30-х годов соглашения о товарообороте с капиталистическими странами стал заключать и Советский Союз¹⁴⁹. Задачей этих соглашений как в довоенный период, так и в период после второй мировой войны было обеспечение интересов советской внешней торговли в условиях осуществления капиталистическими государствами открыто агрессивных методов внешнеторговой политики. Такие соглашения заключались, в частности, со странами — членами ЕЭС до перехода этого Сообщества к осуществлению с 1975 г. «единой торговой политики». С другими промышленно развитыми странами (например, с Финляндией, Австрией, Японией) Советский Союз продолжает использовать эту договорную форму для содействия развитию взаимовыгодных торговых отношений. Широко применяется она и в регулировании торгово-экономического сотрудничества СССР с развивающимися странами¹⁵⁰.

Международные товарные соглашения заключаются между странами — экспортерами и странами — импортерами сельскохозяйственного или минерального сырья. Необходимость и значение этих соглашений определяется тем, что международная торговля сырьем является сферой острых противоречий на мировом рынке, она тесно связана с глобальными проблемами современности — энергосырьевой, продовольственной, экологической¹⁵¹. В литературе предлагалось условное деление этих соглашений на три вида: стабилизирующие, административные и по мерам развития.

Цель стабилизирующих международных товарных соглашений — приведение в равновесие предложения товара на рынке и спроса на него и удержание рыночных цен в определенных пределах, заранее согласованных между участниками соглашения. Сюда относятся: Международное соглашение по натуральному каучуку 1979 г., Международное соглашение по какао 1980 г., Международное соглашение по олову 1981 г., Международное соглашение по кофе 1983 г. По товарным соглашениям за каждой

¹⁴⁹ См.: Долгосрочное соглашение о товарообороте и платежах от 30 мая 1975 г. между СССР и Австрией // Сборник торговых договоров и соглашений по торгово-экономическому сотрудничеству СССР с иностранными государствами. М.: Экономика, 1977. Т. 1. С. 30—33; Соглашение о товарообороте и платежах между СССР и Финляндией на 1986—1990 гг. от 5 сентября 1974 г. // Внеш. торговля. 1986. № 3. С. 54.

¹⁵⁰ Природа и международно-правовое содержание соглашений о взаимных поставках товаров будут рассмотрены в т. 7 настоящего Курса.

¹⁵¹ См.: *Левков А. В.* Проблемы регулирования мировых рынков сырьевых товаров посредством международных товарных соглашений: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1988. С. 3.

страной-экспортером закрепляется определенная квота и эта страна принимает на себя обязательство обеспечить, чтобы ее экспорт не превышал этой квоты. Соглашениями устанавливается санкция как за поставку большего количества товара, так и за недопоставку его без предварительного уведомления. Все товарные соглашения предусматривают систему консультаций и процедуру рассмотрения споров. Для практического осуществления некоторых товарных соглашений учреждены международные организации¹⁵².

Перспективы развития стабилизирующих соглашений в большой степени зависят от вступления в силу Соглашения об Общем фонде для сырьевых товаров, подписанного в 1987 г. Этот фонд может стать средством объединения межгосударственных усилий по регулированию рынков сырья, что окажет благоприятное влияние на оздоровление международных экономических отношений в целом¹⁵³.

К международным административным товарным соглашениям относятся Международное соглашение по пшенице 1971 г. и Международное соглашение по сахару 1984 г. Они обеспечивают сбор и публикацию статистических и других материалов по этим товарам.

Международные товарные соглашения по мерам развития направлены главным образом на расширение и укрепление экспортного потенциала стран — производителей сырья, развитие соответствующей инфраструктуры, содействие расширению участия стран-производителей в переработке и сбыте сырья и т. д. К таким соглашениям относится, например, Международное соглашение по джуту и джутовым изделиям 1982 г.¹⁵⁴.

Международные товарные соглашения — важная составная часть Интегрированной программы для сырьевых товаров, которая была принята на IV сессии ЮНКТАД в 1976 г. Программа предусматривает широкий комплекс мероприятий по реорганизации и нормализации международной торговли сырьем, включая разработку товарных соглашений с целью стабилизации мировых сырьевых рынков. Руководствуясь интересами нормализации международной торговли, СССР принимает участие в ряде товарных соглашений.

Следующий вид соглашений — соглашения о международных расчетах. Под договорами о международных расчетах понимаются соглашения о порядке производства платежей. Среди этих соглашений различают: платежные, клиринговые и платежно-клиринговые.

¹⁵² См.: *Денисов Л., Иващенко А.* Международные товарные соглашения: Кто хотел бы сдать их в архив // *Внеш. торговля.* 1986. № 5. С. 31-32.

¹⁵³ См.: *Левков А. В.* Указ. соч. С. 17.

¹⁵⁴ См.: *Денисов Л., Иващенко А.* Указ. соч. С. 33; *Комарова Л. А.* Международные товарные соглашения и борьба за новый международный экономический порядок // *Важнейшие правовые институты и направления деятельности буржуазного государства на современном этапе.* М.: ВЮЗИ, 1981.

Под платежными понимаются такие соглашения, по которым предусматриваются расчеты в свободно или ограниченно конвертируемых валютах. К числу клиринговых относятся соглашения, предусматривающие взаимный зачет межгосударственных долгов и требований по внешнеторговым и другим операциям между договаривающимися сторонами без перевода валюты. Соглашения смешанного типа именуются обычно платежно-клиринговыми.

Этот вид международных договоров появился в период мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. в связи с тем, что большая часть капиталистических стран ввела запрещения переводов валюты за границу, что затруднило расчеты между продавцом и покупателем. Наибольшее распространение получили клиринговые соглашения. После введения в конце 1958 г. западноевропейскими странами обратимости валют роль валютных клирингов в капиталистическом мире сократилась. Однако они продолжают практиковаться слабыми в валютном отношении развивающимися странами. Нередко в практике таких стран условия о международных расчетах включаются в торговые соглашения («соглашения о товарообороте и платежах»).

В отношениях между странами — членами СЭВ двусторонние клиринговые соглашения применялись до 1964 г., когда эти страны перешли к системе многосторонних расчетов¹⁵⁵.

Рассмотрим теперь кредитные соглашения. Международный договор о кредите — это соглашение между государствами, по которому одна сторона (кредитор) предоставляет другой стороне (должнику) определенную сумму денег или поставяет ему товары, а должник берет на себя обязательство в определенный срок погасить сумму долга на предусмотренных договором условиях (золотом, иностранной валютой или поставкой товаров и др.) и уплатить установленное вознаграждение за пользование кредитом¹⁵⁶.

Международные кредитные соглашения, как и соглашения о товарообороте и соглашения о международных расчетах, — сравнительно новое явление. Если на протяжении веков государство выступало на рынке кредита почти исключительно в роли должника, а главными субъектами кредитования (кредиторами) были частные предприятия, то со времени мирового экономического кризиса 1929—1933 гг. на первый план выдвигается новый субъект кредитования — государство. В связи с этим и возникла новая международно-правовая форма — кредитные соглашения. Они широко используются империалистическими государствами для финансово-экономического закабаления других стран и установления политического господства над ними. Содержание таких соглашений, как правило, выражается в неравноправных и выгод-

¹⁵⁵ Подробно об этой системе см. в т. 7 настоящего Курса.

¹⁵⁶ См.: *Альбшулер А. Б.* Международное валютное право; *Он же.* Сотрудничество социалистических государств: Расчеты, кредиты, право, М.: Междунар. отношения, 1973; *Васильев Е. А.* Валютно-финансовый кризис и международное право. М.: Междунар. отношения, 1982.

ных только одной стороне условиях, которые можно охарактеризовать как «побочные», ибо они не связаны с собственно экономической функцией и юридической формой кредитных отношений. Закупка товаров, в первую очередь предметов вооружения, только в данной стране, снижение таможенных пошлин или отмена импортных ограничений, допуск контролеров и «администраторов» страны-кредитора и предоставление им различных полномочий вмешиваться в хозяйственную и политическую жизнь страны-заемщика, предоставление территории под военные базы, присоединение к военным союзам — таковы некоторые, наиболее типичные «побочные» условия, с которыми обычно сопряжено получение кредита.

Товарные кредиты стран — членов СЭВ, предоставляемые ими друг другу, а также развивающимся и другим странам не содержат подобных условий. Во взаимоотношениях стран социализма кредиты являются одной из важных форм экономической взаимопомощи. Для развивающихся стран — они важное подспорье в решении их важнейшей задачи — развития и укрепления национальной экономики, независимой от иностранных монополий.

Соглашения о техническом сотрудничестве можно подразделить на два вида.

1. Соглашения об оказании технического содействия в строительстве промышленных или других объектов. Их особенность состоит в том, что они охватывают не только взаимные поставки товаров, но и оказание технических услуг, например технического содействия в проектировании и строительстве промышленных и иных объектов, монтаже оборудования, его наладке, пуске в эксплуатацию и др.

Соглашения об оказании технического содействия в свою очередь можно разделить на генеральные, предусматривающие общие принципы и порядок оказания технической помощи, и специальные, предусматривающие строительство определенных объектов и производство определенных работ.

К соглашениям о техническом сотрудничестве относятся также соглашения о сотрудничестве в осуществлении крупномасштабных проектов (например, Генеральное соглашение между ВНР, НРБ, ГДР, ПНР, СРР, СССР от 12 июня 1972 г. о строительстве Усть-Илимского целлюлозного завода).

Для соглашений о сотрудничестве в области крупномасштабных проектов характерно, что оплата валютных, трудовых и материальных ресурсов, предоставленных в кредит заинтересованными странами государству, на территории которого осуществляется строительство, производится в течение ряда лет поставками продукции, которую будет выпускать совместно построенный объект.

2. Кроме соглашений об оказании технического содействия. международной практике известны соглашения о научно-техническом сотрудничестве. Они получили особенно широкое применение во взаимоотношениях стран — членов СЭВ. В первые 15—20

лет научно-техническое сотрудничество между этими странами осуществлялось в форме безвозмездного обмена имеющимися научно-техническими достижениями и производственным опытом. В последующем такие соглашения между двумя или более государствами стали предусматривать проведение совместных исследований их организациями на договорной основе с возмещением соответствующих затрат и выплатой вознаграждения.

Существуют и другие виды международных экономических договоров. Начиная с середины 60-х годов между социалистическими странами, а несколько позже и между социалистическими и капиталистическими странами стали практиковаться различные межгосударственные соглашения о производственном сотрудничестве, которые по существу представляют собой соглашения о специализации и кооперировании производства, о кооперационных поставках и т. п.

Свое развитие эта тенденция получила в возникновении соглашений комплексного характера — долгосрочных соглашений об экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве. В практике СССР они появились во второй половине 60-х годов в отношениях с развитыми капиталистическими странами — Австрией, Норвегией, Финляндией, Швецией, Канадой, со странами — членами ЕЭС и др.¹⁵⁷ Основная часть экономического обмена между странами — членами СЭВ и странами — членами ЕЭС после перехода компетенции заключения традиционных соглашений о товарообороте к органам ЕЭС стала осуществляться на основе такого рода соглашений, поскольку они охватывали области, которые остались в сфере национальной компетенции стран — участниц ЕЭС¹⁵⁸.

Указанные соглашения определяют конкретные области сотрудничества, которые впоследствии могут быть дополнены. Обычно предусматривается: сотрудничество в области строительства, модернизации и расширения промышленных комплексов, производства отдельных видов машин и оборудования, взаимных поставок машин и оборудования и других товаров; закупка и продажа лицензий, патентов и прав промышленной собственности; обмен научно-технической документацией и информацией; проведение совместных исследований и разработок; командирование специалистов для оказания технических услуг и обучения. Большое внимание уделяется таким новым формам, как научно-техническая и производственная кооперация, производственное сотрудничество. В соглашениях предусматривается содействие правительств экономическому, промышленному и научно-техническому сотрудничеству, устанавливаются условия платежей за товары и

¹⁵⁷ См.: Сборник торговых договоров и соглашений... Т. 1. С. 27—30, 151—154; Т. 2. С. 254—258; 282—284, 296—299.

¹⁵⁸ Об этих соглашениях см.: Почкаева М. В. Международные экономические договоры. М., 1983; Кузнецов В. И. СЭВ и общий рынок. М.: Междунар. отношения, 1978. С. 176.

услуги. На их основе заключаются долгосрочные перспективные программы экономического, промышленного и научно-технического сотрудничества, как, например, Долгосрочная программа углубления экономического, промышленного и технического сотрудничества между СССР и Францией на 1980—1990 гг. от 28 апреля 1979 г.¹⁵⁹; рассчитанное на 25 лет Соглашение о развитии и углублении долгосрочного сотрудничества СССР и ФРГ в области экономики и промышленности от 6 мая 1978 г.¹⁶⁰ Такие программы заключены СССР также с Австрией, Финляндией, Великобританией, Италией и др.

В 70-х годах комплексные соглашения о сотрудничестве стали заключаться с развивающимися странами (например, соглашение о торгово-экономическом и научно-техническом сотрудничестве с Аргентиной (1974 г.)¹⁶¹

Особенно важную роль международные договоры-программы играли в сфере экономической интеграции стран — членов СЭВ. Таковы возникшие из рекомендаций СЭВ международные договоры *suì generis*: Комплексная программа дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ; долгосрочные целевые программы по сотрудничеству в топливно-энергетической, сырьевой, транспортной, продовольственной и других областях, принятые в 1978 и 1979 гг.; Комплексная программа научно-технического прогресса стран — членов СЭВ до 2000 г.

¹⁵⁹ См.: СССР — Франция: за активные деловые связи // Внеш. торговля. 1986. № 5. С. 26—27.

¹⁶⁰ Сборник международных договоров СССР. М.: Междунар. отношения, 1982. Вып. 36. С. 149.

¹⁶¹ Сборник торговых договоров... Т. 1. С. 59—61.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ *

Агреман 107—108

Агрессия

вооруженная 165, 175—176, 187

экономическая 242—247

Безопасный безъядерный ненасильственный мир 157, 159

Безъядерные зоны 200—202

Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. 94, 106—108, 110, 112—118, 121—131

Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. 95, 118, 142—151, 153—154

Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. 16, 18, 26, 30—31, 39, 41, 50, 63, 66, 68, 71, 76—78, 82, 85, 86

Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. 13—15, 26, 30—31, 39, 41, 50, 59—60, 63, 66, 68, 71, 76—78, 85, 86

Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. 16, 58, 73

Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. 95, 137—140

Верительная грамота 108

Внешние сношения

понятие 92—94

органы 92, 97—103

ГАТТ 218—219, 258—259

Государственная монополия внешней торговли 251—252

Движение неприсоединения 209—210

Дипломатические привилегии и иммунитеты 113—131

Дипломатический корпус 110—112

Дипломатический ранг 107, 110—112

Дипломатическое право

понятие 91—93, 97

источники 94—96

Дипломатическое представительство 103—108, 110—131

Договор международный

понятие 6, 9—10

стороны 16—21

стадии заключения 25—44

полномочия 26—28

действие 45—56

опубликование и регистрация 45—48, 68

договоры и третьи государства (организации) 56—65

поправки, изменения, пересмотр 65

недействительность 69—73

прекращение действия 74—84

война и прекращение действия, приостановление действия 86—89

восстановление 89—90

Договоры о взаимной помощи (двусторонние) 178—179

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Евро-

* Предметный указатель составлен кандидатом юридических наук Л. Б. Архиповой

пе 1975 г. 8, 167, 180, 185—186, 208
Закон о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР 1978 г. 27, 33, 34, 48, 78

Коллективная безопасность
универсальная 181—184
на региональной основе 184—189
Конвенция о специальных миссиях 1969 г. 95, 134—135
Консул 143—148, 150, 152—154
Консульские привилегии и иммунитеты 149—154

Консульское право
понятие 91, 95, 97, 141
источники 94—96
Консульское представительство
понятие 140—143
структура и персонал 143—146
функции 146—149

Международная безопасность
понятие 157, 164—165
концепции 156—158, 162, 181
роль международного права в реализации 159—163
средства обеспечения 164—166, 171—172, 182

Международная экономическая безопасность 223, 242—243, 246

Международное экономическое право
понятие 213, 215
история становления 213—221
источники 234—241
концепции 224—234
цели и принципы 216, 234, 242—247
специальные принципы 247—257

Международные экономические договоры 257—265

Мирное разрешение споров 158, 162, 164—165, 171—172, 182, 187

Мирное урегулирование региональных конфликтов 189—191

Миссии специальные 133—135

«Мягкого права» концепции 237—238

Наиболее благоприятствуемой нации принцип 217, 254—256

НАТО 156, 167—169, 185—186, 206, 209

Новый международный экономический порядок 163, 221—223, 232, 234

Оговорки к международным договорам 37—38, 40—43

Организация Варшавского Договора 156, 167—169, 174, 185, 187—188, 197, 205—206, 209

Организация Объединенных Наций и международная безопасность 158—159, 163—164, 166

Основы всеобъемлющей системы международной безопасности 157

Правовое государство 27, 28, 46

Право международных договоров
понятие 5—6, 10
кодификация 11—16

Президент СССР 100

Привилегии и иммунитеты представительств государств при международных организациях, делегатов международных конференций 137—140

Принципы
общего международного права, имеющие значение для регулирования международных экономических отношений 243—247

специальные международных экономических отношений 247—257

права международной безопасности 166—173, 175—176

Равной безопасности принцип 166—172, 190, 193

Разоружение 167, 172, 191—195

Самооборона 173—177

Советская союзная республика как сторона в международном договоре 19—20, 33, 54, 63

Стратегические вооружения 203—204

Торговое представительство
структура и персонал 131—133
функции 132—133
привилегии и иммунитеты 133

**Универсальные международные догово-
ры** 22—24, 35, 39, 64—65, 166

Экологическая безопасность 163, 206

Ядерное оружие
запрещение применения 195—197
запрещение испытания 197—198
нераспространение 198—200
меры по предотвращению ядерной
войны и укреплению доверия между
государствами 207—209

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1

Право международных договоров	5
§ 1. Понятие и кодификация права международных договоров.	5
§ 2. Стороны и право на участие в международных договорах.	16
§ 3. Заключение договоров.	25
§ 4. Действие договоров.	49
§ 5. Недействительность, прекращение и восстановление действия договоров	69

Глава 2

Дипломатическое и консульское право	91
А. Понятие дипломатического и консульского права. Органы внешних сношений	91
§ 1. Понятие, источники и система дипломатического и консульского права	91
§ 2. Органы внешних сношений	97
§ 3. Органы осуществления внешних сношений в специальных областях	102
Б. Дипломатическое право	103
§ 1. Международно-правовое регулирование организации и деятельности постоянных дипломатических представительств	103
§ 2. Функции, привилегии и иммунитеты дипломатических представительств	113
§ 3. Торговые представительства	131
§ 4. Статус специальных миссий	133
§ 5. Дипломатическое право в его применении к отношениям государств с международными организациями или в рамках международных конференций	135
В. Консульское право	140
§ 1. Консульские отношения и учреждение консульских представительств. Их структура, персонал и функции	140
§ 2. Консульские привилегии и иммунитеты.	150

Глава 3

Право международной безопасности	156
§ 1. Безопасность в ядерно-космическую эру	156
§ 2. Роль международного права в реализации концепции всеобъемлющей безопасности	160
§ 3. Общая характеристика международно-правовых средств обеспечения безопасности	165
§ 4. Самооборона и международная безопасность	173
§ 5. Двусторонние договоры о взаимной помощи (на примере договорной практики СССР).	178
§ 6. Коллективная безопасность	180
§ 7. Разоружение и ограничение вооружений	191

§ 8. Меры по предотвращению ядерной войны и укреплению доверия между государствами	207
§ 9. Движение неприсоединения и международная безопасность	209
Глава 4	
Международное экономическое право	211
§ 1. Понятие международного экономического права и его становление	211
§ 2. Концессии международного экономического права	223
§ 3. Источники международного экономического права.	234
§ 4. Цели и принципы международного экономического права	242
§ 5. Международные экономические договоры	257
Предметный указатель.	266

Научное издание

**КУРС
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

В 7 томах

Том 4

**Отрасли
международного права**

Утверждено к печати
ученым советом
Института государства и права
АН СССР

Редактор издательства Н. К. Воеводенко
Художник Н. А. Игнатьев
Художественный редактор Т. В. Куракина
Технический редактор И. Н. Жмуркина
Корректоры Л. А. Иванова, Л. И. Николаева

ИБ № 46587

Сдано в набор 05.03.90. Подписано к печати 26.06.90.

А-05964. Формат 60×90¹/₁₆. Бумага офсетная № 1

Гарнитура обыкновенная. Печать офсетная

Усл. печ. л. 17. Усл. кр. отт. 17. Уч.-изд. л. 20,7.

Тираж 8650 экз. Тип. зак. 4447

Цена 1 р. 60 к.

Ордена Трудового Красного Знамени
издательство «Наука»

117864, ГСП-7, Москва, В-485

Профсоюзная ул., 90.

2-я типография издательства «Наука»
121099, Москва, Г-99, Шубинский пер., 6.

В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ «НАУКА»

готовятся к печати книги:

Е. В. Куманин

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ СИСТЕМА КНР

1990, 15 л., 2 р. 30 к.

В монографии исследуются история правового строительства в Китае, государственно-правовые последствия «культурной революции», основные черты современной юридической политики. Рассматриваются национальные особенности китайской правовой системы, место обычая среди других источников права, анализируется структура правовой системы КНР. Специальные главы посвящены конкретным отраслям законодательства, взаимосвязи китайской правовой системы с проводимой в стране политической и экономической реформой.

Для юристов, китаеведов, преподавателей, аспирантов.

МИРОВОЙ ОКЕАН И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО:

Защита и сохранение морской среды

20 л., 4 р. 50 к.

В четвертой книге серии исследуются основы и особенности международно-правового режима защиты и сохранения морской среды, установленного Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Рассматривается взаимодействие международных и национальных правовых мер по предотвращению загрязнения из таких источников, как судоходство, деятельность на морском дне, захоронение отходов, а также международное сотрудничество в этой области.

Для юристов-международников.
