

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Кодификация права международной ответственности

*Лукашук И.И.**

Публикуемый документ «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» знаменует наступление нового этапа в развитии международного права.** По количеству норм международное право существенно превосходит национальные правовые системы. С каждым днем международные нормы охватывают все новые аспекты взаимодействия государств. Можно смело утверждать, что без международного права мировая система была бы не в состоянии нормально функционировать. Рост роли международного права как на межгосударственном, так и на национальном уровне становится все более ощутимым.

Парадокс развития международного права состоит в существенном отставании юридического механизма, обеспечивающего его реализацию. На протяжении всей истории соблюдение международных норм обеспечивалось в основном политическими средствами. Только со второй половины XX века начали закладываться основы такого необходимого для любой правовой системы комплекса норм, как нормы об ответственности.

В международном праве этот комплекс обладает немалой спецификой, которая определяется особенностями этого права. Как подчеркивали и правительства в своих замечаниях на проект Комиссии международного права, речь идет не о частноправовой и не об уголовно-правовой, а именно о международно-правовой ответственности. В утверждении характерных черт этой ответствен-

* Лукашук Игорь Иванович – член Комиссии международного права 1995-2001 гг.

** Проект публикуется в данном номере журнала в разделе «Документы»

ности рассматриваемый документ играет важную роль, которая определяется даже как революционная¹.

В прошлом международно-правовая ответственность была весьма близка частноправовой, что, разумеется, не исключало ее публично-правовой природы в силу специфики субъектов. Традиционная ответственность носила двусторонний характер и обуславливалась нанесением ущерба. Рассматриваемый документ основан на концепции объективной ответственности, в соответствии с которой ответственность наступает в результате факта нарушения нормы, независимо от причинения конкретного ущерба. Концепция отражает общую заинтересованность государств в поддержании международного правопорядка и представляет важный шаг в прогрессивном развитии международного права.

Особенности международно-правовой ответственности и самой системы международного права обусловили необходимость формирования особой отрасли «Права международной ответственности». Процесс идет не просто. Слишком существенные интересы государств эта отрасль затрагивает.

Достаточно сказать, что проект статей об ответственности обсуждался Комиссией международного права без малого половину века. Было бы неправильно рассматривать принятый Комиссией проект как плод труда лишь входящих в нее экспертов. На протяжении десятилетий Комиссия запрашивала и получала заключения правительств и межправительственных организаций на свои проекты, тщательно учитывала их. В результате представленные статьи являются результатом основательного анализа позиций и практики государств и международных организаций.

Рассмотрев представленный Комиссией проект, Генеральная Ассамблея ООН 12 декабря 2001 г. приняла резолюцию, в которой подчеркивается «огромное значение» темы ответственности в отношениях между государствами». Статьи проекта были приняты к сведению, включены в резолюцию в качестве приложения и предложены «вниманию правительств, не затрагивая при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере».

При обсуждении проекта статей на сессии Ассамблеи делегация России заявила, что он заслуживает «самой положительной оценки», наиболее полно «учитывает практику государств, судебные

¹ См.: Yearbook of the ILC 1998. Vol.II. Part Two. N.Y., 2001. Para. 283.

решения и правовую доктрину». Делегация выступила за разработку на базе статей универсальной конвенции, которая призвана стать «фундаментальной основой международного публичного права»².

Как видим, вопросу о юридическом статусе статей было уделено значительное внимание в процессе их обсуждения Генеральной Ассамблеей. Обсуждение в значительной мере шло по тем же направлениям, что и в самой Комиссии, которая уделила этому вопросу немало времени. Юристы из развивающихся и некоторых небольших стран настаивали на придании статьям наиболее авторитетной юридической формы, формы конвенции. Другие юристы выступали за форму резолюции Генеральной Ассамблеи. В результате Комиссия решила рекомендовать принятие соответствующей резолюции, не исключаяющей подготовку конвенции, что в общем и было принято Ассамблеей.

Думается, что такое решение оправданно. Опыт подготовки универсальных конвенций на дипломатических конференциях свидетельствует, что процесс этот длительный и дорогостоящий. Более того, разработанные на них конвенции нередко остаются не принятыми значительным числом государств. Проблема не новая. Еще в 1971 г. Учебный и исследовательский институт ООН опубликовал посвященное этой проблеме фундаментальное исследование³. Генеральная Ассамблея регулярно принимает резолюции, призывающие государства ратифицировать те или иные конвенции. Приходится констатировать, что процесс «международного законодательства» при помощи универсальных конвенций не оправдал возлагавшихся на него надежд.

В таких условиях идет поиск иных способов нормотворчества. Комиссия международного права с благословения Ассамблеи решила шире использовать неконвенционные формы. Так, подготовленный Комиссией проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств получил статус приложения к резолюции Ассамблеи. В самой резолюции относительно приложения говорится, что Ассамблея рекомендует правительствам «принимать во внимание, где это уместно, положения статей при решении вопросов гражданства физических лиц в связи с правопреем-

² Дипломатический вестник. 2001. №12. С. 95-97.

³ Toward Wider Acceptance of UN Treaties N.Y. UNITAR, 1971.

ством государств»⁴. Результаты кодификации правил об оговорках предполагается облечь в форму «руководства для практики». Иными словами, делается ставка на развитие международного обычного права, универсальные нормы которого принимаются международным сообществом в целом, т.е. достаточно представительным большинством государств.

Следует учитывать, что подготовленные Комиссией статьи об ответственности в значительной мере представляют собой кодификацию существующих обычных норм, разумеется, с уточнением их содержания и со значительными элементами прогрессивного развития. Еще до завершения работы Комиссии над проектом целый ряд его положений был признан Международным Судом кодификацией обычных норм⁵.

Принятие Генеральной Ассамблеей статей об ответственности к сведению означает их официальное признание и увеличивает возможности утверждения всего комплекса в позитивном обычном праве. Они представляют собой наиболее авторитетное изложение современного права международной ответственности.

Рассматриваемый документ содержит основные принципы и нормы права ответственности. Он предусматривает, что нормы международного обычного права, которые не охвачены им, сохраняют свою силу. Значительное число норм, относящихся к ответственности, содержит право международных договоров, например прекращение нарушенного договора, признание ничтожным договора, навязанного силой, и др.

Рассматриваемый акт посвящен ответственности государств и не затрагивает ответственности международных организаций и ответственности государств за поведение организаций. Сегодня право международной ответственности касается преимущественно государств. Раздел этого права, относящийся к ответственности международных организаций, еще предстоит сформулировать. Генеральная Ассамблея в 2001 г. одобрила предложение Комиссии международного права начать работу над темой «Ответственность международных организаций». Тем не менее, основные по-

⁴ Resolutions and Decisions adopted by the GA during its 55th session. Vol. I. 2001. P. 503.

⁵ Особенно показательны в этом плане решения Суда по делу «Венгрия против Словакии» (ICJ. Reports, 1997) и по делу «Германия против США» (ICJ. Reports, 2001).

ложения этого раздела права международной ответственности уже существуют в виде обычных норм. Будучи субъектом международного права, организация несет ответственность за собственные деяния, т.е. за деяния своих органов и должностных лиц. Международный Суд отметил, что ООН несет ответственность за поведение ее органов или агентов⁶. Следует также иметь в виду, что многие нормы, относящиеся к ответственности государств, применимы и к организациям по аналогии или как общие принципы права.

Принятые статьи не касаются индивидуальной ответственности по международному праву лиц, действующих от имени государства. Следует, вместе с тем, учитывать, что преступление должностного лица зачастую влечет за собой ответственность государства за преступное деяние или за неспособность предотвратить его или наказать за его совершение.

Цели права международной ответственности:

- а) сдерживать потенциального правонарушителя (превентивная функция);
- б) побудить правонарушителя выполнить свои обязанности надлежащим образом (функция обеспечения правопорядка);
- в) предоставить потерпевшему возмещение за причиненный материальный и моральный ущерб (компенсационная функция);
- г) воздействовать на будущее поведение субъектов в интересах добросовестного выполнения своих обязательств (превенция и поддержание правопорядка).

Основным принципом права международной ответственности и одним из принципов международного права является принцип международно-правовой ответственности: всякое международно-противоправное деяние влечет за собой международно-правовую ответственность. Для наступления ответственности достаточно факта противоправного деяния. Такая ответственность наступает независимо от вины правонарушителя и именуется объективной ответственностью.

Элементы международно-противоправного деяния:

- а) поведение, которое согласно международному праву присваивается государству, т.е. считается им совершенным;
- б) поведение, представляющее собой нарушение обязательства данного государства по международному праву.

⁶ ICJ. Reports, 1999. P. 88-89.

Поведение может заключаться как в действии, так и в бездействии. В решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране Международный Суд определил, что ответственность Ирана возникла в связи с бездействием его властей, которые «не приняли соответствующих мер» в обстоятельствах, когда существовала явная потребность в их принятии⁷.

Квалификация деяния как международно-противоправного осуществляется на основе международного права. На такую квалификацию не влияет то обстоятельство, что деяние считается правомерным согласно внутригосударственному праву. Это положение прочно утвердилось в международном праве и практике. Еще в 1932 г. в решении по делу об обращении с польскими гражданами на территории Данцига Постоянная палата международного правосудия определила: «...Согласно общепринятым принципам одно государство в его взаимоотношениях с другим государством может ссылаться лишь на нормы международного права...». Государство «не может ссылаться на свою собственную конституцию, чтобы уклониться от выполнения обязательств, возложенных на него согласно международному праву...»⁸. Это положение не раз подтверждалось Международным Судом ООН и нашло отражение в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров.

Форма осуществления ответственности – правоотношение ответственности. Такое правоотношение возлагает на правонарушителя обязанность прекратить противоправное деяние, ликвидировать или компенсировать последствия, а пострадавшему предоставляет право требовать совершения указанных действий. Правоотношение ответственности является вторичным и охранительным относительно нарушенного первичного правоотношения.

В литературе встречается мнение, согласно которому понятием ответственности охватываются все отрицательные последствия правонарушения, вплоть до применения принуждения. Между тем, принуждение, будь то контрмеры или санкции, представляет собой самостоятельный институт, который связан с ответственностью, но обладает иными характеристиками. На него распространяется действие норм относительно принудительных мер. Право-

⁷ ICJ. Reports, 1980. P. 31-32.

⁸ PCIJ. 1932. Ser.A/B. No. 44. P. 4.

отношения ответственности возникают независимо от воли субъектов в силу самого факта правонарушения. Решение о применении контрмер принимает потерпевшее государство. Контрмеры и санкции являются средством обеспечения реализации правоотношений ответственности. Тем не менее, в силу тесной связи института ответственности с институтом контрмер есть основания объединить их в единой отрасли международного права⁹.

Деянием государства согласно международному праву является поведение любого из его органов, независимо от занимаемого им места в системе государства, при условии, что он действует в своем официальном качестве. Международный Суд определил, что это положение носит характер нормы обычного права¹⁰. Государству присваивается и поведение лица или образования, не являющегося органом государства, если они уполномочены осуществлять элементы государственной власти. То обстоятельство, что орган государства превышает свои полномочия, не освобождает государство от ответственности за его поведение.

Нарушение международного обязательства означает деяние государства, не соответствующее тому, что требует от него соответствующее обязательство. Ответственность возникает в случае нарушения международно-правового обязательства, находящегося в силе. При этом последующее прекращение обязательства, например в случае прекращения договора в результате его нарушения, не затрагивает возникшее правоотношение ответственности. Эти положения нашли отражение в практике Международного Суда¹¹.

В рассматриваемом документе кодифицированы нормы, относящиеся ко всем основным институтам права международной ответственности: ответственность государства в связи с деянием другого государства; обстоятельства, исключаящие противоправность; содержание международно-правовой ответственности; возмещение ущерба и др.

⁹ При обсуждении проекта статей об ответственности в Генеральной Ассамблее российской делегация заявила, что Россия последовательно выступала за включение в проект статей о контрмерах, «поскольку контрмеры, не будучи частью института ответственности государств, являются важнейшим аспектом его имплементации». Дипломатический вестник. 2001. №12. С. 96.

¹⁰ ICJ. Reports, 1999. P. 87.

¹¹ Например, в деле о Северном Камеруне и в деле о некоторых фосфатных месторождениях в Науру. ICJ. Reports. 1963. P.35; 1992. P. 253-255.

Заслуживает внимания раздел о серьезных нарушениях обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права. В международной практике получило признание понятие международного преступления, означающее грубое нарушение государством основополагающей нормы международного права. Ассамблея Лиги Наций в Декларации 1927 г. признала агрессию «международным преступлением». В принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. определении агрессии агрессивная война квалифицируется как «преступление против международного мира». Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. характеризует геноцид как преступление, которое нарушает нормы международного права (ст. 1).

Значительную роль в формировании концепции международного преступления сыграла отечественная наука (Д.Б. Левин, Г.И. - Тункин, Н.А. Ушаков). Кодифицируя нормы об ответственности государств, Комиссия международного права определила международное преступление как «международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление международным сообществом в целом».

Концепция международного преступления нашла поддержку в ООН при обсуждении докладов Комиссии международного права. Однако против нее решительно выступили такие государства, как США и Великобритания. Основные доводы противников концепции состояли в том, что она будто бы криминализирует поведение государств, а также то, что проект не предусматривает особой процедуры ответственности за них. Если второе замечание имело какие-то основания, то первое было лишено их. Комиссия заявила, что использование термина «преступление» имеет единственной целью выделить категорию особо тяжких правонарушений и ни в коей мере не означает криминализации поведения государств.

В стремлении к общему согласию Комиссия международного права приняла компромиссную формулировку «Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права», которая в принципе отражает ту же идею,

что и «международное преступление». Комиссия предложила в 1976 г. следующий примерный перечень таких нарушений: тяжкое нарушение международного обязательства, имеющего основополагающее значение для

- а) обеспечения международного мира и безопасности;
- б) обеспечения права народов на самоопределение (запрет колониального господства);
- в) защиты человеческой личности (запрет рабства, геноцида, апартеида);
- г) защиты окружающей среды (запрещение масштабного загрязнения атмосферы или моря).

Поскольку речь идет об особой категории обязательств – обязательств перед международным сообществом в целом, имеющих для него жизненно важное значение, – то они обеспечиваются в особом порядке. В решении Международного Суда по делу компании «Барселона Трэкшн» говорится: «С учетом важности соответствующих прав можно утверждать, что все государства имеют юридический интерес, связанный с их защитой...». Соответствующие обязательства «являются обязательствами *erga omnes*»¹². Поскольку все государства имеют юридический интерес, то все они вправе призвать к ответственности государство, нарушившее обязательство *erga omnes* (между всеми). Более того, государства должны сотрудничать с целью положить конец любому из рассматриваемых правонарушений. Главная роль в организации такого сотрудничества принадлежит Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН. Следует обратить внимание на замечание, содержащееся в комментарии Комиссии международного права к рассматриваемым положениям: «...Правовой режим серьезных нарушений сам по себе находится в состоянии развития».

Значительное место в принятом документе занимают нормы об имплементации международно-правовой ответственности. Определены действия, которые могут предпринимать государства, затронутые нарушением международно-правового обязательства. Прежде всего, потерпевшее государство вправе призвать к ответственности государство-правонарушителя. Призывание к ответственности осуществляется в форме актов официального характера, таких, как предъявление соответствующего требования или возбуждение дела в международном суде или арбитраже.

12 ICJ. Reports. 1970. P. 32.

В случае, когда несколько государств являются потерпевшими в результате одного и того же правонарушения, каждое из них вправе самостоятельно призвать к ответственности государство-правонарушителя.

Если несколько государств несут ответственность за одно и то же правонарушение, к ответственности можно призвать каждое из них. Нормы общего международного права не исключают возможности совместной ответственности государств, но не содержат общего правила солидарной ответственности. Вопросы общей, солидарной ответственности решаются в международном праве иначе, чем во внутреннем праве государств.

Существенной новеллой является признание права призывать к ответственности за государствами, которые не относятся к категории потерпевших. Такие государства вправе призвать к ответственности государство-правонарушителя в двух случаях. Во-первых, если речь идет о нарушении обязательства в отношении группы государств, в которую входит данное государство, и данное обязательство установлено в целях обеспечения коллективных интересов этой группы. Во-вторых, если речь идет об обязательстве в отношении международного сообщества в целом.

Как видим, мы имеем дело с призыванием к ответственности государствами, помимо потерпевшего, действующими в коллективных интересах. Каждое из них действует не в индивидуальном качестве, а как член группы или международного сообщества в целом. В решении по делу компании «Барселона Трэшн» Международный Суд, касаясь обязательств в отношении международного сообщества в целом, заявил, что «с учетом важности затрагиваемых прав можно считать, что все государства законным образом заинтересованы в их защите...»¹³.

Таким образом, мы имеем дело с фактом прогрессивного развития международного права. Рассмотренные положения предусматривают средства защиты коллективных или всеобщих интересов государств, приобретающих растущее значение. В этой связи необходимо заметить, что любое более или менее серьезное правонарушение вызывает озабоченность других государств, даже тех, которые непосредственно не затронуты правонарушением. Правонарушение зачастую рассматривается ими как угроза их инте-

¹³ ICJ. Reports. 1970. P. 32.

ресам, поскольку подрывает легитимность нормы, которую они приняли и на которую они полагаются, поскольку наносит ущерб международному правопорядку в целом. Значение этого положения все чаще подчеркивается в мировой литературе¹⁴.

Весьма сложным был процесс кодификации норм о санкциях и контрмерах, которые представляют собой виды принуждения в отношении правонарушителя. Юристы из развивающихся и некоторых других государств выступали против включения в проект положений о контрмерах. По их мнению, эти положения легализуют насилие. Но большинство членов Комиссии сочло, что нормы о контрмерах необходимы. Контрмеры применяются и будут применяться. Задача состоит в том, чтобы ограничить злоупотребления ими, установив соответствующие правила. Не могу не отметить, что против регламентации контрмер выступал американский юрист.

Принуждение как элемент метода функционирования международного права представляет собой не насилие, а одно из средств реализации права. Его необходимый признак – правомерность. Принуждение должно быть правомерным как по основанию, так и по методам и объему.

В прошлом меры принуждения носили различные наименования: «самопомощь», «ответная реакция», «репрессалии», «реторсии», а в последнее время стал широко использоваться термин «санкции». Термин «самопомощь» отпал как не соответствующий юридическому характеру международного права. Термин «репрессалии» стал применяться в узком значении для обозначения военных репрессалий в условиях вооруженного конфликта.

Сохранило свое значение понятие «реторсий», под которыми понимаются не выходящие за рамки международного права меры воздействия одного государства на другое, преследующие цель побудить последнее прекратить недружеслюбные, дискриминационные и тем не менее правомерные действия.

Контрмеры – меры, которые потерпевшее государство вправе применить к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возлагаемые на него правоотношением ответственности обязательства и которые в ином случае были бы противоправными. Контрмеры пред-

¹⁴См., например: Franck T. The Power of Legitimacy among Nations. N.Y.1990. P. 150.

ставляют собой элемент децентрализованного механизма принуждения государства-правонарушителя. Они рассматриваются как инструмент имплементации ответственности и не носят карательного характера. Решение о принятии контрмер принимается государством на собственный риск и потому возможна ситуация, когда это решение окажется недостаточно обоснованным. В таком случае наступает ответственность государства за неправомерное применение контрмер.

Международное право определяет ряд обязательств, нарушение которых не может вызывать применение контрмер. К ним относятся обязательства, вытекающие из императивных норм. В первую очередь это относится к принципу неприменения силы, который запрещает применение силы или угрозу силой во всех случаях, включая применение контрмер. Исключение составляет лишь случай самообороны. В Декларации о принципах международного права сказано: «Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы».

Не применимы контрмеры и в случае нарушения обязательств о защите основных прав человека, а также обязательства гуманитарного характера, запрещающие военные репрессалии. Эти положения отражены в договорах о правах человека и о гуманитарном праве.

До принятия контрмер потерпевшее государство обязано потребовать от государства-правонарушителя выполнения обязательств, вытекающих для него из правоотношения ответственности, а также уведомить его о решении применить контрмеры и предложить провести переговоры. Тем не менее, потерпевшее государство вправе принять неотложные меры, необходимые для обеспечения его прав, например задержать судно, связанное с правонарушением.

Санкции – принудительные меры, предпринимаемые международной организацией к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению обязательств, вытекающих из правоотношения ответственности. В прошлом понятием «санкции» охватывались все меры принуждения в отношении правонарушителя. Общеизвестны печальные последствия одностороннего применения «санкций» крупными державами, не останавливавшимися перед применением силы. Особенно широко применялась сила под предлогом «санкций» Соединенными Штатами. В начале текущего века «санкции» США действовали в отношении Афганистана, Бирмы, Ирана, Ира-

ка, Кубы, Либерии, Ливии, Северной Кореи, Сьерра-Леоне, Судана, Сирии, Югославии.

В результате такого рода злоупотреблений был нанесен ощутимый урон международному правопорядку. Ныне, как констатировала Комиссия международного права, термин «санкции» используется для обозначения мер, принимаемых международными организациями, особенно на основании главы VII Устава ООН.

Позиция России в отношении санкций не раз излагалась в ООН. Санкции рассматриваются как мощный инструмент воздействия на правонарушителя. Их введение оказывает влияние на население подвергающегося санкциям государства и на его отношения с другими странами. Поэтому введение санкций должно быть крайней мерой, которая допустима в случаях, когда иные способы воздействия не дали результата и когда Совет Безопасности определит наличие угрозы международному миру и безопасности. Самое существенное значение имеет правильная оценка Советом степени такой угрозы. С учетом этого Россия внесла в 2001 г. на рассмотрение Специального комитета по Уставу ООН документ «Об основных условиях и критериях введения санкций и других принудительных мер и их осуществление»¹⁵. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с Уставом ООН, с принципами и нормами международного права, преследовать четко определенные цели, быть предельно адресными, подлежать регулярному обзору и предусматривать условия отмены.

Таким образом, принятый Генеральной Ассамблеей ООН документ является важным шагом на пути формирования права международной ответственности. Его принятие объясняется потребностью повышения эффективности международного права, совершенствования его механизма в условиях, когда это право становится все более важным фактором решения проблемы повышения уровня управляемости мировой системы. Процесс идет далеко не просто. Препятствия на его пути носят главным образом политический характер. Специалисты отмечают, что трудности в кодификации права международной ответственности объясняются не только сложностью этой отрасли, но и ее политическим значением¹⁶. Многое еще предстоит сделать. Тем не менее, основы заложены.

¹⁵ Дипломатический вестник. 2001. №11. С. 104.

¹⁶ См.: Dupuy P.M. Reviewing the Difficulties of Codification...// European Journal of Intern. Law. 1999. No. 2. P. 385.