

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

Теоретические проблемы имплементации Конвенции ООН по морскому праву 1982 года в правовой системе Российской Федерации

Гаврилин Д.А. *

1. Конвенция ООН по морскому праву и международное право

Конвенция ООН по морскому праву 1982 года представляет собой уникальный международный договор, в котором тесно переплелись нормы международного обычного права, договорные международно-правовые нормы, а также нормы-принципы международного морского права¹. Третья Конференция ООН по морскому праву в силу своего универсального характера и консенсуального метода переговоров и достижения решений могла и была правомочна пересмотреть те или иные общепризнанные нормы морского права, в том числе и носящие императивный характер². Хотя первоначально к участию в ней были приглашены только государства³, позже в качестве наблюдателей к ним присоединились и некоторые международные организации. В результате был обеспечен универсальный характер Конференции ООН по морскому праву.

Уже в преамбуле Конвенция ООН по морскому праву утверждает принципиально новый характер содержащихся в ней норм, представляющих собой результат кодификации международного морского права. Она содержит четкое указание на то, что в Конвенции как акте кодификации общепризнанных норм международного морского права содержатся, однако, и новые решения старых проблем⁴.

* Аспирант Государственного НИИ Морского транспорта "Союзморниипоект" министерства транспорта Российской Федерации.

¹ Larson, David D. *Conventional, Customary, and Consensual Law in the United Nations Convention on the Law of the Sea* // *Ocean Development and International Law*. 1994. Vol. 25 P. 83

² *Мировой Океан и международное право. Основы современного правопорядка в мировом океане*. М., Наука, 1986, С. 152

³ Vukas, Budislav. *The Law of the Sea Convention and the Law of Treaties*. In: *Liber Amicorum Gunter Jaenicke - Zum 85. Geburtstag* / Hrsg.: Volkmar Gotz. Berlin, 1998 P. 646

⁴ Ibid.

Действительно, Конвенция подтверждает и закрепляет все те важнейшие правила международного морского права, которые сложились в ходе многолетнего использования морских пространств и признаны всем международным сообществом. К ним относятся принципы и нормы общего международного права, определяющие правовой статус и режим территориального моря и прилежащей зоны, континентального шельфа, открытого моря, проливов, используемых для международного судоходства.

Поскольку Конвенция ООН по морскому праву еще до вступления в силу во многих странах мира служила правовым документом, содержание которого составляло основу актов внутригосударственного законодательства⁵, в настоящий момент можно говорить о том, что государства накопили большой опыт ее применения. Следовательно, *opinio juris* существует в отношении многих правовых институтов, урегулированных данным документом.

Это подтверждается и тем обстоятельством, что на 1 февраля 2001 г. уже 135 государств ратифицировали Конвенцию. Таким образом, не только кодифицированные Конвенцией ООН по морскому праву нормы международного обычного права, но и впервые урегулированные ею институты международного морского права в большинстве своем представляют собой международные обычаи, общепризнанные нормы и принципы международного морского права.

Необходимо отметить и особый универсальный характер норм Конвенции ООН по морскому праву (ст. 311). В доктрине указанная норма сравнивается со ст. 103 Устава ООН, т.е. устанавливает всеобщий, универсальный и превалярующий характер Конвенции по отношению к другим нормам международного морского права⁶.

Опираясь на нормы и терминологию Устава ООН, Конвенция уже в преамбуле провозглашает, что кодификация и прогрессивное развитие морского права, достигнутые в этом международно-правовом документе в соответствии с принципами справедливости и равноправия, будут способствовать укреплению мира, безопасности, сотрудничества и дружественных отношений между всеми государствами а также содействовать экономическому и социальному про-

⁵ Wolfrum, Rudiger. The emerging customary law of marine zones: state practice and the Convention on the Law of the Sea // Netherlands Yearbook of International Law, 1987 (Vol. XVIII), P. 144; Лазарев М. И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М., Наука, 1982. С. 141

⁶ Vukas, Budislav. Op. cit., P. 649

грессу всех народов мира в соответствии с целями и принципами Организации Объединенных Наций, изложенными в ее Уставе.

Все положения Конвенции, относительно обязанности государств - участников разрешать любой спор между ними только мирными способами⁷ базируются на положениях п. 3 ст. 2 и п. 2 с. 33 Устава ООН. Кроме того, в соответствии со ст. 301 Конвенции государства-участники при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей обязуются воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности или политической независимости любого государства или каким-либо иным образом, не совместимым с принципами международного права, воплощенными в Уставе ООН.

2. Конвенция в национальном праве государств

Конвенция ООН по морскому праву как результат компромисса, достигнутого на Третьей Конференции ООН по морскому праву, направлена на принятие странами-участницами законодательства во исполнение ее положений. Поскольку Конвенция ООН по морскому праву - часть международного публичного права, а внутригосударственное морское право - часть государственного права данной страны, на взаимоотношения Конвенции и внутригосударственного права распространяются общие правила международного публичного и внутригосударственного права. Государства призваны следить за тем, чтобы нормы их морского законодательства соответствовали не только основным принципам международного права, но и нормам международного морского права⁸, основу которого составляет Конвенция ООН по морскому праву. В случае невыполнения государством своих обязательств по Конвенции нормы внутреннего морского законодательства в силу суверенного равенства государств продолжают действовать для субъектов внутригосударственного права данного государства. Обязательность норм Конвенции налагает на государства обязательство по строгому соблюдению ее норм. Поэтому они несут международно-правовую ответственность за принятие внутреннего законодательства, принятого в нарушение принципов и норм международного морского права, закрепленных в Конвенции ООН по морскому праву. Конвенция предусматривает и собственные нормы, подчеркивающие особый характер ее имплементации.

⁷ Мировой Океан и международное право. Основы современного правопорядка в мировом океане. М., Наука, 1986. С. 151

⁸ Лазарев М. И. Указ. соч., С. 138.

Принимая на себя международные обязательства, государство учитывает свои национальные правовые нормы, а также возможность, в случае необходимости, их изменения в целях приспособления к принимаемым им международным обязательствам. Поэтому в международном праве существует презумпция: если для выполнения международных обязательств следует осуществить необходимые законодательные мероприятия, они должны быть осуществлены⁹. Из сказанного выше следует, что государства обязаны согласовывать внутригосударственное морское законодательство с правовыми принципами и нормами, закрепленными в Конвенции ООН по морскому праву.

3. Имплементация Конвенции ООН по морскому праву в праве Российской Федерации: конституционно-правовой уровень.

Конституция Российской Федерации гарантирует соблюдение Россией норм международного права, как того требует принцип добросовестного выполнения международных обязательств¹⁰, включая и "внутренние" механизмы осуществления международного права.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"¹¹ (далее "**Закон о международных договорах**") конкретизирует содержание ч. 4 ст. 15 Конституции. В соответствии с указанными нормативными актами международные договоры Российской Федерации являются *составной частью правовой системы Российской Федерации, подлежат непосредственному применению на ее территории при соблюдении условий их применимости, установленных российским законодательством*. В случае конфликта между нормой международного договора Российской Федерации и закона, договоры *имеют приоритет перед законом*.

Для установления места в правовой системе Российской Федерации Конвенции ООН по морскому праву проанализируем ее на предмет соответствия всем условиям непосредственного применения международных договоров в нашей стране, установленным российским законодательством. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах, а также п. 5 постановления Пленума Верховно-

⁹ Усенко Е. Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права. Советский ежегодник международного права. 1977. М., Наука, 1979. С. 59-60.

¹⁰ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 48-49

¹¹ СЗ РФ, 1995, № 29, ст. 2757.

го Суда № 8 от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"¹² законодательство нашей страны предусматривало *четыре условия непосредственного действия* международных договоров на территории России и их применимости российскими судами.

Проанализируем каждое из этих условий. Во-первых, согласие России на обязательность для нее данного международного договора должно быть дано в форме федерального закона (п. 5 постановления Пленума Верховного Суда № 8 от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"). Как правило, оно дается в форме федерального закона о ратификации международного договора РФ. Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" подписанная в г. Монтего-Бей 10 декабря 1982 г. Конвенция ООН по морскому праву и Соглашение от 29 июля 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву ратифицированы Российской Федерацией. Поскольку в соответствии со ст. 14 Венской Конвенции о праве международных договоров¹³, а также ст. 306 Конвенции ООН по морскому праву¹⁴ согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если сам договор предусматривает именно такую форму согласия, следует считать, что принятием Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву" Российская Федерация надлежащим образом выразила согласие на обязательность для нее Конвенции ООН о морскому праву.

¹² Опубликовано в книге: Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации (практическое пособие). М., 1996. С. 216-224

¹³ Международное публичное право. Сборник документов. Том. I. - М., Издательство БЕК. 1996 С. 70

¹⁴ Текст ст. 306 Конвенции ООН по морскому праву: "Настоящая Конвенция подлежит ратификации государствами и другими субъектами права, упомянутыми в пункте 1 "b", "c", "d" и "e" статьи 305, и официальному подтверждению в соответствии с Приложением IX субъектами права, упомянутыми в пункте 1 "f" этой же статьи. Ратификационные грамоты и документы об официальном подтверждении сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций".

Во-вторых, обязательным условием непосредственного действия международного договора Российской Федерации на своей территории является его международно-правовое вступление в силу (ч. 3 ст. 31 Закона о международных договорах¹⁵). С момента официального опубликования международный договор Российской Федерации подлежит применению судами, административными и иными правоприменительными органами страны, при условии, что он уже вступил в действие в международно-правовом смысле.

Конвенция ООН по морскому праву вступила в силу 16-го ноября 1994 г. по истечении одного года с момента сдачи на хранение депозитарию Конвенции 60-ой ратификационной грамоты - в соответствии со ст. 308 Конвенции. Второе условие непосредственного действия Конвенции ООН по морскому праву на территории РФ следует также считать выполненным.

В-третьих, ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах Российской Федерации предусматривает официальное опубликование договора. С момента ратификации и опубликования международный договор становится составной частью российской правовой системы. После опубликования Федерального закона о ратификации соответствующего международного договора его нормы создают права и обязанности для субъектов внутригосударственного права Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах для применимости международного договора на территории России требуется официальное опубликование договора. Поскольку официальный текст Конвенции ООН по морскому праву официально опубликован в Собрании Законодательства Российской Федерации, третье условие следует считать выполненным.

В-четвертых, международные договоры Российской Федерации подлежат непосредственному применению на ее территории постольку, поскольку отсутствует необходимость в принятии внутригосударственного акта для их применения. Это положение содержится в ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах.

Конвенция ООН по морскому праву представляет собой международный договор особого характера. Одна из ее особенностей состоит в том, что она содержит как нормы прямого действия (*self-executing norms*), так и положения, требующие принятия внутригосударственного акта для их применения.

¹⁵"Международный договор подлежит выполнению Российской Федерацией с момента вступления его в силу для Российской Федерации". См СЗ РФ, 1995, №29, ст. 2757.

Не все положения этой Конвенции сформулированы таким образом, чтобы установить права и обязанности для граждан и юридических лиц ее государств-участников. Цель заключения Конвенции ООН по морскому праву - установление баланса экономических интересов, прав и обязанностей прибрежных государств, государств, не имеющих выхода к морю, а также всего мирового сообщества в вопросах использования морских пространств.

Адресатами большинства положений Конвенции, вне всякого сомнения, считаются в первую очередь государства и иные субъекты международного права. Поэтому некоторые нормы Конвенции не являются самоисполнимыми. Поскольку граждане, юридические лица, а также иные субъекты внутригосударственного права не могут напрямую быть носителями всех прав и обязанностей, закрепленных Конвенцией ООН по морскому праву, государства обязаны осуществлять внутригосударственную имплементацию норм этой Конвенции с целью наиболее добросовестного исполнения своих обязательств.

Следовательно положения Конвенции ООН по морскому праву непосредственно создают права и обязанности для субъектов внутригосударственного права РФ и подлежат непосредственному применению судами и иными правоприменительными органами Российской Федерации в той мере, в какой они не требуют для их применения издания внутригосударственного акта, т.е. являются самоисполнимыми. На основании изложенных аргументов и анализа законодательства Российской Федерации следует согласиться с точкой зрения, ряда российских ученых, признающих, что Конвенция ООН по морскому праву 1982 года имеет прямое действие на территории Российской Федерации и подлежит непосредственному применению ее судами и иными правоприменительными органами¹⁶.

Вывод: Конвенция ООН по морскому праву, представляющая собой международный договор Российской Федерации, регулируется Законом о международных договорах. Ее непосредственное действие на территории Российской Федерации продиктовано Конституцией Российской Федерации, другими нормами действующего законодательства.

¹⁶Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами: (Теория и документы). М., 2000. С. 36, 37; этой точки зрения придерживается и проф. Колодкин А.Л. (см. рецензию на указанную книгу в: Государство и право. 2000, № 10. С. 125.)

4. Имплементация Конвенции в правовой системе Российской Федерации: морское законодательство.

Основной способ имплементации международного права-принятие соответствующего внутригосударственного законодательства. Имплементация Конвенции ООН по морскому праву во внутригосударственном праве Российской Федерации приобретает особое значение в силу следующего обстоятельства. Важнейшим элементом ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации о вхождении норм международного права в правовую систему страны, получившим развитие как в ГК РФ (п. 2 ст. 7), так и Законе о международных договорах (ч. 3 ст. 5), является разделение международно-правовых договоров на самоисполняющиеся и договоры, требующие принятия внутригосударственного законодательства.

Вышеназванные нормативные акты содержат правило о том, что международные договоры Российской Федерации действуют в нашей стране непосредственно, за исключением тех, из которых "следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта".

Международный договор, требующий специального внутреннего акта, не в состоянии создавать права и обязанности для граждан и юридических лиц. Для реализации его норм необходимы конкретизирующие правовые акты. Поскольку многие положения Конвенции ООН по морскому праву не являются самоисполнимыми, при имплементации положений международного права об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе во внутригосударственном праве важнейшую роль играет отраслевое законодательство, реализующее и конкретизирующее содержащиеся в ней международно-правовые нормы.

Не вызывает сомнения тот факт, что принимаемое в Российской Федерации законодательство, регулирующее правовой режим морских пространств, ориентируется на Конвенцию ООН по морскому праву. Уже в 1984 году, практически сразу после ее подписания, Советский Союз принял соответствующий правовой акт¹⁷, регламентировавший ширину и правовой режим исключительной экономической зоны СССР в полном соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву¹⁸.

¹⁷ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. № 10864-X "Об экономической зоне СССР". Ведомости ВС СССР, 1984, № 9, ст. 137.

¹⁸ Kwiatkowska, Barbara. New Soviet legislation on the 200 mile economic zone and certain problems of evolution of customary law. Netherlands International Law Review. 1986 P. 24-52

Проанализированные в настоящей статье правовые нормы, принятые в Российской Федерации отчасти до официального вступления Конвенции ООН по морскому праву в силу для нашей страны, представляют собой нормы, направленные на внутригосударственную имплементацию этой Конвенции.