

Международная безопасность

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ ОТ ВОЕННЫХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ С МОРЯ

В.А. Романов*

Международно-правовое регулирование режима морских пространств, складывавшееся на протяжении более, чем трех столетий обрело в последние десятилетия существенную особенность, которая вносит крупную новеллу в традиционные представления об этом режиме и вместе с тем выходит за его рамки, непосредственно включая его в сферу военно-политических интересов и взаимоотношений государств, особенно в том, что касается проблемы ограничения военно-морской деятельности, ограничения и сокращения морских вооружений, распространения на морские акватории мер доверия, обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

Несмотря на обозначившийся к концу XX века общий отход от биполярности международных отношений и конфронтационности в мире, а также снижение потенциала крупномасштабной конфликтности, военные посягательства на безопасность государств с моря не только не уменьшились, но стали все более частными и опасными. Это подтверждается многими примерами, начиная с военной акции США против Вьетнама в шестидесятые годы и кончая подобными же акциями против Югославии в самом конце столетия.

Принцип мирного использования как новое начало режима морских пространств

Одно из характерных, коренных отличий последних международных актов в этой области и, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., от предшествующего международно-правового регулирования состоит в том, что впервые за всю историю его эволюции в комплексе международно-правовых норм нашел свое воплощение такой новый принцип как принцип использования морских пространств в мирных целях. Как сказано в преамбуле конвенции 1982 г., эта

*Профессор кафедры международного права Российского Университета дружбы народов, Чрезвычайный и Полномочный Посланник. Подробнее об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1994 год.

конвенция направлена на установление такого правового режима, который способствовал бы “использованию морей и океанов в мирных целях”.¹ По существу же речь идет не просто о способствовании такого рода использованию, а о прямом правовом, обязывающем предписании использовать эти пространства именно так, а не иначе. “Открытое море, — сказано в конвенции, — резервируется для мирных целей”, — и это наряду с тем, что конвенция закрепляет и подтверждает свободу открытого моря, включая свободу судоходства, а значит, и военного мореплавания, и свободу полетов, в том числе военной авиации. Из статьи 58 конвенции видно, что положения о мирном использовании этих свобод относятся и к прибрежным пространствам, на которые распространяется режим экономической зоны шириной до 200 миль.

Применительно к морскому дну за пределами континентального шельфа принцип мирного использования выражен в конвенции еще более категорическим образом: “морское дно резервируется для использования исключительно в мирных целях” (ст. 141). С подобной же императивностью этот принцип установлен в отношении научных исследований на морском дне, континентальном шельфе и в экономической зоне, а также использования установок, возводимых для эксплуатации ресурсов зоны.

Расценивая в целом все эти положения конвенции, в их совокупности, можно говорить не только о том, что принцип мирного использования морских пространств занимает “важнейшее место” в конвенции, как об этом пишет Э. Майер в своей работе “Право разоружения и контроля над вооружениями: последствия для морского права”², но и том, что этот принцип закреплен в конвенции “в виде основополагающей нормы”, — что было подчеркнуто и констатировано в докладе Секретариата ООН, представленном по поводу конвенции Генеральной Ассамблее в 1985 г.³ Такой статус принцип использования морских пространств в мирных целях обусловлен, по оценке компетентных инстанций ООН, не самим по себе включением в конвенцию изложенных выше положений, а тем, что так отмечается в Исследовании в области гонки военно-морских вооружений, подготовленном группой правительственных экспертов ООН в 1985 г., и в упомянутом выше докладе Секретариата, в международном сообществе наблюдается “возрастающая тенденция” в отношении содействия мирному использованию морей и океанов.⁴ Использование морских пространств в мирных целях, пишут специалисты ООН, было постоянным лейтмотивом дискуссий на всех форумах ООН на протяжении почти четырех десятилетий.

Таким образом, принцип мирного использования морских пространств сложился в международном общении на объективной основе наметившихся потребности и тенденции к демилитаризации международных отношений, что не могло не найти своего нормативного выражения при выработке нового международно-правового акта о режиме морских пространств, каким является Конвенция 1982 г.

Принцип мирного использования и военная деятельность на море

Означает ли принцип мирного использования сам по себе какое-либо ограничение или тем более запрещение военной деятельности на море?

В ходе разработки конвенции, особенно в комитете ООН, занимавшемся подготовкой принявшей ее III Конференции ООН по морскому праву, и в его предшественнике — по морскому дну, а также в политических и научных кругах многих стран термин “исключительно” (в мирных целях) дал повод для дискуссий, в процессе которых делались и выводы о том, что применительно к морскому дну выраженная этим термином концепция означает недопустимость “его использования для военных целей”,⁵ “его полную демилитаризацию”⁶ и что формулу “исключительно в мирных целях” надо интерпретировать “как запрещающую всякую военную деятельность”.⁷ Некоторые специалисты шли еще дальше и такую интерпретацию пытались давать и соответствующей формуле конвенции, считая, что эта формула исходит из того, что “открытое море является районом, в котором военные операции теперь запрещены”.⁸

Дело, разумеется, не только в том, что такого рода интерпретацию понятию “мирные цели” давали или дают те или иные авторы и делегаты в ООН. Подготовительная работа к конференции и сама конференция показали, что за этим стоит и позиция немалого числа государств. Рассматривая мирное использование как эквивалент невоенного использования, малые и неморские страны, писал индийский специалист Рао, — “полагают, что ни один из видов военного использования не совместим с принятием обязательства резервировать океан исключительно для мирных целей”.⁹ Крупные державы, продолжал Рао, считают, что такое резервирование не ограничивает и не запрещает военное использование, которое отвечает требованиям самообороны и принципам Устава ООН.¹⁰ Индийский специалист в основном верно охарактеризовал позиции различных групп стран и расстановку сил на конференции в вопросе о принципе мирного использования морских пространств.

Однако, как бы ни казались внешне убедительными доводы в пользу интерпретации, даваемой со стороны малых стран, остается фактом, что конференция по морскому праву, вырабатывающая конвенцию, не занималась и не имела целью заниматься какими-либо разоруженческими вопросами. Группа латино-американских стран пыталась было внести на ее рассмотрение такого рода вопросы, включая проблему денюклиаризации океанов, и была поддержана представителями других групп развивающихся стран, но в мандат конференции просто не входило рассмотрение каких-либо аспектов ограничения и сокращения вооружений.

Международная практика свидетельствует о том, что сам по себе принцип использования в мирных целях и даже исключительно в мирных целях не означает недопустимости военной деятельности. Конвенцией по морскому праву эта деятельность допускается и признается правомерной. Конвенция даже говорит о праве государства не принимать предусмотренные в ней процедуры урегулирования в отношении “споров, касающихся военной деятельности” (ст. 248).

Но конвенция вовсе не означает, что военная деятельность на море ею никак не ограничивается. Во-первых, конвенция содержит немало конкретных положений, устанавливающих определенные ограничения на военно-морскую деятельность в соответствующих акваториях, в

особенности территориальных водах, архипелажных водах, международных проливах. Во-вторых конвенция устанавливает общее ограничение в том смысле, что в целом политика государств и их военная деятельность на море не должны выходить за рамки предписаний Устава ООН. В ст. 301, озаглавленной "Использование морей в мирных целях", Конвенция предусматривает, что "при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей согласно настоящей Конвенции государства-участники воздерживаются от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности или политической независимости любого государства или каким-либо иным образом, несовместимым с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций". Резюмируя это положение, Исследование ООН о гонке морских вооружений указывает, что конвенция, таким образом, "не запрещает военную деятельность, которая отвечает принципам международного права, предусмотренным в Уставе", в частности в его статьях 2 (п. 4) и 51.¹¹

Заблуждаются (вольно или невольно) те западные исследователи, трагивающие вопрос о влиянии конвенции на военную деятельность на море, которые склонны видеть в ней чуть ли не инструмент милитаризации морей. В своей работе "Право сила и дипломатия на море", вышедшей в 1985 г., Кен Бут пишет, что иногда конвенцию рассматривают чуть ли не как "триумф военно-морских интересов". Сам Бут обоснованно считает, что в конвенции получил свое воплощение "компромисс между традиционными военно-морскими интересами и современными политическими и экономическими устремлениями в отношении моря". По его мнению, конвенция, с точки зрения военно-морских держав, "хорошо служит военно-морским интересам", является "юридическим подкреплением традиционных ожиданий и практики в отношении военно-морской мобильности. Крупные задачи крупных флотов были хорошо обеспечены".¹²

Говоря о том, что сам по себе принцип мирного использования морских пространств не означает и не может означать исключения военной деятельности на море, следует сослаться на сложившуюся договорную практику в отношении подобного рода принципов. Эта практика свидетельствует о том, что для того, чтобы принцип использования в мирных целях и даже исключительно в мирных целях означал недопустимость военной деятельности, он должен сочетаться с соответствующей нормой, прямо, *expressis verbis**, запрещающей такого рода деятельность. Именно подобное сочетание воплощено в таких характерных в этом отношении международных актах, как договор об Антарктике 1959 г., договор 1967 г. о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, Соглашение 1979 г. о деятельности государств на Луне и других небесных телах.

По пути прямого запрещения военной деятельности пошла договорная практика и в вопросе о немилитаризации морского дна. Известным договором 1971 г. запрещено размещение на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения. Им было возложено на государства-участников договора обяза-

* Четко выраженный — *лат.*

тельство “продолжать в духе доброй воли переговоры в отношении дальнейших мер в области разоружения в целях предотвращения гонки вооружений на дне морей и океанов”.¹³ Соответствующий проект договора о запрещении использования в военных целях дна морей и океанов и его недр был внесен СССР еще в 1969 г. и предусматривал запрещение всякой военной деятельности на морском дне, включая создание военных баз, сооружений, установок, укреплений и других объектов военного назначения. В 80-е годы ООН вернулась к вопросу о запрещении военной деятельности на морском дне, дала соответствующее поручение конференции по разоружению и, рассмотрев в 1985 г. ее доклад о начатой работе в этой сфере, поручила ей продолжать рассмотрение соответствующих мер, а государства призвала воздерживаться от любых действий, которые могут привести к распространению гонки вооружений на морское дно. Эти шаги были предприняты ООН уже после того, как была подписана конвенция по морскому праву, закрепившая положение о том, что морское дно резервируется для использования исключительно в мирных целях.

Таковая договорная практика, подтверждающая, что само по себе закрепление в конвенции принципа использования морских пространств в мирных целях не означает запрещения их использования для законной военной деятельности.

Принцип мирного использования морских пространств и проблема военно-морского разоружения.

Но принцип мирного использования морских пространств, как и воплощающая его конвенция в целом, существуют не изолированно от других, имеющих отношение к Мировому океану явлений и процессов международной жизни, в особенности разветвляющихся по линии ООН.

Почти сразу же после принятия конвенции по морскому праву с воплощенным в ней принципом мирного использования морей, ООН начала заниматься вопросом о военно-морском разоружении, что объективно действовало и в направлении материализации этого принципа. 20 декабря 1983 г. после первого же обсуждения этого же вопроса Генеральная Ассамблея принимает резолюцию “Обуздание гонки военно-морских вооружений: ограничение и сокращение военно-морских вооружений и распространение мер доверия на акватории морей и океанов”. Эта резолюция стала основополагающей, ибо она выдвинула триединую концепцию военно-морского разоружения, провозгласив настоятельную необходимость переговоров об:

- ограничении военно-морской деятельности;
- ограничении и сокращении морских вооружений;
- о распространении мер доверия на морские акватории.

Свое решение ООН мотивировала необходимостью обуздания гонки морских вооружений и прекращения военной конфронтации на море, стремлением оградить от пагубных последствий этих явлений безопасность международных морских путей и нормальные условия разработки морских ресурсов и, общим образом, интересами международного мира, безопасности и предотвращения ядерной войны.

В другой принятой тогда же резолюции — о подготовке исследования в области гонки военно-морских вооружений ООН предложила, чтобы при подготовке этого исследования были проанализированы связанные с этим последствия не только для международной безопасности и функционирования международных судоходных путей, но и для таких факторов, регулируемых Конвенцией по морскому праву, как свобода открытого моря, разработка морских ресурсов.

По сути дела, связь проблемы военно-морского разоружения со статусом морских пространств, а тем самым и с конвенцией закрепляющей этот статус, была выявлена и зафиксирована решениями ООН с самого начала. Более того в уже упомянутой первой резолюции по военно-морскому разоружению ООН начала опираться на принцип мирного использования морских пространств, подчеркивая, “что моря и океаны, имеющие жизненно важное значение для человечества, должны использоваться в мирных целях”.¹⁴ Такого рода ссылка на принцип мирного использования морских пространств в контексте решения по вопросам военно-морского разоружения характерна и для последующих резолюций Генеральной Ассамблеи. Взаимосвязь этого принципа и военно-морского разоружения в его указанном выше триедином измерении была, таким образом, закреплена авторитетом ООН, узаконена ее решениями. В уже упоминавшемся Исследовании о гонке морских вооружений эта взаимосвязь получила свое обоснование и разработку. В Исследовании был поставлен вопрос о том, что конвенция по морскому праву создает важную предпосылку для военно-морского разоружения. В Исследовании утверждалось, что одна из причин недостаточного до недавнего времени внимания к вопросу об обуздании гонки морских вооружений заключалась в том, что его трудно было обсуждать, пока не была завершена разработка этой Конвенции и тем самым “не было четкости правового контекста” для соответствующих мер.¹⁵ Представительная группа правительственных экспертов от различных стран, готовившая Исследование, считает, что после вступления этой Конвенции в силу обсуждение мер военно-морского разоружения и связанных с этим вопросов можно было бы “вести на более прочной основе”.¹⁶

Еще более определено высказывается в этом же плане Секретариат ООН в уже упоминавшемся докладе о конвенции, в котором отмечается, что в Исследовании придается большое значение воздействию конвенции на стратегическое использование морских пространств и что в контексте военно-морской деятельности вступление Конвенции в силу “даст новую прочную основу режиму безопасности на море”.¹⁷ По существу аналогичных взглядов придерживаются те западные исследователи, по мнению которых, принятие Конвенции имело “самое широкое международное значение, которое могло бы привести к новому рассмотрению вопроса о контроле над морскими вооружениями”. Конвенция, пишет Д. Бусби в своей работе “Организация Объединенных Наций и ограничение морских вооружений”, окажет “крупное воздействие на международные отношения по морским делам” и неудивительно, что “внимание в рамках ООН теперь обращается к морской

деятельности и мерам ограничения и сокращения морских вооружений".¹⁸

Таким образом, в ситуации, когда ООН, под эгидой которой была выработана новая конвенция по морскому праву, начала сразу же заниматься проблемой военно-морского разоружения, и конвенция в целом и воплощенный в ней принцип мирного использования морских пространств, обретают роль существенного компонента этого нового направления в деятельности ООН и многосторонней дипломатии вообще, а также региональных и двусторонних усилий государств.

Естественно, возникает вопрос о том, каковы могли бы быть практические последствия этой складывающейся взаимосвязи в плане продвижения дела военно-морского разоружения.

О заключении соглашения относительно неприменения силы на море и с моря

Отвечая на этот вопрос, следует обратиться прежде всего к уже цитированной статье 301 конвенции, согласно которой принцип использования морских пространств в мирных целях и сама эта конвенция связаны с обязательством государств воздерживаться при осуществлении Конвенции от угрозы силой или ее применения каким-либо образом, не совместимым с целями и принципами ООН, иначе говоря, во всех случаях кроме осуществления законной самообороны в силу ст. 51 Устава или предусмотренных в нем санкций.

Конечно, такого рода обязательство лежит на государствах и независимо от Конвенции по морскому праву — оно возложено на них Уставом ООН. Но будучи воспроизведено в этой конвенции, оно выходит за рамки простого дублирования предусмотренного в Уставе общего запрета на применение силы, трансформирует его в более конкретную норму о недопустимости применения силы против государств на море и с моря, а, главное, указывает на наличие возможности и, как представляется, необходимости дальнейших мер в этой области, которые могли бы стать предметом более широкой и развернутой (чем в Уставе и Конвенции) регламентации в специальном международно-правовом акте.

Потребность в таком акте связана с тем, что военно-морские флоты как инструмент применения силы или угрозы силой выделяются как компонент вооруженных сил государств некоторыми существенными особенностями; свою специфику имеет, с точки зрения возможностей использования государствами силы или угрозы силой, и пространственная сфера деятельности ВМС — акватории морей и океанов.

В частности, ВМС в отличие от сухопутных войск значительно более мобильны; они способны перемещаться на дальние расстояния, воздействовать своим присутствием и оружием не только на непосредственных соседей, но и на самые отдаленные государства, обладая тем самым возможностью создавать угрозу или развязывать конфликт как локального, так и глобального характера.

Нельзя также не учитывать того, что весьма значительное большинство государств мира практически не имеет военно-морских сил, способных противостоять флотам морских держав, тем более крупных. Для

них, следовательно, право на самооборону от посягательств на море или с моря предстает чем-то мало осуществимым реально. Не случайно такие страны, как Финляндия и Швеция, в Комиссии ООН по разоружению поставили вопрос о разработке мер по обеспечению “безопасности побережья”. В финском рабочем документе, внесенном в комиссию в 1988 г., указывается, что хотя военно-морские силы обладают признанным правом находиться и осуществлять операции у побережья иностранных государств, прибрежные страны “выдвигают законные требования в отношении безопасности побережья, и они не должны становиться объектом проекции силы в результате такой деятельности”.¹⁹ В шведском рабочем документе, представленном в том же году, “безопасность морского побережья”, понимаемая как безопасность прибрежных государств от угроз или “проекции военной силы с моря”, выдвинута в качестве одной из целей военно-морского разоружения.²⁰

С точки зрения возможности противодействия посягательствам с моря в наиболее уязвимом положении находятся страны, не имеющие морского побережья. Угроза их безопасности, вообще говоря, может быть создана ракетами надводных кораблей, да и подводных лодок, размещенных в близлежащем морском районе, в то время как у этих стран в силу их географического положения нет и не может быть даже такого элементарного средства хотя бы символического воздействия на угрожающего, как размещение в этом же районе ракетных или хотя бы торпедных катеров.

Что касается морских пространств как театра развертывания и деятельности военно-морских сил, то эти пространства существенно отличаются от суши как арены размещения сухопутных вооруженных сил, тем, что на море, кроме внешней границы территориальных вод, не существует политических и вообще официально установленных рубежей и пределов для передвижения ВМС в направлении, или близости от побережья другого государства. На суше размещение крупных воинских контингентов, скажем на расстоянии 25 км от границы с другим государством — это уже признак военной угрозы этому государству и тем самым нарушения запрета прибегать к угрозе силой. На море эскадра или авианосная группа вправе приблизиться к чужому побережью на такого рода расстояние, претендуя на то, что она пользуется свободой открытого моря и не совершает ничего непозволительного с точки зрения международного права. Военные корабли даже могут войти в чужие территориальные воды и проследовать в них в порядке осуществления права мирного прохода.

Но и в тех случаях, когда сопоставимые морские силы действуют вдали от берегов государств своего флага, или, во всяком случае, за пределами территориальных вод, между этими силами не пролегает какая-либо граница или иной политический или военный рубеж. На практике, в условиях военно-политического противостояния на море они настолько тесно соприкасаются друг с другом, что государства их флага вынуждены заключать соглашения о предотвращении связанных с этим инцидентов.

В свете всех такого рода обстоятельств и с учетом взаимосвязанности принципа мирного использования морских пространств и проблемы

военно-морского разоружения представляется, что было бы целесообразным, чтобы для начала было заключено международное соглашение о неприменении силы или угрозы силой против безопасности государств, их морских вод и границ с моря и на море. Такое соглашение могло бы предусматривать соответствующие обязательства государств, особенно в тех случаях, когда их ВМС действуют вдали от своих, но вблизи чужих берегов или в районе, в котором происходит конфликт между третьими странами либо внутренних конфликт в какой-либо из таких стран или вообще, когда ВМС этого государства прибегают к так называемой проекции силы (power projection) против территории какой-либо страны.

В ООН уже ставился вопрос о заключении Всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях — в развитие соответствующих обязательств по Уставу. Тем более была бы оправданной постановка вопроса о заключении предлагаемого международного соглашения относительно неприменения силы на море и с моря, которое в еще большей степени развивало бы и конкретизировало положения Устава с учетом охарактеризованных выше особенностей ВМС и морского театра, усиливало бы эффективность принципа неприменения силы.

Следует также иметь в виду, что применительно к военному времени действия ВМС регламентируются специально заключенными на этот счет на Гаагской конференции 1907 г. конвенциями, в том числе Конвенцией о бомбардировании морскими силами во время войны, наряду с тем, что были заключены конвенции, касающихся военных действий на суше.

Имеется, наконец, прецедент заключения на этой конференции и специальной конвенции по вопросу об использовании военной силы на море — Конвенции об ограничении применения силы при взыскании по договорным долговым обязательствам. По этой конвенции договаривающиеся державы «согласились не прибегать к вооруженной силе для истребования договорных долгов, взыскиваемых правительством страны с правительства другой страны, как причитающихся ее подданным».²¹

Поводом для заключения этой Конвенции, явившейся первым международным актом, ограничивавшим обращение государств в вооруженной силе в условиях, когда само по себе развязывание войны считалось нормальным и законным способом ведения международных дел, стала совместная военная акция Германии, Англии и Италии с моря против Венесуэлы в декабре 1902 г., включавшая захват ее канонерских лодок и потопление двух из них, блокаду берега и обстрел одного из фортов.

Но если в начале века, когда война рассматривалась как *ultima ratio** международногo права, международное сообщество сумело подняться над этим представлением и в связи с проявлениями силового давления с моря достичь договоренности о некотором ограничении применения вооруженной силы, что практически имело в виду, главным образом использование ее военно-морского компонента, то тем более оправданно и необходимо предпринять подобный шаг теперь: заключить международное соглашение, полностью запрещающее применение силы или

* Последнее средство (*лат.*)

угрозы силой с моря и на море в условиях, когда обращение к военным мерам запрещено международным правом кроме случаев самообороны и санкций.

Такая мера была бы существенным шагом в воплощении и развитии принципа использования морских пространств в мирных целях.

Поскольку одним из основных элементов содержания рассматриваемого принципа является недопустимость применения силы или угрозы силой на море и с моря, кроме случаев самообороны для санкций, возникает еще один существенный для сложившейся в Мировом океане военно-политической обстановки момент: из принципа мирного использования морских пространств, как он сочетается со ст. 301 Конвенции ООН по морскому праву, следует, что сама концепция использования военно-морских сил, военно-морская доктрина должны быть оборонительными. Требование оборонительного характера этой доктрины предстает не только как политический императив, обусловленный сложившимися реальностями, но и как веление международно-правового порядка. А это, в свою очередь, означает, что практикуемая западными державами стратегия развертывания ВМС на передовых рубежах (forward deployment) вступает в противоречие с принципом мирного использования морских пространств.

Принцип мирного использования морских пространств и распространение на моря и океаны мер доверия

В условиях, когда все большую остроту приобретает проблема распространения на моря и океаны мер доверия, принцип использования морских пространств в мирных целях вместе с другими ключевыми положениями правового режима Мирового океана может и должен сыграть роль существенного фактора в решении этой задачи. Это относится к урегулированию регионального характера, в частности, разрабатываемым в рамках общеевропейского процесса на Венских переговорах, в ходе которых отечественная дипломатия выступила с развернутыми предложениями о том, чтобы мерами доверия были охвачены не только военно-морская деятельность, осуществляемая в качестве компонента деятельности сухопутных сил, как это предусмотрено стокгольмскими решениями, но и военно-морская деятельность, проводимая самостоятельно в прилегающих к Европе акваториях. Это относится и к осуществлению решений ООН, предусматривающих в контексте других мер военно-морского разоружения распространение на моря и океаны мер доверия, которые предназначались бы для глобального применения.

И дискуссии на Венских переговорах и обсуждения на форумах ООН показывают, что вопрос о мерах доверия может решаться не только как составная часть более широких проблем (соответственно безопасности и сотрудничества в Европе и военно-морского разоружения), но и в качестве самостоятельного. Фактически это имелось в виду, когда представитель тогда еще СССР, говоря на Третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению о необходимости сдви-

нуть с места проблему военно-морского разоружения, призвал: "Давайте попробуем начать с мер доверия в военно-морской области".²²

Начать их разработку — а в рамках общеевропейского процесса ее продолжить — можно опираясь не только на реальности и потребности военно-политического развития в мире, но и на существующий режим морских пространств в сочетании с принципом их мирного использования, как он выражен, в частности, в Конвенции 1982 г.

В самом деле, если согласно ст. 87 этой Конвенции (как и ст. Конвенции об открытом море 1958 г.) государства, осуществляя свободы открытого моря, в том числе свободу военного мореплавания, обязаны должным образом учитывать заинтересованность других государств в пользовании свободой открытого моря, а в иностранной экономической зоне шириной до 200 миль — права и обязанности прибрежного государства, то меры доверия (уведомление о крупных учениях, перемещениях военно-морских сил и т.п.) как раз и могут выполнять роль одного из средств, позволяющих учитывать такого рода заинтересованность, права и обязанности при осуществлении военной деятельности в морских акваториях. Дело, следовательно обстоит так, что между правовым режимом морских пространств, включая принцип их мирного использования, с одной стороны, и мерам доверия применительно к военному использованию морей и океанов, с другой, просматривается объективно возникающая правовая связь.

Поэтому принцип мирного использования морских пространств и ключевые элементы их правового режима могут играть роль исходной основы для установления и развития мер доверия в том, что касается военно-морской деятельности. А комплекс мер доверия может рассматриваться как важный компонент этого принципа, один из необходимых элементов его формирующего содержания.

Отсюда возникает возможность при продвижении на глобальном уровне мер доверия обосновывать необходимость их установления, ссылаясь на принцип мирного использования морских пространств и на то, что установление мер доверия усиливало бы его эффективность. Поскольку этот принцип, как показала III Конференция ООН по морскому праву, пользуется широкой поддержкой среди подавляющего большинства государств-членов мирового сообщества, возможная инициатива (с нашей стороны, либо со стороны других стран) в ООН, направленная на такого рода усиление эффективности этого принципа, могла бы встретить благоприятный отклик и получить широкую поддержку.

На одной из очередных сессий Генеральной Ассамблеи ООН можно было бы предложить включить в ее повестку дня вопрос об усилении эффективности принципа использования морских пространств в мирных целях путем распространения на моря и океаны мер доверия. Для разработки этого вопроса по линии ООН можно было бы иметь в виду создание специального органа. Если в конце 60-х—начале 70-х гг. в связи с провозглашением принципа, согласно которому морское дно должно использоваться исключительно в мирных целях, был создан Комитет по мирному использованию дна морей и океанов, то есть все основания к тому, чтобы в условиях, когда принцип мирного исполь-

зования стал охватывать все морские пространства, был учрежден специальный комитет, который занимался бы разработкой мер по усилению эффективности этого принципа, включая меры доверия в военно-морской области.

Как представляется, в рамках вопроса об усилении эффективности принципа мирного использования морских пространств сдвинуть с места разработку мер доверия удастся легче и скорее, чем это было бы сделано в рамках вопроса о военно-морском разоружении, в контексте которого нами до сих пор ставилась в ООН проблема распространения мер доверия на моря и океаны. Противодействуя рассмотрению вопроса о военно-морском разоружении, западные державы тем самым блокировали и разработку вопроса о мерах доверия применительно к военной деятельности на море. Возражать против разработки мер доверия в порядке усиления эффективности принципа мирного использования морских пространств, будет политически гораздо сложнее, так как это означало бы выступление против принципа, имеющего широкую поддержку.

Таковы некоторые общие возможности практического проведения в жизнь, которые принцип мирного использования морских пространств открывает в региональном плане.

Обеспечение безопасности государств от военных посягательств с моря как новая проблема международных отношений и международного права

Еще большие возможности выявляются в отношении более конкретной проблемы — обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

Как это ни парадоксально, но при общем продвижении, хотя и с откатами, в вопросах обеспечения международной безопасности и сокращения вооружений и вооруженных сил, — что естественно и закономерно происходило в процессе перехода международных отношений в постконфронтационное состояние — на военно-морскую составляющую средств ведения вооруженной борьбы это продвижение не распространилось. Более того, ее рассмотрение по линии ООН сначала застопорилось, а затем и вообще сошло на-нет еще до того, как конфронтационность перестала быть господствующими фактором в мировых делах. Вместе с тем процесс преодоления биполярности в международных отношениях и связанного с ней военного противостояния, носившего опасный характер и на морских театрах, создает условия для возвращения в международную повестку дня военно-морской проблематики. Работает в этом направлении и то обстоятельство, что СПС Россия—НАТО еще в октябре 1997 г. получил и отметил российское предложение по ряду вопросов сотрудничества двух сторон, включая “военно-морскую деятельность”. Но прежде всего возникает вопрос о подходах к выдвигаемой проблеме. В этой связи, взамен тех подходов, которые практиковались нами ранее, особенно по линии ООН были в немалой степени замешаны на конфронтационности с США и встречали их парализующее противодействие, особенно в вопросах сокращения морских вооружений и ограничения деятельности ВМС общего назна-

чения*, можно было бы проводить линию на выдвижение во многом нового и свежего вопроса — о разработке политико-правовых средств обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря. Плюс выдвижения такого вопроса состоял бы и в том, что обеспечение безопасности с моря представляет жизненный интерес для действительно широкого круга стран, а не только узкой группы морских держав и их сторонников, как это имело место в прошлом, когда СССР выдвигал известные предложения в ООН, проявлял инициативы во Владивостоке, Красноярске, Дели, Мурманске, Белграде. При этом было бы важным сводить к минимуму какие-либо элементы заостренности рассматриваемого вопроса против США, и более того проводить линию — а она была бы новой и неординарной — на выдвижение этого вопроса совместно или параллельно Россией и США.

Сама по себе неординарность предлагаемого подхода была бы для нас политически выигрышной. Конечно, потребовалось бы немалая работа с США, в том числе зондирование, консультации с целью в возможно большей степени сблизить взгляды на существо дела и подходы к нему. Полезными могли бы быть всякого рода неофициальные контакты в тех американских военно-морских кругах, в которых еще при существовании СССР высказывались соображения о том, что как только режим контроля над сухопутными силами в Европе будет установлен, западники могут рассмотреть возможность введения ограничений на морские силы, что предметом переговоров могут быть численные, но не качественные параметры ВМС и т.п., и вообще давалось понять, что негативистская позиция США по контролю над военно-морскими вооружениями не является неизменной.

Необходимость в политико-правовых средствах, специально направленных на обеспечение безопасности с моря, становится все более настоятельной. Формирование на международном и региональном уровнях политико-правовых средств обеспечения безопасности государств до сих пор происходит таким образом, что в основном эти средства — ограничение и сокращение вооружений, меры доверия, предотвращение опасной военной деятельности, разъединение вооруженных сил и т.п., разрабатываются применительно к обеспечению безопасности от военных посягательств с суши. Применительно к посягательствам с моря, со стороны военно-морских сил, разрабатывать такого рода меры до сих пор не удавалось — обсуждавшийся в 80-е годы на форумах ООН вопрос об ограничении военно-морской деятельности сошел, как мы уже указывали, вследствие противодействия западных держав, особенно США с повестки дня этих форумов. В разработку мер доверия в военно-морской области не удавалось вовлечь даже региональные структуры.

* В данном случае речь идет о морских силах именно общего назначения, а не о стратегических силах в виде подводных носителей ядерного оружия. Вопросы безопасности, создаваемые их развернутостью в районах Мирового океана, касаются главным образом ядерных держав, изменившиеся отношения между которыми в сочетании с сохраняющимися элементами сдерживания в отношении использования этого оружия являются самостоятельной проблемой, и притом более крупного плана, и не затрагиваются в настоящей статье.

Конечно, — и это аксиоматично, — на деятельность ВМС распространяется общее, содержащееся в Уставе ООН запрещение применять силу, а также производные от этого запрещения положения, принятого ООН в 1974 г. Определена агрессия, включая квалификацию, в качестве таковой, блокады портов или берегов государства. Этим дело собственно и ограничивается.

Но в условиях, когда разработка политико-правовых средств обеспечения безопасности от военных посягательств с суши продвинулось весьма далеко, в том числе на региональном уровне, неразработанность такого рода средств, специально направленных на ограждение этой безопасности с моря, объективно акцентирует уязвимость государства именно от подобных посягательств и служит неким указателем того, что именно с морских подступов такие посягательства могут предприниматься с меньшими политическими издержками.

Да, в целом, и как реальность и как концепция, международная безопасность является неделимой, но вместе с тем она предстает и как неоднородная. Ее морской компонент — безопасность с моря и на море, все больше обретает и свои собственные измерения. Нуклеаризация и в целом военно-техническая революция, преобразовавшие военно-морские силы общего назначения основных держав, придают обеспечению безопасности государства с моря, характер все более специфической и неотложной проблемы.

Намного возросшая дальность и автономность плавания ВМС, их увеличившаяся мобильность превратили крупные флоты в мощную ударную силу глобального действия, что не оставляет неуязвимым для угрозы с моря практически ни одно незападное государство. Палубная авиация и крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) большой дальности дают возможность силами флота по существу самостоятельно “вести сухопутную войну” даже против крупной державы.

Как свидетельствует эволюция военно-морской стратегии США, на эту способность их ВМС делается возросшая ставка.

Несмотря на то, что свои общие военно-стратегические установки США в целом адаптируют к изменениям военно-политической обстановки, вызванным затуханием силовой конфронтации, модификации, которые они вносят в свое видение стратегической роли американских ВМС, идут отнюдь не в плане уменьшения опасного характера их деятельности: скорее наоборот. Как отмечается в “Strategic Assessment 1995”*, подготовленной Институтом национальных стратегических исследований, даже по мере того, как холодная война идет на убыль, интересы и диапазон влияния США на “обозримое будущее остаются глобальными”.²³ В том, что касается непосредственно военно-морских стратегических установок, то, как видно из белой книги “... From the Sea and Forward... From the Sea”**, новое в этих установках состоит в том, что в отличие от стратегии “контроля над морями” вообще свойственной периоду холодной войны, современная американская концепция предусматривает “контроль над прибрежными районами и требует от ВМС США “действовать более активно” именно в прибрежных зонах.”²⁴ Концепции действий “с моря” придается такое

* Оценка стратегии на 1995 г. (англ.)

** “... С моря и далее снова ... с моря” (англ.)

большое значение, что она фигурирует как бы “отдельной строкой” в качестве ключевого раздела доклада военно-морского министра США, являющегося приложением к Ежегодному докладу министра обороны Президенту и Конгрессу (как это видно, например, из доклада за 1997 г.). В этом докладе отмечается, что каждый данный день примерно 30% американских моряков и морских пехотинцев, а также 100 кораблей размещены по всему миру. И это при том, что в осуществление практиковавшейся еще во время холодной войны стратегии “передового базирования” (forward deployment) авианосные группы США выдвинуты далеко к чужим берегам с целью достичь “почти постоянного присутствия в трех крупных регионах: Средиземном море, Персидском заливе, Индийском океане и западной части Тихого океана”.²⁵

Акцентируемый нынешней морской стратегией США контроль в прибрежных водах других государств включает широкий и претенциозный набор многообразных “миссий”, которые ВМС США должны осуществлять в этих водах и в мирное время и в период конфликта: демонстрацию присутствия, стратегическое сдерживание, контроль над акваториями, реагирование на кризисы, проекцию силы, морские перевозки, эмбарго, противонаркотические и гуманитарные операции.

За исключением двух последних, все другие виды операций чреваты или могут быть чреваты посягательствами с моря на безопасность государства, включая такие случаи, когда речь шла бы об отступлении от сложившегося режима морских пространств.

Характерно, что перечень поводов для таких отступлений с указанием их конкретного характера и создающих эти поводы стран фигурирует в докладах Пентагона в качестве иллюстрации к тем их положениям, которые посвящены “свободе мореплавания”.

Реальное общее положение с обеспечением безопасности государств с моря, требует действий, как этого требует ситуация России. В условиях такого рода не просто существующей, но и в ряде отношений нарастающей опасности морского происхождения дело с обеспечением безопасности государств не только политико-правовыми, но и материальными средствами обстоит неблагоприятно.

Около 100 государств вообще не имеют морских сил. Обладая формально правом на самооборону, в том числе с моря, они лишены реальных средств осуществления этой самообороны. Средства, которыми обладают большинство других государств, в лучшем случае имеющих флоты прибрежного действия, едва ли адекватны задаче обеспечения безопасности с моря.

И для нашей страны значение обеспечения безопасности с моря и на море политико-правовыми средствами не может не возрастать: по данным СИПРИ в последнем десятилетии XX века количество кораблей отечественного ВМФ, подлежащих выведению из боевого состава за истечением срока службы, значительно превзойдет то, что наше судостроение при его нынешних масштабах, и без того перенапрягающих экономику, будет в состоянии дать взамен.

Россия — государство, у которого протяженность морских границ больше, чем сухопутных. С распадом СССР, для России во многом осложнилась обстановка в прилегающих морских районах, особенно на

Юго-Западе. В частности, еще несколько лет назад заход в Черное море боевых кораблей США и европейских стран НАТО рассматривался бы как неординарное явление. Сегодня же черноморская акватория стала для них одной из операционных зон. Начиная с 1991 г. объединенные ВМС НАТО систематически осваивают этот район. Их командование явно ведет целенаправленную подготовку к возможному использованию здесь корабельных ударных и десантных соединений. Проведены совместные с ВМС Украины и некоторых других стран Причерноморья учения, правда в рамках программы «Партнерство ради мира».²⁶ Ограничения на заход и пребывание в Черном море военных кораблей нечерноморских стран, предусмотренные Конвенцией Монтре 1936 г., слишком призрачны. В то же время просматривается возможность внести коррективы в практику применения Конвенции, в частности сделав Турцию подотчетной в этом отношении Совету Безопасности ООН, как она была подотчетна Совету Лиги Наций.

Специфическое положение и не в нашу пользу сложилось в отношении Каспийского моря.

До распада СССР статус этого моря определялся договорами с Ираном, причем линия Астара—Гасан Кули (между пунктами выхода сухопутной границы к морю) являлась фактически охраняемой нашими погранвойсками советско-иранской границей на Каспии: Иран не имел там ВМС, что соответствовало Гюлистанскому (1813 г.) и Туркманчайскому (1828 г.) российско-иранским мирным договорам, согласно которым России предоставлялось «исключительное право» на содержание в Каспийском море военного флота.²⁷ С распадом Союза ССР это право должно считаться естественно возвратившимся его первоначальному носителю — России. По Гюлистанскому договору, любому другому государству, кроме России, запрещалось иметь на этом море военный флот. В Туркманчайском договоре было подчеркнуто, «что кроме России, никакая другая держава не может иметь на Каспийском море судов военных».²⁸

После образования СНГ в ходе контактов России с его другими прикаспийскими участниками и с Ираном на первый план выдвинулись ресурсные аспекты статуса Каспийского моря, как это стало ясно например, из Совместного российско-иранского заявления от 30 октября 1995 г. В это заявление вообще попали неосторожные, без необходимости широкие и общие формулировки наподобие того, что «все права в отношении Каспийского моря и его ресурсов принадлежат прикаспийским государствам, и только они вправе определять правила деятельности на Каспии».²⁹ Ссылка на «все права» выглядит в этом контексте так, как если бы вопрос об исключительном праве России иметь военный флот на Каспии снимался вообще. Более того, в последние годы свое военное присутствие на Каспии утвердил и наращивает Казахстан.

В результате всего этого для России возникает практически не существовавшая ранее проблема обеспечения безопасности от посягательств из района этой акватории, если там дойдет дело до появления и неприбрежного военного присутствия.

Чтобы упредить это, можно было бы пойти на то, чтобы в силу международных норм и практики правопреемства Россия, Казахстан, Туркменистан и Азербайджан рассматривали себя в качестве преемни-

ков того положения, которое сложилось на основе Гюлистанского и Туркменистанского договоров. В подходящий момент это можно было бы закрепить официальной договоренностью названных стран.

Нейтральность и обеспечение безопасности с моря. Следует, наконец, отметить и такой фактор, свидетельствующий в пользу постановки вопроса об обеспечении безопасности с моря, как озабоченность этим нейтральных стран. Для них такое флотское оружие, как КРМБ, создает дополнительные проблемы. В свое время президент Финляндии, а также шведские круги неоднократно выражали обеспокоенность тем, что оптимальные трассы таких ракет в случае конфликта Восток—Запад и пуска их из района Лафотенских островов, где крейсировала одна из наиболее мощных ударных авианосных групп США, пролегали бы через территории этих скандинавских стран, что создавало бы для них проблему обеспечения не только безопасности, но и нейтралитета. В Комиссии ООН по разоружению Финляндия и Швеция, как уже отмечалось, выдвигали вопрос об обеспечении безопасности государств с моря. Ныне законной была бы такого рода озабоченность и со стороны Туркменистана, а также Белоруссии.

Замысел постановки вопроса об обеспечении безопасности с моря состоит в том, чтобы, исходя из предпосылки, что безопасность с моря и на море остается компонентом международной безопасности в целом, привлечь внимание международных кругов, включая форумы ООН, к тому, что проблема обеспечения этой морской безопасности предстает вместе с тем и как новый притом специфический феномен международной жизни, становится крупным самостоятельным направлением урегулирования возникающих в этой сфере вопросов.

На сегодня подобная постановка вопроса может, в отличие от прошлого, опираться на рассмотренный выше политико-правовой принцип мирного использования морских пространств. Этот принцип, действие которого распространяется на 2/3 поверхности планеты, привлекает все большее внимание мировых общественных, да и официальных кругов. Как отметил в своем обращении к Председателю Правительства России Президент Португалии в феврале 1996 г., на пороге третьего тысячелетия следует способствовать критическому и конструктивному осмыслению взаимосвязи общества и океанов. Со ссылкой на работу Независимой Всемирной комиссии по океанам, в мандат которой входит, в частности, функция способствовать “развитию мирного использования океанов”, португальский президент подчеркнул, что это становится императивом современного развития.

В целом, в качестве производного от взаимодействия принципа мирного использования морских пространств и общего международно-правового запрета на применение силы выкристаллизовываются, как уже указывалось и более специфические концепция и принцип — неприменение силы с моря, а также и на море назревает проблема их специального признания и закрепления в сочетании с разработкой международных мер по усилению их эффективности и проведению в жизнь. Все это потребует конечно, немалых усилий и времени, но уже сейчас может служить международным правооснованием для формирования комплекса политико-правовых мер по обеспечению безопасности государств от военных посягательств с моря.

В вопросе о возможных мерах, включая политико-правовые, обеспечения безопасности государства от военных посягательств с моря следует исходить из того, что традиционные политико-правовые институты международной безопасности, такие как запрещение применения силы и угрозы силой, самооборона и другие, должны сочетаться с комплексом мер, свойственных морскому компоненту международной безопасности. При этом необходимо учитывать специфику статуса прибрежных районов, в которых могли бы находиться источники посягательства. Как известно, за исключением морской полосы шириной до 12 миль, входящей в состав территории государства, на остальных просторах морской акватории иностранное судоходство, включая военное мореплавание, может осуществляться свободно. Правда, при этом иностранные суда и корабли должны уважать законы и правила прибрежного государства, касающиеся его признанных в международном порядке прав в экономической зоне, и вообще должным образом учитывать его права и обязанности.

В контексте такого режима прибрежных вод, в качестве специфических мер по обеспечению безопасности государств с моря, можно было бы иметь в виду:

- разведение (disengagement), понимая под этим неприближение иностранных боевых кораблей на определенное расстояние к побережью — таким расстоянием могла бы быть, в частности, дальность действия бортового оружия. “Разведение” является достаточно утвердившейся в международной практике концепцией, используемой также и в тех случаях, когда речь идет о разведении или несближении на те или иные расстояния флотов конфликтующих государств.³⁰

- транспарентность выдвижения флотов (военных кораблей группами и в одиночку) в направлении иностранного побережья;

- предоставление государствам, не располагающим адекватными средствами защиты от угроз с моря, специальных гарантий безопасности от посягательств с морских акваторий, включая гарантии на региональном уровне;

- заключение международных соглашений, в том числе двусторонних и региональных, с участием заинтересованных прибрежных государств, о предотвращении опасной военной деятельности в прилегающих акваториях;

- такие меры доверия в военно-морской сфере, которые ранее уже предлагались, как например, исключение из сферы военно-морской деятельности акваторий, по которым пролегают международные морские пути или в которых ведется интенсивная разработка ресурсов моря;

- нейтрализация соответствующей акватории на случай вооруженного конфликта в прилегающем районе.

На перспективу можно было бы иметь в виду создание соответствующего органа консультативного характера по вопросам обеспечения безопасности государств с моря и на море, работающего под эгидой Совета Безопасности ООН или соответствующей региональной структуры. Такой орган мог бы заниматься и разработкой других политико-правовых мер обеспечения безопасности государств от военных посягательств с моря.

¹ Здесь и далее Конвенция 1982 г. цитируется по официальному документу A/Conf.62/122 "Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву".

² Mayer E. P.J. The Law of Disarmament and Arms Control. Implication for the Law of the sea. In the "Nuclearization of the Oceans. Roles, Missions and Capabilities", Ed. by R.B. Bayers, 1985, p. 110.

³ Док. ООН A/40/923.

⁴ Док. ООН A/40/535.

⁵ Док. ООН A/AC.135/SR 32, p. 5.

⁶ Док. ООН A/C.1/PV 1681, p. 21.

⁷ K. Rao. The Legal Regime of the Sea Bed and Ocean Floor. "The Indian Journal of International Law", 1969, N3, p. 16.

⁸ Connol D.P.O. New Laws for Old Neckies: Military Implication of the law at the Sea "Survival", 1974, N6, p. 269.

⁹ R. Rao. Op. cit. p. 17.

¹⁰ R. Rao. P.S. Legal Resolution of Maritime Military Uses. "The Indian Journal of International Law", 1973, N3, p. 45.

¹¹ A/40/535.

¹² Цитир. по Ken Booth. Law, Force and Diplomacy at Sea. London, 1985, pp. 72-74.

¹³ Действующее международное право, том 2, М., 1997, с. 406.

¹⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 38/188.

¹⁵ Док. ООН A/40/535.

¹⁶ Там же.

¹⁷ A/40/923.

¹⁸ Ken Booth. The United Nations and Naval Arms Limitation. In the "Democratization of the Oceans", p. 704.

¹⁹ A/CN 10/Ren 1.

²⁰ A/CN 10/101/Ren. 1.

²¹ Recueil de textes de Droit international public per Louis Lefar, Paris 1993, p. 202.

²² Вестник Министерства иностранных дел СССР, 1988, № 12, с. 20.

²³ Strategic Assessment, 1995. US Security Challenges in Transition. Institute for National Strategic Studies, p. 109.

²⁴ Ibid.

²⁵ Annual Report to the President the Congress. William S. Cohen, Secretary of Defense. April 1997. Report of the Secretary of the Navy, pp. 257, 301.

²⁶ Центр Стратегического развития. Россия и Черное море. Геополитические и геостратегические аспекты обстановки в Черноморском бассейне в свете национальных интересов и безопасности России.

²⁷ Министерство иностранных дел СССР/ Российской Федерации. Внешняя политика России XIX и начала XX века, Том седьмой, М., 1970, с. 919; Том XV, с. 399/411.

²⁸ Там же, том XV, с. 399/411.

²⁹ Дипломатический Вестник, 1985, № 11, с. 19.

³⁰ Романов В.А. Политические и международно-правовые вопросы разъединения военно-морских сил в условиях ядерного противостояния. XVII Международная конференция "Мир на морях", Москва, 1989.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1999 г.