

СУВЕРЕНИТЕТ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Б.М. Клименко*

В некрологе, опубликованном нашим журналом на смерть Бориса Клименко, были слова: “Мы еще не поняли богатства, которое он нам оставил...”. Тогда мы имели в виду многие книги и научные статьи, не потерявшие своей актуальности и поныне, специальные курсы, разработанные им для чтения лекций в Дипломатической академии МИД СССР, замыслы будущих трудов, некоторыми из которых он делился с коллегами, а иные унес с собой.

И вот случайно совсем недавно, при подготовке библиотеки и архива к переезду на новую квартиру, я обнаружил рукопись незавершенной работы Б.М. Клименко, к которой, судя по всему, он в последний раз прикоснулся за неделю до ухода из жизни. Мой наставник, коллега и старший друг не успел поставить в ней точку. Я же не посмел вмешиваться в текст, убрал из него лишь мелкие огрехи.

Бахтияр Тузмухамедов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права
Дипломатической академии МИД РФ,
первый заместитель главного редактора
“Московского журнала международного права”.

Под суверенитетом государства в международном праве принято понимать независимость государства в международных отношениях и территориальное верховенство внутри страны. Это определение суверенитета существует давно. Еще в прошлом веке дискутировались отдельные элементы этого определения и доказывалось, что суверенитет государства, в отличие от суверенитета монарха, не является абсолютным. Однако и в период после второй мировой войны можно встретить суждения на суверенитет как на препятствие для развития международного общения. В этот же период доминирующее место занимает понимание того, что суверенитет государства имеет относительный характер.

Вместе со стремительным развитием международного права после второй мировой войны быстро эволюционирует понятие суверенитета государства, причем в рамках того же определения. Меняется понимание и, соответственно, содержание каждого отдельного элемента этого понятия. Если раньше независимость государства в международных отношениях понималась только как независимость от какого-либо иного государства, то теперь к этому добавляется понимание независимости как независимости в рамках общепризнанных принципов и норм международного права. То же самое можно сказать и о территориальном верховенстве. Развитие этих общепризнанных принципов и норм является основной причиной

* Доктор юридических наук, профессор (1929—1992). Более подробные сведения об авторе см. в № 1 нашего журнала за 1992 год.

эволюции понятия государственного суверенитета в современном международном праве. Постановка вопросов о примате международного права и о правовом государстве делает подход к упомянутому эволюционному процессу еще более последовательным и логичным.

Сегодня независимость государства в международных отношениях осуществляется в рамках общепризнанных принципов и норм международного права. Это означает, что суверенное государство ничем не ограничено в своем волеизъявлении и действии пока они не начинают противоречить общепризнанным принципам и нормам. Здесь наступает граница дозволенного, причем эта граница установлена в интересах всех субъектов международного сообщества. Именно это последнее обстоятельство является основой существования упорядоченного и организованного сообщества государств аналогично тому, как внутригосударственное право является основой упорядоченного и организованного сообщества индивидов. Вряд ли такую правовую организацию можно назвать ограничением свободы волеизъявления, скорее наоборот — прогрессивно развитые и демократически отлаженные правовые регуляторы являются гарантией свободы волеизъявления в любом сообществе.

Такие общепризнанные принципы международного права как суверенное равенство государств, запрещение применения силы или угрозы силой, территориальная целостность государств, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела, уважение основных прав и свобод человека, самоопределение народов и наций, сотрудничество между государствами и добросовестное выполнение обязательств по международному праву обеспечивают определенную юридическую защиту каждому суверенному государству. Суверенитет государства, т.е. независимость в международных отношениях и верховенство в пределах своей территории будут обеспечиваться только тогда, когда упомянутые принципы будут соблюдаться всеми государствами. Поэтому их соблюдение выгодно, в конечном счете, всем государствам.

Свобода волеизъявления и действий государств на международной арене подчиняются также договорным нормам. В этом отношении весьма важное значение имеют общие многосторонние договоры, объект и цели которых представляют интерес для всех государств. Эти договоры создают, посредством кодификации и прогрессивного развития международного права, нормы, режимы и принципы, действующие в отношении всех государств и в интересах всех государств. Договорные нормы направлены в основном на упорядочение международного сотрудничества. Нельзя не отметить и то, что создание и прекращение действия договорных норм также подчиняется определенным правилам, которые изложены в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Наконец, поведение государств на международной арене подчиняется, или по крайней мере должно подчиняться общепризнанным международно-правовым обычаям, которых еще остается достаточно много в различных областях, хотя они постоянно уступают место договорным нормам международного права по мере его кодификации.

Все общепризнанные принципы и нормы международного права обладают большей или меньшей степенью жесткости, не допускающей произ-

вольного отклонения от них. Все общепризнанные принципы признаются как нормы *jus cogens*, т.е. как нормы, отклонение от которых недопустимо и которые могут изменяться только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Эти принципы должны быть признаны и вновь возникающим государством, например, в случаях отделения, или разделения государства-предшественника. Вновь возникшее государство не может войти в уже существующее международное сообщество со своими правовыми принципами, хотя бы потому, что введение новых принципов требует согласия всех государств, а если и когда такое согласие будет достигнуто, тогда эти принципы будут общепризнанными. Вновь возникшее государство также не может, за небольшим исключением в отношении развивающихся стран, произвольно отнестись к международным договорам, в особенности к общим договорам, объект и цели которых касаются интересов всего международного сообщества. Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года устанавливает как общее правило, что любой договор, находившийся в силе в отношении территории государства-предшественника, продолжает находиться в силе в отношении каждого государства-преемника, возникшего на этой территории (ст.34). Общепризнанные международно-правовые обычаи также обладают определенной жесткостью, хотя и меньшей, чем общепризнанные принципы, за исключением тех обычаев, которые признаются нормами *jus cogens*.

Вышеизложенное, а также постановка вопроса о примате международного права во внешней политике вовсе не означает, что суверенное государство навсегда связано существующими принципами и нормами международного права. Даже общепризнанные принципы меняются со временем, наполняясь новым содержанием, однако это особая процедура, принимаемая для изменения норм *jus cogens*. Любое суверенное государство имеет право выйти из любого международного договора, однако при этом оно должно соблюдать правила такого выхода, установленные в Конвенции о праве международных договоров 1969 года и в конкретном договоре, из которого это государство выходит. Кроме того международные договоры могут изменяться, но также в соответствии с установленной процедурой. Менее определенные правила существуют в отношении изменения обычая. Основную роль здесь играет текущая практика государств. Таким образом, суверенные государства обладают некоторой свободой относительно принципов и норм международного права, однако эта свобода подчиняется определенным процедурным правилам. Следует также отметить, что государства обладают некоторой свободой маневра и в пределах действующих принципов и норм, многие из которых весьма диспозитивны.

Необходимым признаком суверенитета государства является также территориальное верховенство данного государства, т.е. верховенство его высших органов власти (парламент, правительство, суд) на его территории. Это означает, что власть данного государства является высшей властью по отношению ко всем лицам и организациям, находящимся на этой территории, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, а также совместные и иностранные предприятия, если в международном договоре не установлено иное. Юрисдикция государст-

ва нередко следует за его гражданами, когда они находятся за пределами своего государства, даже на иностранной территории, но применение принудительных мер ограничивается собственной территорией.

Традиционное понятие территориального верховенства относится к пространственной сфере осуществления власти органами данного государства, но не упоминает проблему принадлежности территории, которая имеет важное значение в международном праве. В какой-то мере это можно объяснить тем, что власть осуществляется государственными органами власти и управления, а государственная территория с точки зрения международного права принадлежит не им, но всему государству: и политической организации власти и населению страны. И все вместе это составляет понятие государства как субъекта международного права в отличие от понятия государства как политической организации власти. Но если исходить из того, что суверенитет, в конечном счете, принадлежит народу, который делегирует его осуществление через представительскую (парламентскую) систему высшим органам государственной власти, то тогда все становится на место: принадлежность территории входит в понятие государственного суверенитета, а высшие органы государственной власти и управления осуществляют, или должны осуществлять, делегированные им суверенные функции (независимость и верховенство) в интересах всего народа, обеспечивая соблюдение национальных интересов на международной арене и интересов индивидов внутри государства. Все цели, функции и компетенция высших органов государственной власти и управления закрепляются в конституции, которая должна соответствовать интересам всего народа.

Вопрос о принадлежности государственной территории в международных отношениях рассматривается с точки зрения международного права и поэтому внутригосударственные формы собственности на землю в данном случае не имеют значения. Однако, в международном праве также речь идет о юридической принадлежности территории. Это проявляется особенно ярко в территориальных спорах, где споры идут именно о юридической принадлежности спорной территории, а не о фактическом владении ею. Юридический характер принадлежности государственной территории вообще отрицать невозможно, ибо это означало бы отрицание самого права и обосновывало бы фактический захват территории, что как раз и запрещено международным правом.

Несмотря на суверенитет международное право не оставляет на полное усмотрение государства осуществление им верховной власти на своей территории. Здесь на первое место выходят два принципа: уважение основных прав и свобод человека и запрещение загрязнения окружающей среды. Первый принцип является общепризнанным, хотя некоторые различия могут обнаруживаться относительно его содержания и степени обязательности тех или иных положений. Однако, в любом случае государства обязаны уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести и убеждений для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они также должны поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод человека. Внутреннее законодательство

государства должно соответствовать этим международным обязательствам. Эти международные обязательства еще шире, обязанность их соблюдать еще определеннее в тех случаях, когда государство является участником Международных пактов о правах человека. Принцип запрещения загрязнения окружающей среды менее развит и, можно сказать, находится в самой начальной стадии своего развития в качестве общепризнанного. Тем не менее, можно констатировать, что имеются все практические и теоретические основания для кодификации такого принципа. Запрещение различных видов загрязнения широко распространено в договорной практике по защите речной, морской и воздушной среды. Широкое распространение получает запрещение трансграничного загрязнения тех же компонентов окружающей среды. Все это обязывает государства вводить на своей территории определенные международные стандарты по защите окружающей среды от загрязнения.

Нормы международных договоров также оказывают большое влияние на внутреннее законодательство государств, а поскольку сумма международных договоров постоянно возрастает, то и влияние это постоянно увеличивается. В ряде случаев международные договоры ограничивают применение законов территориального суверена в отношении иностранных граждан, причем эти ограничения носят постоянный характер и действуют в отношении всех государств. Так, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года устанавливает неприкосновенность личности дипломата, он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Дипломат пользуется также иммунитетом от уголовной юрисдикции, и во многих случаях — от гражданской и административной. Аналогичные иммунитеты предоставляются сотрудникам международных организаций. Функциональные иммунитеты предоставляются пограничным комиссарам во время их пребывания на иностранной территории. Соглашения о правовом статусе вооруженных сил, размещенных на иностранной территории, обычно предусматривают, что на военнослужащих не распространяется юрисдикция государства пребывания, если совершенные ими преступления и проступки: а) касаются только посылающего государства и б) совершены при исполнении служебных обязанностей. Прибрежное государство ограничено в осуществлении своей уголовной и гражданской юрисдикции в отношении иностранных морских судов, проходящих через его территориальное море на основе права мирного прохода. Военные корабли и другие государственные суда, эксплуатирующиеся в некоммерческих целях, пользуются полным иммунитетом от юрисдикции государства пребывания. Ситуация с воздушными судами во многом аналогична, хотя здесь гораздо меньше определенностей, чем в морском праве. Наконец, действие законодательства территориального суверена может быть почти полностью исключено на той территории, которую он сдает в аренду другому государству, но это только на определенный срок.

В ряде случаев международные договоры предписывают государствам введение определенного законодательства на своей территории. Например, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года

предусматривается обязанность государств “принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте” (ст.2, п.2). Еще более определеннее такие требования в договорных правилах относительно охраны окружающей среды. Например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года требует от государств принимать законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из источников, находящихся на суше, в результате захоронения в море, а также с судов, плавающих под их флагом, или зарегистрированных в них. Причем в ряде этих случаев указывается, что такие законы и правила должны быть столь же эффективны, что и общепринятые международные нормы и стандарты. Предусматривается и стандарт наказания за нарушение упомянутых законов и правил, в частности, указывается, что эти наказания “должны быть достаточно суровыми” для предупреждения таких нарушений. Аналогичные положения содержатся в некоторых других конвенциях по защите морской среды от загрязнения. Международные конвенции по борьбе с терроризмом на морских и воздушных путях определяют как преступление любые акты насилия, угрожающие безопасности морских и воздушных судов, и обязывают государство, на территории которого оказалось лицо, подозреваемое в совершении данного преступления, заключить такое лицо под стражу и либо выдать его, либо передать дело компетентным органам для целей уголовного преследования.

Международные документы типа заключительного акта или итогового документа какой-либо конференции не имеют обязывающей силы международных договоров, но тем не менее значение подобных документов может быть достаточно велико. В них обычно содержится множество положений, фиксирующих договоренности государств действовать определенным образом в определенных сферах. В частности, в Парижской хартии для новой Европы 1990 года отмечены согласованные ориентиры политики государств на будущее в сферах человеческого измерения. По-видимому, в этих случаях следует говорить не только о призывах или общих намерениях государств, но именно о достигнутых договоренностях действовать определенным образом. Эти договоренности не создают норм международного права в традиционном смысле — договорных или обычно-правовых. Однако отказ от выполнения этих договоренностей может повлечь ответные меры такого же характера. В ряде случаев в рассматриваемых европейских документах содержится признание некоторых правовых концепций. Например, в Итоговом документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ содержится довольно детально изложенная концепция правового государства. Там, в частности, отмечается, что правовое государство — это не просто законность, но и справедливость, основанная на признании высшей ценности человеческой личности, и указаны основные элементы этой справедливости: свободные выборы, подотчетность исполнительной власти

законодательным органам, четкое разграничение между государством и политическими партиями, независимость судей и т.д.

В других случаях территориальный суверен обязан предоставить другому государству осуществление определенного права, например, права на транзит внутриконтинентального государства к морю (условия транзита определяются соглашением), права на мирный проход морских судов и кораблей через территориальное море (конвенционная и обычная норма), права на проход через международные проливы и каналы, а также по международным рекам (конвенционная и обычная норма), права на коммуникации со своим анклавом (условия коммуникаций определяются соглашением). Право полетов на иностранную территорию и через иностранную территорию является договорной нормой. По договору на определенной части государственной территории могут быть установлены демилитаризованные и нейтрализованные зоны.

В силу своего суверенитета государство может распоряжаться своей территорией на международной арене по своему усмотрению, в частности, уступать определенный участок своей территории насовсем или сдавать его на время в аренду другому государству. Все эти действия подчиняются определенным правилам международного права. Прежде всего следует отметить правило о том, что государство может распоряжаться только той территорией, которая ему принадлежит и не может распоряжаться той территорией, которая выходит за пределы его границ и на которую оно не имеет должным образом установленного права, например, государство не вправе распоряжаться (уступить, сдать в аренду) теми участками территории, которые признаны им как спорные, т.е. юридическая принадлежность которых не определена окончательно. В связи с этим возникает вопрос о том, каковы критерии правомерной принадлежности территории государству. Сегодня можно указать на два основных критерия. Во-первых, государство правомерно владеет территорией тогда, когда населяющие ее народы (этноты) добровольно входят в состав данного государства, поскольку общепризнанный принцип самоопределения народов и наций сегодня является основой территориального разграничения. Во-вторых, государство правомерно владеет территорией, если эта территория была приобретена в соответствии с международным правом того времени, когда это приобретение было сделано или это приобретение, даже неправомерное вначале, было впоследствии признано всеми заинтересованными государствами и прежде всего прежним территориальным сувереном.

В современных международных отношениях существуют две формы изменения принадлежности частей государственной территории: осуществление самоопределения народов и наций и уступка определенного участка территории по соглашению между соответствующими государствами. В первом случае требуется достаточно ясное и свободное волеизъявление определенного народа или нации. Более детальных формально-юридических критериев никто никогда не устанавливал. Однако трудности могут встретиться с определением границ территории самоопределяющегося народа, поскольку национальная территория далеко не всегда имеет четко выраженные очертания. Эти сложности

отсутствуют при уступке определенной части территории, однако здесь есть свои дополнительные правила. Уступке может подлежать сравнительно небольшой и малозаселенный участок территории, иначе под видом уступки может нарушаться принцип самоопределения. Часто такая уступка осуществляется для того, чтобы сделать линию границы между сопредельными государствами более удобной. Уступка участка территории всегда происходит на компенсационной основе и сегодня это, можно сказать, стало обычной нормой международного права, причем компенсация может осуществляться в различных формах: предоставление в обмен равноценного участка в другом месте, предоставление постоянного права на осуществление каких-либо действий или пользование каким-либо участком территории, либо денежная компенсация и т.п. Очень важным правилом является требование о том, чтобы любая уступка территории оформлялась заключением международного договора между соответствующими государствами, в противном случае может возникнуть территориальный спор в будущем, который способен осложнить отношения между государствами вплоть до вооруженного конфликта. Следующим правилом является требование о том, что договоры об уступке территории всегда требуют ратификации, поскольку территория является национальным достоянием и правительство не вправе распоряжаться этим достоянием без одобрения представительного органа — парламента. Наконец, поскольку уступка территории оформляется заключением международного договора, то критериями ее правомерности будут также все те критерии, которые определяют правомерность заключения международного договора вообще: соблюдение норм внутреннего права, касающихся компетенции заключать договоры, наличие полномочий на заключение договора, действия по заключению договора, осуществляемые без обмена, подкупа или принуждения, а также соответствие заключаемого договора императивной норме общего международного права. В то же время следует иметь в виду, что эти положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года не имеют обратной силы и что, во всяком случае, международные договоры следует оценивать по международному праву того времени, когда они были заключены.

*Статья была написана в январе 1992 года,
а поступила в редакцию в июне 1999 г.*