

Хроника

В КАНУН 50-ЛЕТИЯ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН (49-я сессия Комиссии)

Полувековой юбилей Комиссии международного права — заметное событие в жизни всемирной организации, несмотря на ее перегруженность многими жизненно важными для всех народов проблемами. Становится все более очевидным, что решение этих проблем требует надежного международного правопорядка, основанного на целях и принципах ООН. Генеральная Ассамблея подчеркивает значение прогрессивного развития и кодификации международного права для осуществления этих целей и принципов.

Выступая на заседании Комиссии международного права, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, подчеркнув, что международное право лежит в основе всей деятельности ООН, сказал: “Мы являемся свидетелями знаменательного периода в развитии международного права. Огромный успех достигнут в совершенствовании его норм, в расширении сферы действия и в обеспечении уважения его предписаний”.

Далее К. Аннан говорил о том, что по мере осознания вызовов будущего как вызовов транснациональных растет и “осознание того, что международное право является эффективным инструментом в глобальных усилиях встретить эти вызовы”. Особого внимания заслуживает замечание: “Пятидесятилетие Комиссии является подходящим моментом не только для празднования ее достижений, но и для оценки состояния международного права, а также и для программирования ее работы в следующем тысячелетии”¹. Представляется, что последнее замечание заслуживает особого внимания. Но вначале о конкретных итогах 49-й сессии.

На предыдущей сессии Комиссия завершила работу над проектом Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и передала его Генеральной Ассамблее. Был также принят в первом чтении и отправлен на отзыв правительствам проект статей об ответственности государств. В повестке дня остался один вопрос, достаточно подготовленный для принятия его в первом чте-

нии на данной сессии, а именно “Гражданство в связи с правопреемством государств” (спецдокладчик — чешский юрист В. Микулка). Этому вопросу Комиссия и посвятила свое основное время.

События последних лет в Европе и в других регионах показали, сколь важен этот вопрос как для прав человека, так и для правоотношений между государствами. Проект статей в целом отражает сложившуюся практику, в основном даже практику периода после первой мировой войны, что подтверждается и содержанием доклада. Моментов прогрессивного развития немного.

Принципиальные возражения вызвала лишь одна статья проекта (ст. 10). Пункт 2 ст. 10 содержал совершенно правильное положение, которое нашло подтверждение, в частности, в Европейской конвенции о гражданстве: “Государство-преемник сохраняет право проживания на своей территории всех затрагиваемых лиц, которые до даты правопреемства государств обычно проживали на территории, ставшей территорией этого государства-преемника, и которые не приобрели его гражданство”.

Вместе с тем пункт содержал существенную оговорку о том, что он применяется без ущерба для положений п. 3. А в п. 3 говорилось: “Когда законы какого-либо затрагиваемого государства обуславливают добровольную утрату его гражданства или отказ от права приобретения его гражданства лицами, приобретающими или сохраняющими гражданство другого затрагиваемого государства, обязательством, в соответствии с которым такие лица должны перенести свое место жительства за пределы его территории, предоставляется разумный срок для выполнения этого обязательства”.

Это положение косвенно отрицало предыдущий пункт и легализовывало практику принудительного выселения лиц, которые сохранили или приобрели гражданство другого государства. Подобное положение явно противоречит общепризнанным правам человека. В результате продолжительной дискуссии удалось добиться снятия п. 3, но, к сожалению, не удалось сохранить и п. 2.

Внимание Комиссии было обращено на то, что в проекте статей последовательно отражено право государства лишать гражданства. Между тем, как известно, в ряде новых конституций за государством такое право не признается. Согласно Конституции России, гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6). Из этого видно, что государство не может лишить гражданина его гражданства, но сам гражданин вправе изменить гражданство или отказаться от гражданства. В Конституции Польши 1997 года содержится аналогичное положение: “Польский гражданин не может утратить польское гражданство, за исключением случая, когда он сам от него отказывается” (ч. 2 ст. 34)².

Предлагалось, соответственно, изменить формулировки проекта статей, с тем чтобы речь шла не о лишении, а об утрате гражданства, или, как говорится в Конституции РФ, о прекращении гражданства в соответствии с правом. Широкой поддержки это предложение не нашло. Как известно, законодательство большинства государств предусматривает право государства лишать своего гражданства.

Проект статей в целом отражает “стейтистский” подход, он ориентирован в основном на государство, а не на человека, что в общем, надо признать, отвечает современной практике, но не тенденциям развития международного права. Проект статей подтвердил право на гражданство как одну из своих основ. Содержание права на гражданство изложено во Всеобщей декларации прав человека так: “Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство” (ст. 15). А может ли человек не менять, а просто отказаться от гражданства?

Представляется, что позитивное международное право дает отрицательный ответ. В Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года сказано: “Если право договаривающегося государства разрешает отказ от гражданства, такой отказ не должен вести к утрате гражданства, если только соответствующее лицо не обладает другим гражданством или не приобретает его” (ч. 1 ст. 7)³.

Едва ли приведенное положение соответствует праву на гражданство. Косвенно оно признает возможность того, что право государства может не разрешать отказ от гражданства даже в целях его изменения. Все это отголоски прошлого, когда население рассматривалось как принадлежность территории. Ныне гражданство понимается не просто как принадлежность к государству, а как членство в государственно организованном обществе⁴. На основе такого правоотношения его субъекты несут взаимные права и обязанности, их прекращение зависит от воли обеих сторон.

Право на гражданство должно включать право не только на его изменение, но и на отказ от гражданства, то есть право на безгражданство. Это право носит не столько практический, сколько концептуальный характер. Тем не менее известны случаи, когда оно приобретает серьезное практическое значение. Право на отказ от гражданства было в определенной мере признано еще до второй мировой войны Временным соглашением о статусе беженцев из Германии 1935 года. Едва ли были основания не признавать право граждан Германии еврейского происхождения на отказ от гражданства государства, которое поставило их вне закона.

В целом проект статей о гражданстве в связи с правопреемством государств подготовлен на достаточно высоком профессиональном уровне, и утверждение его положений в практике государств поможет решению многих вопросов в сфере, которой он

посвящен. Вопрос о форме, в которую будет облечен проект, решит Генеральная Ассамблея (например, принятием конвенции или резолюции).

Завершение работы над проектом статей запланировано на 1999 год. Однако возможно продолжение работы над следующей частью темы, касающейся юридических лиц. Как известно, нынешний проект статей ограничивается вопросами гражданства лишь физических лиц. Продолжение работы зависит от замечаний, которые должны быть представлены правительствами.

* * *

Теперь о других темах, обсуждение которых было начато на предыдущих сессиях. Больше всего времени было уделено теме “Оговорки к международным договорам”. Сославшись на то, что состав Комиссии был в значительной мере обновлен в результате выборов, специальный докладчик французский юрист А. Пелле ограничился повторным представлением своего прошлогоднего доклада⁵, что не вполне соответствует практике Комиссии. Необычным было и предложение спецдокладчика до исследования темы принять заявление Комиссии по одному из наиболее сложных вопросов, а именно об оговорках к многосторонним нормативным договорам, включая договоры о правах человека. Предложение объяснялось особой актуальностью вопроса.

Ряд членов Комиссии обоснованно доказывали, что подобное заявление следовало бы принять лишь по завершении исследования темы. Особенно остро обсуждался вопрос о полномочиях создаваемых на основе договоров органов в отношении оговорок. В конце концов после исключения ряда спорных моментов был принят проект резолюции. В нем говорится, что венский режим оговорок применим в целом и к договорам о правах человека. Создаваемые на основе договоров органы могут высказывать свое мнение о правомерности оговорок, если это необходимо при выполнении ими своих функций. Однако они не могут при этом обладать большей компетенцией, чем та, которой они наделены.

Для продолжения работы над темой “Ответственность государств” Комиссия назначила нового спецдокладчика — австралийского профессора Дж. Кроуфорда. Прежний спецдокладчик — итальянский профессор Аранжио-Руис — не был переизбран в члены Комиссии. Запланировано принятие проекта статей по теме к концу пятилетия, то есть было решено придать надлежащую приоритетность рассмотрению данной темы в 2001 году.

Что касается темы “Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом”, то

по ней обращено внимание на ряд концептуальных трудностей, на юридическую нечеткость названия, на связь этого названия с общей ответственностью государств. Собственно в рамках темы рассматривались два вопроса: предотвращение вредных последствий и ответственность за них. При этом работа по первому вопросу может быть завершена уже в ближайшее время. Поэтому было решено закончить работу прежде всего по подразделу “Предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности”. Второе чтение запланировано на 2001 год. Спецдокладчиком назначен индийский юрист П.Ш. Рао.

Из предложенных Комиссией новых тем Генеральная Ассамблея рекомендовала рассмотреть две: “Дипломатическая защита” и “Односторонние акты государств”. Актуальность и практическое значение тем едва ли могут вызвать сомнения. Вместе с тем обе являются достаточно сложными и потребуют выяснения многих вопросов, практика по которым далека от единообразия.

Учрежденная Комиссией рабочая группа по теме “Дипломатическая защита” обсудила “Общий набросок”, подготовленный Комиссией на предыдущей сессии для представления Генеральной Ассамблее. В результате обсуждения была принята схема дальнейшей работы. Комиссия вполне обоснованно подчеркнула актуальность и значение темы.

Было решено ограничиться дипломатической защитой в узком смысле, исключив претензии государства, непосредственно предъявляемые другому государству. Документ группы в целом может служить программой предстоящего исследования. Вместе с тем он вызывает определенные сомнения в юридическом плане, некоторые его положения отражают устаревшие концепции.

Основание для дипломатической защиты определяется как противоправное деяние, которое “повлекло за собой косвенный ущерб государству обычно через посредство его граждан”. Эта концепция основана на международном праве прошлого. В этом праве не было места человеку. Поэтому дипломатическая защита и обосновывалась косвенным ущербом государству через посредство человека. Думается, что сегодня дипломатическую защиту следует рассматривать прежде всего в плане защиты прав человека. Косвенное признание этого положения можно обнаружить и в документе группы. Вопреки общей концепции говорится о праве государства обеспечить защиту своих граждан и действовать в их интересах, о праве международной организации защищать права своего агента.

Защита прав своих граждан за рубежом — одна из функций государства, получившая закрепление и в международном праве. Пожалуй, это наиболее древняя форма защиты прав человека в международных отношениях. Думается, что в основу проекта следует положить концепцию, согласно которой основанием диплома-

тической защиты является не только причинение косвенного ущерба государству, но прежде всего нарушение прав его гражданина.

Дипломатическая защита рассматривалась в документе как разновидность экстерриториальной юрисдикции государства. Между тем такая юрисдикция означает ограниченное распространение власти государства на своих граждан за рубежом. В случае дипломатической защиты речь идет об ином: о праве государства защищать своих граждан. После соответствующих замечаний положение было снято.

Был поставлен вопрос: является дипломатическая защита правом или обязанностью государства? Было обращено внимание Комиссии на то, что в соответствии с современным конституционным и международным правом гражданин имеет право на дипломатическую защиту со стороны своего государства. В Конституции России говорится: "Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами" (ч. 2 ст. 61). Иначе говоря, дипломатическая защита своих граждан является конституционной обязанностью государства. Несмотря на эти доводы, Комиссия решила пока сохранить вопрос о схеме предстоящего исследования.

Спецдокладчиком по теме назначен марокканский профессор М. Беннуна. Завершение первого чтения проекта по данной теме запланировано на 2001 год.

В результате обсуждения темы "Односторонние акты государств" Комиссия указала на ее растущее практическое значение. Проявляющаяся во многих формах практика государств, связанная с односторонними актами, стала предметом многих научных исследований⁶. Соответствующие вопросы затрагиваются в решениях Международного Суда и других международных судебных органов. В результате накоплен определенный материал для проведения исследования.

Комиссия поставила задачу: в интересах правовой стабильности и для обеспечения большей уверенности, предсказуемости и стабильности в международных отношениях, а также для упрочения правопорядка целесообразно выяснить, каким образом действуют односторонние акты государств и каковы правовые последствия этого действия, а также изложить применимые к ним нормы права.

Исследованию подлежат односторонние акты, имеющие конкретное отношение к международному праву, то есть акты, порождающие именно правовые последствия, создавая, признавая, защищая или изменяя права, обязанности или правовые ситуации. Не исключается исследование так называемых "коллективных", или "совместных", актов с участием многих государств.

Не подлежат рассмотрению акты, касающиеся определения и последствий международно-противоправных деяний, поскольку они

относятся к праву международной ответственности. Исключается исследование односторонних актов международных организаций. Вместе с тем отмечается, что тема резолюций международных организаций заслуживает самостоятельного изучения в будущем. Не подлежат рассмотрению односторонние акты, связанные с международными договорами (присоединение, денонсация, оговорки и проч.), поскольку они относятся к праву международных договоров.

Не будут рассматриваться внутренние акты государств (законы, указы, постановления), которые не имеют последствий в международном плане. Вместе с тем внутренние акты, которые могут иметь такие последствия, должны быть включены в план темы в той мере, в какой они создают правовые ситуации, которые могут быть противопоставлены другим государствам и которые допускаются международным правом (примером могут служить акты о юрисдикции над морскими районами). Едва ли нужно подчеркивать, что эта проблема приобретает сегодня большое практическое значение, а относящиеся к ней нормы весьма неопределенны.

Важной проблемой является роль односторонних актов в формировании норм обычного права. Комиссия не исключила возможности исследования проблемы в дальнейшем. Однако, учитывая сложность и самостоятельное значение проблемы, было бы целесообразно изучить ее в связи с темой "Формирование норм международного обычного права" по аналогии с односторонними актами, относящимися к договорам. Предложение включить такую тему в план работы Комиссии было сделано на ее предыдущей сессии. Однако ни в самой Комиссии, ни в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи тема не была встречена с пониманием. И это несмотря на то, что обычай становится все более важным источником международного права, а также на то, что в механизме его формирования произошли принципиальные перемены.

В результате обсуждения Комиссия приняла план исследований темы. Завершение работы и представление рекомендаций Генеральной Ассамблее запланировано на 2001 год. Специальным докладчиком назначен юрист из Венесуэлы Р. Седеньо. Как видно из сказанного, большинство исследований предполагается завершить в один год — тот, в котором истекает срок полномочий нынешнего состава Комиссии. Такое положение создает определенные трудности как для Комиссии в ее завершающем году, так и для Шестого комитета.

В целом можно сказать, что Комиссия выполнила мандат Генеральной Ассамблеи в отношении ее 49-й сессии, несмотря на то что продолжительность сессии была сокращена на две недели, учитывая финансовые трудности ООН.

А теперь об итогах и, главное, о перспективах Комиссии. Заслуги Комиссии в кодификации и прогрессивном развитии международного права несомненны и общепризнанны. При их оценке необходимо помнить, что созданный Лигой Наций аналогичный орган не дал практических результатов. Дело, разумеется, здесь не в личных качествах членов этого органа, а в позиции правительств. Об этом необходимо помнить и при оценке современного процесса кодификации международного права.

Чтобы убедиться в достижениях Комиссии международного права, достаточно вспомнить о ее роли в кодификации и прогрессивном развитии таких областей международного права, как морское, дипломатическое и консульское право, право международных договоров, правопреемство.

Кроме того, по заданию Генерального секретаря ООН Комиссия представила доклады по таким проблемам, как права и обязанности государств, нюрнбергские принципы, международная уголовная юрисдикция, определение агрессии. Был также подготовлен ряд проектов конвенций — об искоренении безгражданства, о клаузулах наибольшего благоприятствования и др.

Наряду с признанием заслуг Комиссии в последние годы наблюдается рост критических замечаний в адрес Комиссии как на официальных форумах, так и особенно в академических кругах. Высказано было даже мнение о том, что наблюдаются определенная эрозия и стагнация в универсальном правотворческом процессе в рамках Комиссии.

Что же ставится в упрек Комиссии? Главным образом указывают на то, что подготовленные ею проекты зачастую не становятся частью позитивного права. Иллюстрируют это, например, тем, что венские концепции о правопреемстве государств не только не вступили в силу, но и не могут рассчитывать на это в обозримом будущем.

В чем причина этого явления? Пока Комиссия занималась сравнительно спокойными отраслями международного права, дипломатическим и консульским правом, все шло хорошо. Как известно, для принятия Конвенции о специальных миссиях не потребовался даже созыв дипломатической конференции, она была принята непосредственно Генеральной Ассамблеей. Однако уже Конвенция о праве международных договоров вызвала серьезные разногласия. Известно, что и сегодня ряд крупных государств отказываются от участия в ней.

Причины подобного явления представители правительств в Генеральной Ассамблее видят в недостаточном учете Комиссией потребностей и мнений государств. В связи с этим предлагается

усовершенствовать методы работы Комиссии. Прежде всего это касается отношений с Ассамблеей и с правительствами. Представитель одного из правительств в ходе обсуждения доклада Комиссии за 1996 год в Шестом комитете высказал даже предложение учредить рабочую группу для контроля за работой Комиссии.

Замечу, что контроль за правотворческим процессом всегда был основной заботой правительств. Одна из немногих резолюций Ассамблеи Лиги Наций по вопросам кодификации международного права (1931 г.) была в основном посвящена усилению влияния правительств на все этапы процесса кодификации⁷.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 30 января 1997 г. по докладу Комиссии вновь подчеркивается желание “еще более укрепить взаимодействие между Шестым комитетом как органом представителей правительств и Комиссией международного права как органом независимых экспертов-юристов в целях дальнейшего развития диалога между этими двумя органами”⁸.

Нет сомнений в том, что Комиссия должна учитывать интересы государств и мнения их правительств. Нельзя, однако, не заметить, что эта задача становится все более сложной в результате значительного роста числа государств и многообразия их интересов. В общем, диалог с Шестым комитетом и правительствами — необходимое условие эффективности работы Комиссии. Вместе с тем и правительствам следует считаться с особым статусом Комиссии, которая состоит из экспертов, отвечающих высоким требованиям и в целом обеспечивающих представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира (ст. 8 Положения о Комиссии).

Думается, что Комиссия призвана представлять прежде всего интересы международного сообщества в целом, отражать их в своих проектах на высоком профессиональном уровне и в первую очередь именно под этим углом зрения призвана осуществлять кодификацию и прогрессивное развитие международного права. Эта мысль нашла определенное отражение и в упомянутой выше резолюции Генеральной Ассамблеи, в которой говорится о диалоге Комиссии и Шестого комитета, о необходимости продолжать заниматься обзором тех тем международного права, которые, “учитывая пробудившийся или возродившийся интерес к ним со стороны международного сообщества, могут подходить для целей прогрессивного развития и кодификации международного права”.

Комиссия не должна лишь следовать за практикой государств, ее задача состоит и в учете тенденций развития. В этом смысл прогрессивного развития международного права. Комиссия представляет государствам оптимальный, научно обоснованный проект. Правительства предлагают к нему свои поправки с учетом своих интересов и своего уровня международно-правового сознания.

Нельзя упускать из виду и то обстоятельство, что Комиссия отнюдь не игнорирует мнения правительств. По своим проектам она запрашивает их мнения и тщательно их учитывает. Большинство членом Комиссии являются государственными чиновниками (руководители договорно-правовых отделов ведомств иностранных дел, кадровые дипломаты, юридические советники правительств). Наконец — и это, пожалуй, главное, — проекты Комиссии обретают окончательный вид и принимаются на дипломатических конференциях представителями правительств.

Казалось бы, при таких условиях правительствам нет оснований беспокоиться. Думается, что их озабоченность вызывается прежде всего двумя моментами. Во-первых, проекты Комиссии обладают таким авторитетом, что внесение в них принципиальных изменений на дипломатической конференции является делом непростым. Во-вторых, конвенции, принятые дипломатическими конференциями на основе проектов Комиссии, зачастую рассматриваются как выражение обычного права даже до их вступления в силу. Как известно, Международный Суд именно так трактовал Венскую конвенцию о праве международных договоров еще до вступления ее в силу.

Более того, в дипломатической практике и в решениях международных арбитражей нередки ссылки даже на предварительные проекты Комиссии как на выражение обычного права. Так, в ходе рассмотрения арбитражем *ad hoc* спора между Новой Зеландией и Францией относительно толкования и применения соглашения (1990 г.) стороны ссылались на проект Комиссии об ответственности государств⁹. В результате сложился своеобразный механизм, который дает возможность разработанным Комиссией правилам непосредственно воздействовать на обычное международное право. Это и вызывает озабоченность правительств.

Правительства инициировали новые формы предварительной обработки проектов Комиссии. Многие из них еще до передачи на рассмотрение дипломатической конференции годами обсуждаются в специальных комитетах, рабочих группах, учреждаемых Генеральной Ассамблеей¹⁰. Еще одна форма диалога правительств с Комиссией была предложена на совещании юридических советников ведомств иностранных дел. Речь шла о том, чтобы постоянные миссии при ООН, находящиеся в Женеве, направляли своих сотрудников в качестве наблюдателей на пленарные заседания Комиссии. Пока это предложение не реализовано. В общем можно сказать, что механизм ООН оказался не подготовленным к темпам кодификации, диктуемым потребностями международного сообщества. Ряд подготовленных Комиссией проектов еще годами будут ждать своей очереди на созыв дипломатической конференции.

Трудности процесса кодификации определяются сложностями нормотворчества. Не только в международной сфере, но и внутри государств усложнение объекта регулирования — общественных отношений — определяет усложнение и нормотворчества. Законодатель должен не только выразить волю государства, но и облечь ее в нормы в соответствии с требованиями юридической науки. А это требует высоких профессиональных знаний. Недостаточный учет как первого, так и второго фактора влечет за собой сбои в функционировании закона. Главная ответственность за высокий профессиональный уровень актов кодификации и прогрессивного развития лежит прежде всего на Комиссии. Сложность решаемых проблем делает целесообразным сотрудничество Комиссии с научными учреждениями и авторитетными учеными, на что указывалось и в ходе прений в Шестом комитете.

Комиссию довольно часто упрекают — и не без оснований — в медлительности. Этому необходимо помочь. Комиссия уже приняла шаги в этом направлении. Создан редакционный комитет узкого состава для предварительного обсуждения проектов, учреждаются рабочие группы для обсуждения конкретных проектов. Могут быть приняты и дополнительные меры. Тем не менее нельзя не учитывать, что, как уже отмечалось, то, что удастся сделать Комиссии, годами ждет своей очереди в механизме ООН.

Это обстоятельство сознается и правительствами. Поэтому в Шестом комитете было высказано мнение о том, что конвенции не должны рассматриваться не только как единственный, но даже и как лучший метод правотворчества. Было предложено широко использовать формы “мягкого права”: резолюции Генеральной Ассамблеи, доклады Комиссии по соответствующим темам и др. Высказывалось мнение, что “мягкое право” способно играть важную роль в развитии международного права. Ряд находящихся на рассмотрении Комиссии проектов предназначен для облачения именно в такие формы. В связи с этим возникает необходимость включения в программу работы Комиссии темы о влиянии неправовых актов (“мягкого права”) на международное право.

Едва ли сегодня может быть найден альтернативный общий механизм нормотворчества, исключаящий Комиссию международного права. Как известно, правительства не рискнули поручить Комиссии разработку новой Конвенции по морскому праву, поскольку она затрагивает очень серьезные экономические и иные интересы государств. Конвенция разрабатывалась непосредственно на дипломатической конференции. Процедура заняла десятилетие и обошлась бюджету ООН в сумму, значительно превышающую то, что было затрачено на Комиссию в течение полувека. А в конечном счете далеко не все государства, включая некоторые морские державы, ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву.

При рассмотрении методов работы Комиссии обращает на себя внимание следующее обстоятельство. В Комиссии представлены основные правовые системы мира. Но если обратиться к докладам, к комментариям к проектам, то станет очевидным, что они основаны главным образом на англоязычных публикациях, значительно меньше — на франкоязычных. Что же касается других рабочих языков ООН, то издаваемые на них материалы встречаются лишь в виде исключения. Оптимальным путем решения проблемы были бы регулярная публикация обзоров практики государств Секретариатом ООН, а также перевод соответствующей литературы прежде всего на английский язык и ее издание. Однако этому препятствует финансовый кризис Организации.

Понимая, что общее международное право состоит из обычных норм и формируется под влиянием практики государств, многие из них регулярно публикуют материалы своей практики. К сожалению, положение в России в этом отношении самое критическое. Средства массовой информации совершенно не уделяют внимания международно-правовой практике нашего государства. Зачастую с важным выступлением главы правительства или министра иностранных дел можно ознакомиться лишь по иностранным источникам. Подобное положение не может не сказываться и на уровне международно-правового сознания в стране.

Некоторые материалы публикуются в “Московском журнале международного права” и в “Дипломатическом вестнике”, но этого явно недостаточно. Нельзя также не заметить, что даже такое издание, как “Бюллетень международных договоров”, отгородилось от сколько-нибудь широкой аудитории специалистов непомерно высокой ценой. Подписная цена одного номера превышает 30 тыс. рублей.

Немало критических замечаний в Шестом комитете было высказано и в отношении тематики будущей работы Комиссии. Указывая на необходимость более полного учета потребностей государств при выборе тематики, представители правительств были далеки от единства мнений в определении этих потребностей и в выборе соответствующих тем. В результате многие выступавшие высказались за то, что главная роль в выборе тем должна принадлежать Комиссии. Заслуживает внимания мнение представителей правительства о том, что Комиссия должна проводить изучение общих и фундаментальных проблем международного права и что именно это должно служить критерием отбора возможных тем, представляемых на утверждение Генеральной Ассамблеи.

Значительное число представителей высказалось в пользу темы “Право окружающей среды”. Вместе с тем другие сочли, что проведение такого исследования не будет являться надлежащим использованием времени и ресурсов Комиссии, поскольку данная деятельность будет дублировать работу других подразделений ООН. Из этого

видно, что сотрудничество Комиссии с многочисленными органами, занимающимися кодификацией международного права в специальных областях, приобретает серьезное значение. В противном случае международному праву угрожает опасность фрагментации.

Заслуживает внимания следующее положение из подготовленного Секретариатом ООН резюме прений по докладу Комиссии на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи: "Выявленной Комиссией опасности фрагментации в международном праве и практике следует противодействовать путем более тесного сотрудничества с органами, обладающими специальным правотворческим мандатом, такими как Юридический подкомитет Комитета по использованию космического пространства в мирных целях, и такими организациями, как Комиссия по правам человека или Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде"¹¹.

Можно говорить о новой функции Комиссии, заключающейся в предотвращении фрагментации международного права в условиях, когда его развитием в специальных областях занимается значительное число иных органов. Необходимо преодолеть присущий Комиссии недостаток — отсутствие устойчивого сотрудничества с указанными органами. Такое сотрудничество необходимо для обеспечения единства системы международного права, а также для повышения уровня кодификации его специальных отраслей.

Оптимальное определение программы будущей работы Комиссии требует предварительного анализа состояния международного права в целом. Нельзя не обратить внимание на мудрость авторов Положения о Комиссии, которые предусмотрели: "Комиссия делает обзор всей области международного права с целью выбора тем для кодификации..." (п. 1 ст. 18).

К сожалению, Комиссия не придавала должного значения этому положению. Значительную помощь Комиссии в этом плане оказали два обзора, подготовленные Секретариатом ООН. Однако со времени публикации последнего обзора прошло более четверти века. Многое с тех пор изменилось. Кроме того, обзор Секретариата не может заменить анализа самой Комиссией. Очевидно, необходимы совместные усилия обоих органов.

Развитие международной жизни предъявляет Комиссии все более высокие требования. В ходе общей дискуссии на последней сессии Генеральной Ассамблеи представители государств говорили о необходимости создания нового мирового порядка — порядка XXI века. В деятельности ООН находит все большее воплощение превентивная дипломатия. Между тем Комиссия занимается в основном тем, что уже сложилось в международной практике. Мало внимания уделяется будущему. Представляется, что Комиссии следует изучать перспективы развития международного права и дово-

дить результаты изучения до сведения государств, помогая им таким образом определять свои позиции.

Учитывая большое значение методов работы Комиссии и необходимость разработки долгосрочной программы ее работы, была учреждена Рабочая группа по долгосрочной программе работы Комиссии, председателем которой поручено быть мне. Представленный группой доклад был в значительной мере использован в предшествующем изложении.

Говоря о работе Комиссии, нельзя не отметить высококвалифицированную работу ее секретариата под руководством д-ра Роя Ли.

В заключение отмечу, что в связи с пятидесятилетием Комиссии намечен и осуществлен ряд мероприятий. Издан сборник статей членов Комиссии "Международное право в канун двадцать первого века. Взгляды членов Комиссии международного права"¹². В октябре 1997 года в рамках сессии Шестого комитета Генеральной Ассамблеи проведен международной коллоквиум, посвященный анализу работы Комиссии. В работе коллоквиума принял участие широкий круг ученых и дипломатов. К сожалению, не все члены Комиссии смогли принять участие в этом мероприятии, поскольку ООН и некоторые правительства оказались не в состоянии финансировать их поездку. На май 1998 года запланировано проведение посвященного Комиссии семинара в Женеве.

И.И. Лукашук,

доктор юридических наук, профессор,
член Комиссии международного права ООН.
Подробнее об авторе см. № 3/4 нашего
журнала за 1994 год.

¹ Док. ООН SG/SM/2834, 7 July 1997.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa, 1997. — S. 8.

³ Авторский перевод английского текста. Официальный русский текст не соответствует смыслу статьи.

⁴ Такое понимание гражданства утверждается сегодня и в судебной практике. Так, в решении Высшего суда Фукуока от 13 мая 1994 г. говорится, что "граждане являются членами, образующими государство" (*The Japanese Annual of International Law*. — 1995. — No 388. — P. 114).

⁵ См. Московский журнал международного права. — 1997. — № 2.

⁶ См., например, *Каламкарян Р.А.* Международно-правовое значение односторонних юридических актов государств. — М., 1984.

⁷ *UN Official Journal*. — Spree. Suppl. — No 53. — P. 9.

⁸ Док. ООН A/RES/51/160.

⁹ *Reports of International Arbitral Awards*. — Vol. XX. — U.N., 1994. — P. 249.

¹⁰ О работе одного из таких органов см. *Колодкин Р.А., Панин И.А.* Обсуждение проекта Устава Международного уголовного суда в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН//МЖМП. — 1996. — № 4.

¹¹ Док. ООН A/CN/ 4/479, 25 февраля 1997 г., п. 99.

¹² International Law on the Eve of the Twenty-first Century//Views from the International Law Commission. — U.N. — N.Y., 1997.

Статья получена редакцией 9 сентября 1997 г.

Граница — богатство страны

Раз в году, 25 октября, отмечается День таможенника. Минувшей осенью по случаю этого праздника руководитель Государственного таможенного комитета (ГТК) России Александр Круглов устроил пресс-конференцию, на которой он раскрыл значение таможенной службы для всей России.

Из его праздничного отчета можно было сделать вывод, что таможенная служба стала весьма заметным и солидным финансовым мероприятием для страны. Цифры выглядели воистину впечатляюще. Только в 1997 году российская таможня наметила перечислить в бюджет России 54 трлн. руб., что составит почти одну треть всех доходов, и план этот уверенно выполняет.

Вместе с тем рентабельность таможенной службы настолько высока, что у нее нет аналогов в мире. Иными словами, она приносит стране огромные доходы, а получает на свои нужды совсем мало. Так, за все годы существования ГТК России получил всего 2 трлн. руб., а это составило всего 0,7 процента бюджета страны на 1997 год.

Таможенников в России всего 56 тыс. человек. Против них контрабандисты всех мастей ведут настоящую войну. Только за последние три года было зарегистрировано свыше 400 случаев нападения на работников ГТК и членов их семей. За эти же годы 18 работников таможни были убиты.

О мздоимстве среди таможенников много говорят и пишут средства массовой информации. ГТК делает многое, чтобы искоренить факты коррупции на границе. В частности, учреждена служба таможенной безопасности. В рамках этой службы создан телефон доверия, по которому каждый несправедливо обиженный при прохождении таможенного контроля может позвонить и пожаловаться начальству на любого чиновника.

(Наш кор.)
