

СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В МИРОПОРЯДКЕ НА ОСНОВЕ ГОСПОДСТВА ПРАВА

Р. А. Каламкрян*

Важной характеристикой Содружества Независимых Государств является единство правового пространства. Понятие «единое» здесь не означает невозможности суверенизации определенной территории в виде независимого государства (при наличии на этот счет ясно выраженного волеизъявления народа, населяющего эту территорию), а предполагает вхождение его (их) в универсальное правовое пространство.

Современное международное право, будучи неделимым по своей сути, не допускает каких-либо изъятий в его пространственном применении. Все государства мира в одинаковой и равной мере подпадают под действие международного права и должны строить отношения между собой, базируясь исключительно на праве. Причем поведение государств должно быть не только формально правовым, но и добросовестным. Оно должно исходить из определенных императивов должного, устанавливаемых принципом добросовестности. Известно, что международные судебные и арбитражные органы относятся со всей серьезностью к фактам несоблюдения принципа добросовестности при выполнении международных обязательств. Постоянная палата международного правосудия и Международный Суд ООН постоянно подтверждали в своих решениях позитивный характер обязательства добросовестного поведения государств, рассматривая его несоблюдение как недопустимое с точки зрения права (решение Постоянной палаты международного правосудия от 25 мая 1926 г. по делу о Верхней Силезии и решение Международного Суда ООН от 27 августа 1952 г. по делу о правах граждан США в Марокко)¹. Исходя из объективно проявляющих себя вовне факторов и с учетом всех обстоятельств дела, суд способен выйти на справедливое решение вопроса о том, насколько государство соблюдает принцип добросовестности в своем поведении.

Предписания должного поведения в форме *actiones bonae fidei* вписываются и прямо вытекают из положений концепции господства права — *rule of law*. основополагающим моментом этой известной концепции является необходимость урегулиро-

* Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук.

вания всех межгосударственных споров, которые могут возникнуть, на основе международного права посредством обращения в независимый и беспристрастный орган правосудия — Международный Суд ООН².

Практика международных судебных и арбитражных органов способствовала консолидации указанной здесь нормы в норму поведения государств в рамках реально действующих межгосударственных отношений. Норма, предполагающая необходимость судебно-арбитражного разрешения межгосударственных споров, имеет общее значение. Она распространяет свое действие как на споры, возникающие в порядке выполнения международных договоров, так и на споры, не связанные с конкретными договорными взаимоотношениями государств. Соответственно споры, касающиеся применения международных договоров, подлежат урегулированию согласно строго определенному конвенционному постановлению и имеют договорно-правовую основу их урегулирования, а споры, не связанные с применением конкретного международного договора, подлежат судебно-арбитражному урегулированию в обычно-правовом порядке. На этот счет существуют явно выраженная практика международных судебных и арбитражных органов и соответствующее понимание самих государств, которые признали обязательную юрисдикцию Международного Суда в общем плане согласно пункту 2 статьи 36 Статута Международного Суда. Достаточно сказать, что в настоящее время обязательную юрисдикцию Международного Суда в общем плане в соответствии с постановлениями пункта 2 статьи 36 признали 53 государства. Причем значительное количество государств признали обязательную юрисдикцию Международного Суда на безусловной основе, без каких-либо оговорок³. Сам факт такого признания свидетельствует о том, насколько распространенным среди государств стало понимание важности обязательной судебной процедуры⁴ в качестве составной части построения миропорядка на основе господства права.

СССР как государство-предшественник по отношению к СНГ, заявив о своей приверженности примату права в международной политике, таким образом засвидетельствовал свою *de facto* готовность содействовать урегулированию межгосударственных споров через суд (арбитраж), как того требует концепция господства права. *De jure* СССР признал обязательную юрисдикцию Международного Суда в отношении разрешения споров по конкретным договорам, касающимся в основном прав человека (например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г., Конвенция

о политических правах женщин от 31 марта 1953 г. и др.). Представляется, что этого частичного признания недостаточно.

С возникновением СНГ такая фактическая готовность должна быть подтверждена на высоком уровне глав государств Содружества и развита в конкретном варианте в форме готовности, на этот раз уже *de jure*, признать в общем плане обязательную юрисдикцию Международного Суда в полной мере, как того требует его Статут.

Таким путем самым действенным и конкретным образом проявит себя заявленная ими готовность содействовать построению миропорядка на основе господства права, в котором будет отлаженно функционировать механизм мирного урегулирования межгосударственных споров через применение права.

Наряду с общим вариантом принятия обязательной юрисдикции Международного Суда согласно пункту 2 статьи 36 Статута в отношении любых гипотетических споров могут возникнуть и проблемы частного характера — соблюдение международных договоров, предусматривающих обязательную юрисдикцию суда по урегулированию на этот раз уже конкретных споров, возникающих в ходе применения указанных договоров. Особых сложностей эта проблема при наличии доброй воли у всех государств — членов СНГ, видимо, не вызовет. Согласно постановлениям пункта 1 (а) статьи 34 Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства государств в отношении всей территории государства-предшественника, продолжает находиться в силе в отношении каждого образованного таким способом (путем отделения) государства-преемника. Невыдвижение со стороны государств — членов СНГ каких-либо возражений против продолжения действия соответствующих договоров создает материально-правовые условия для их беспрепятственного функционирования и в дальнейшем (п. 2 ст. 34). Политическое благоразумие, проявленное в момент приема в члены ООН, и стремление через членство в Статуте Международного Суда подтвердить свою приверженность концепции господства права образуют основу для благоприятного решения вопроса о правопреемстве государств — членов СНГ в отношении договоров, предусматривающих обязательную юрисдикцию Международного Суда.

Перед тем как перейти к непосредственному предмету исследования, представляется необходимым остановиться на анализе ряда теоретических положений международного права общего плана и конкретных норм международного права,

регулирующих деятельность международных судебных и арбитражных органов. Только после такого анализа можно получить законченную картину исследуемых нами вопросов.

Международному праву известен целый ряд мирных средств разрешения межгосударственных споров. Все они перечислены в статье 33 Устава ООН. К ним, как известно, относятся переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство. Из названных мирных средств международные суд и арбитраж обладают той особенностью, что их решения юридически обязательны. Приняв на себя обязательство обратиться в суд для разрешения спора, стороны тем самым берут на себя правовую обязанность выполнять его решение на основе принципа добросовестности, которая вытекает из данного обязательства. Содержание этого обязательства включает определенную линию поведения на протяжении всего хода проведения судебного производства и после его окончания. Во-первых, предполагается необходимость оказания сторонами всестороннего содействия с целью проведения производства в нормальном порядке и завершения расследования дела в максимально допустимые сроки. Помимо этого, возникающая обязанность предполагает меры по выполнению на основе принципа добросовестности вынесенного судебного решения. Международная судебная процедура, как мы видим, не только обеспечивает нахождение справедливого решения спора, но и создает правовые гарантии его юридически обязательного выполнения. Помимо чисто субъективного обязательства по добросовестному выполнению решения суда (которое вытекает из первоначально принятого обязательства обратиться в суд для разрешения спора) потерпевшая сторона вправе привлечь внимание Совета Безопасности ООН к невыполнению решения вообще или его недобросовестному выполнению. В ответ на такой демарш Совет Безопасности уполномочен принять все соответствующие меры для приведения решения суда в исполнение (ст. 94 Устава ООН).

Таким образом, международное право в лице Международного Суда имеет надежное средство для поддержания своей эффективности и подтверждения своей цельности. Мировой порядок, в котором межгосударственные споры урегулируются через Международный Суд или международный арбитраж,— это миропорядок, в котором господство права находит действительную форму своего бытия. Только в этом случае можно говорить о совершенном международном правопорядке. В окончательном решении международного арбитража по делу "Trail Smelter" от 1941 года записано следующее. Как международный правопорядок на основе господства права

в качестве неперемennого условия требует принятия обязательной юрисдикции суда и соответственно урегулирования межгосударственных споров через суд или арбитраж, так и придавание этому правопорядку понятия цельности и завершенности устанавливает требование добросовестного выполнения уже вынесенного решения.

Все сказанное выше красноречиво свидетельствует о значимости Международного Суда как главного элемента установления господства права в международных отношениях. Будучи независимым коллективным органом ООН, Международный Суд призван содействовать разрешению межгосударственных споров при обстоятельствах, когда все другие мирные средства урегулирования не оказались эффективными. Решения, выносимые судом на основе международного права и справедливости, не только являются основой урегулирования того или иного спора, но и содействуют прогрессивному развитию международного права и его институтов. Сам факт обращения в Международный Суд не должен рассматриваться как недружественный акт.

Международный правопорядок, в котором межгосударственные споры урегулируются на основе решений независимого международного судебного органа, обретает большую стабильность, исключается непредсказуемость в действиях государств. Общий уровень уважения права тем самым значительно повышается, содействуя укреплению доверия во взаимоотношениях государств.

Практически все межгосударственные споры, даже самые политизированные, могут быть урегулированы через право на основе обращения государств в Международный Суд или международный арбитраж. Наука международного права⁵ и практика Международного Суда⁶ достаточно однозначно подтверждают указанный тезис. Более того, высказывается вполне разумная мысль в пользу возможности урегулирования споров, где превалируют политические элементы. В этом случае арбитражный суд должен строить свое решение на основе справедливости (п. 2 ст. 38 Статута Международного Суда; ст. 10 Образцовых правил арбитражного процесса). В качестве примера могут служить арбитражные решения от 18 апреля 1925 г. по делу о государственном долге Оттоманской империи, от 1 мая 1925 г. по делу о британском имуществе в Испанском Марокко, от 1 декабря 1933 г. по делу о свободных зонах⁷.

Главный фактор в установлении подсудности спора (т. е. допустимости его урегулирования через суд) — это фактор намерения государств добиться окончательного разрешения спора и исключения его из их взаимоотношений. Задача междуна-

родного права как раз в этом и состоит — урегулировать в разумные сроки межгосударственный спор и тем самым устранить разногласия между государствами, значительно осложняющие их взаимоотношения. Международное право как цельная и законченная система права не дает суду повода для отказа вынести решение по существу дела ввиду отсутствия подлежащих применению для данного конкретного случая норм. Здесь действует известное, признанное в науке⁸ и практике международных судебно-арбитражных органов⁹ правило о запрете *non-liquet*: суд не может отказаться вынести решение за отсутствием или неясностью подлежащей применению нормы права (ст. 11 Образцовых правил арбитражного процесса, принятых на X сессии Комиссии международного права в 1958 г.*). Поскольку суд, как мы видим, не может отказаться от вынесения решения за отсутствием или неясностью подлежащей применению нормы права, поэтому вся ответственность за неурегулированность спора под предлогом его политизированности (преобладания политических элементов над юридическими) лежит на той стороне, которая выступила с заявлениями о неподсудности спора.

С международно-правовой точки зрения вся проблема проведения различия между юридическими и политическими спорами не имеет под собой серьезного обоснования и не привлекает особого интереса, во-первых, потому, что практически нет таких споров, которые не могли бы быть разрешены посредством обращения к праву, и, во-вторых, ввиду того, что оценка спора зависит в основном от воли самих государств и в итоге определяет намерение выполнять принятое в договоре об арбитраже международное обязательство на основе принципа добросовестности.

Объективный анализ любого межгосударственного спора свидетельствует об искусственности, если не сказать о предвзятости, утверждений о том, что какой-то определенный спор является исключительно политическим и поэтому неподсудным суду (арбитражу). Обычно за утверждениями такого рода стоит стремление государства уклониться от им же принятого международного обязательства содействовать урегулированию возникшего спора на основе судебно-арбитражной процедуры. Любые реальные действия государства в этом направлении неправомерны и представляют собой нарушение принципа добросовестности.

Вне зависимости от того, какой вопрос является предметом спора (даже если по внешним признакам спор представляется

* Работа Комиссии международного права. ООН.— Нью-Йорк, 1973.— С. 91.

чисто юридическим), в основе любого межгосударственного спора лежат противостоящие друг другу интересы отдельных субъектов международного права. Возникший таким образом спор практически всегда затрагивает политические аспекты деятельности государств. В этом плане юридический по всем внешним признакам спор является также и политическим. Однако последнее обстоятельство отнюдь не может ни при каких-либо условиях служить в качестве предлога для того, чтобы уклониться от выполнения уже принятого международного обязательства, зафиксированного в договоре об арбитраже. Включение политических аспектов в номинально «чисто юридический» спор отнюдь не дает повода (основания) какой-либо из сторон в нарушение принципа добросовестности предпринимать действия, направленные на то, чтобы уклониться от принятого международного обязательства содействовать урегулированию возникшего спора посредством арбитражного разбирательства под предлогом преобладания политических элементов при обосновании спорного вопроса.

Возникший между государствами спор подлежит безусловному урегулированию через суд (арбитраж), даже если политические аспекты спора соизмеримы с юридическими аспектами. Существование международного обязательства, зафиксированного в соответствующей договорной форме, предопределяет необходимость выполнения содержащихся в нем постановлений согласно их букве и духу. В этом плане официально высказанная государством готовность содействовать судебно-арбитражному урегулированию возникшего спора представляется недостаточной. Важно, чтобы государство своими действиями не только не создавало искусственных преград на пути нормального хода разбирательства в суде (арбитраже), но и делало реальные (в соответствии с принципом добросовестности) позитивные шаги в этом направлении, воздерживаясь от выдвижения необоснованных заявлений о политическом характере спора.

Суд как орган беспристрастного судебного разбирательства (в соответствии с международным правом), выносящий обязательное и подлежащее добросовестному исполнению решение на основе полного равенства сторон, находится в полном ведении того, что составляет собой сущность права. В основании этого определения Международного Суда лежит совокупность юридических принципов и правил, которые составляют существо самого процесса расследования. Это принципы *nemo debet esse iudex in propria sua causa*, *audi alteram partem*, *bona fides* и правило *jura novit curia*. Их реальное взаимодействие осуществляется следующим образом.

Признавая полномочия суда, согласно правилу *jura novit curia*, осуществлять правосудие, принцип *bona fides* предписывает, чтобы это правомочие осуществлялось с должным уважением принципа беспристрастности суда (по своей сути это принцип *nemo debet esse iudex in propria sua causa*) и принципа равенства сторон (*audi alteram partem*) — двух доминантов судебного процесса. Тем самым будут заранее устраняться случаи злоупотребления правом, и справедливость как высший критерий деятельности Международного Суда и основа для урегулирования международных споров подтвердит свое право на существование. В этом залог цельности международного правопорядка.

Поднятые здесь вопросы цельности международного права, запрета *non-liquet*, несостоятельности разделения споров на юридические и политические не носят никоим образом характера абстрактного теоретизирования. Они вполне вписываются в общую картину взаимоотношений внутри СНГ. Любые территориальные (и другие) споры внутри Содружества могут быть урегулированы на основе права через обращение в Международный Суд, поскольку именно он как высший судебный орган ООН обеспечивает юридическую обязательность вынесенного им решения. Практика Международного Суда богата прецедентами на этот счет. Достаточно упомянуть решение от 18 декабря 1951 г. по делу о рыболовстве между Соединенным Королевством и Норвегией; решение от 17 ноября 1953 г. по делу об островах Менкье и Экреос между Соединенным Королевством и Францией; решение от 20 июня 1959 г. по делу об анклавах между Бельгией и Голландией; решение от 12 апреля 1960 г. по делу о праве прохода через территорию Индии между Индией и Португалией; решение от 18 ноября 1960 г. по делу о действительности арбитража по пограничному спору между Гондурасом и Никарагуа; решение от 15 июня 1962 г. по делу о принадлежности храма Преах Вихеар между Камбоджей и Таиландом. Эффективное применение судебной процедуры применимо к территориальным спорам любого характера и масштаба, а также на любом этапе его развития. Не является исключением и территориальный спор между Арменией и Азербайджаном о Нагорном Карабахе. Главное (подчеркнем это еще раз) — это реальная готовность государств содействовать общими усилиями урегулированию спора через суд и соответственно отсутствие попыток какой-либо из сторон уклониться от судебного разбирательства (уже после принятия обязательства обратиться в суд для разрешения спора) под предлогом якобы его сугубо политического характера. В порядке выполнения указанных предписаний

политико-юридического свойства всем государствам — членам СНГ, на наш взгляд, следовало бы признать на основе декларации обязательную юрисдикцию Международного Суда согласно пункту 2 статьи 36 его Статута. Любые оговорки, за исключением оговорок, предусматривающих условие взаимности и устанавливающих определенный срок действия соответствующих деклараций, недопустимы. Тем самым признаются недействительными с юридической точки зрения как сами автоматические оговорки (под автоматической оговоркой здесь понимается такая оговорка, согласно которой государство оставляет за собой право исключать юрисдикцию суда в отношении споров, относящихся исключительно к их внутренней компетенции, как она определена данным государством), так и декларации, которые их содержат. Сам факт выступления с декларацией, содержащей автоматическую оговорку, не может рассматриваться как добросовестное выполнение государством принятых им международных обязательств согласно пункту 2 статьи 36. В итоге автоматическая оговорка в том виде, в каком она зафиксирована в декларациях некоторых государств (например, США и Франции), не совместима не только с самим принципом обязательной судебной или арбитражной процедуры (п. 2 ст. 36 Статута Международного Суда), но и с положениями пункта 6 статьи 36, которые предоставляют суду компетенцию определять свою собственную компетенцию.

Концептуальное содержание принципа господства права в политике настоящим образом требует в равной степени от всех государств — членов СНГ принятия без каких-либо оговорок обязательной юрисдикции Международного Суда согласно пункту 2 статьи 36 его Статута и, стало быть, урегулирования через Международный Суд любых межгосударственных споров (которые до этого не были урегулированы другими способами), причем в самые кратчайшие сроки. Неурегулированность проблемы в какой-либо ее части или в целом чревата дальнейшим осложнением межгосударственных отношений. А международное право, как мы только что выяснили, направлено на урегулирование споров и снятие потенциальных очагов напряженности. В порядке подтверждения своей приверженности концепции господства права все государства — члены СНГ призваны признать на основе деклараций обязательную юрисдикцию Международного Суда согласно пункту 2 статьи 36 его Статута. Как мы отмечали, реальные шаги в этом направлении были сделаны в свое время СССР в отношении ряда международных конвенций в области прав человека. Новое политическое мышление, провозгласившее примат права в политике, тем самым можно считать разум-

ным началом кардинального поворота страны к верховенству международного права. Сейчас, когда на международную арену вышел правопреемник СССР—СНГ, государства, входящие в него, должны заявить о готовности сделать в рамках дальнейшего развития нового политического мышления важные шаги качественного порядка в направлении признания на основе односторонних деклараций обязательной юрисдикции Международного Суда. При этом декларации не должны содержать каких-либо оговорок, дающих право на произвольное толкование сферы их применения. Признание обязательной юрисдикции не должно носить формального характера, когда государство, произвольно толкуя сферу принимаемого международного обязательства, может впоследствии уклониться от его всеобъемлющего применения на основе принципа добросовестности. Тем самым члены СНГ, сделав такой шаг, подтвердят конкретными делами свою приверженность требованиям господства права в политике, и новое концептуальное видение мира обретет свои реальные формы. При этом приверженность концепции господства права будет проявлять себя в качестве реальной категории и в полной мере. Ведь известно, что заявления о важной роли Международного Суда достаточно далеки от признания его обязательной юрисдикции в полном объеме, без произвольно толкуемых оговорок о внутренней компетенции. Международное обязательство, допускающее произвольные изъятия из него, теряет свой первоначальный смысл, ради которого оно принималось.

Примат права в политике предполагает, что межгосударственные споры будут разрешены в итоге именно на основе международного права, а не останутся неурегулированными, то есть вне сферы действия современного международного права. Преимущества, получаемые государствами в результате разрешения спора через Международный Суд,— это преимущества справедливого урегулирования спора в окончательном варианте с юридически обязательными гарантиями его добросовестного соблюдения. Каждый раз, когда Международный Суд выносит свое решение, международное право как цельная и законченная система права подтверждает свою эффективность. Верховенство права в качестве нормы межгосударственных взаимоотношений обретает свое реальное оформление.

¹ C. P. J. I.—Serie A.—No 7.—P. 30; *CIJ Recueil*. 1952.—P. 176, 212.

² См. решение арбитражного суда от 11 марта 1941 г. по делу “Trail Smelter” между США и Канадой// *Recueil des Sentences Arbitrales*.—Vol. 3.—Leyden, 1950.—P. 1950—1951.

³ Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 46-я сессия. Доклад Международного Суда. Дополнение № 4 (A/46/4).— Нью-Йорк, 1991.— С. 2.

⁴ См. Кожевников Ф. И., Шармазанашвили Г. В. Международный Суд ООН.— М., 1971; Курс международного права (в семи томах).— Т. 6.— М., 1992.— С. 91—98.

⁵ Кожевников Ф. И., Шармазанашвили Г. В. Международный Суд ООН.— С. 18—19, 42; *International Law. Being the Collected Papers of H. Lauterpacht.*— Vol. 2.— Part 1.— Cambridge, 1975.— P. 216—232; *Elias T. O. The International Court and Some Contemporary Problems: Essays in International Law.*— The Hague, 1983.— P. 56—57, 66; *Sinclair I. Some Procedural Aspects of Recent International Litigation*// *International and Comparative Law Quarterly.*— Vol. 30.— Part 2.— London, 1981.— P. 352; *Amin R. The Justiciability of Politicized Disputes*// *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques.*— No 1.— Genève, 1983.— P. 5—6.

⁶ См., например, решение от 24 мая 1980 г. по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране и решение от 19 декабря 1978 г. по делу о континентальном шельфе Эгейского моря (*CIJ Recueil. 1979.*— P. 15; *CIJ Recueil. 1980.*— P. 20; *CIJ Recueil. 1978.*— P. 13—14).

⁷ См. *Merrills J. G. International Dispute Settlement.*— London, 1984.— P. 81—82; *Wetter J. G. The International Arbitral Process Public and Private.*— Vol. 1.— N. Y., 1979.— P. 596; *Chapal Ph. L'arbitrabilité des différends internationaux.*— Paris, 1967.— P. 20—22.

⁸ *Guggenheim P. Traité de droit international public.*— T. 1.— Genève, 1953.— P. 139; *Sereni A. P. Diritto internazionale.*— Vol. 1.— Milano, 1956.— P. 98; *Jenks W. Rapport sur la compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales*// *Annuaire de l'Institut de Droit International.* 1957.— Vol. 47.— T. 1.— Bâle, 1957.— P. 44; *International Law. Being the Collected Papers of H. Lauterpacht.*— P. 213—237; *Chapal Ph. Op. cit.*— P. 63—73.

⁹ Наиболее известным примером является арбитражное решение от 4 апреля 1928 г. по делу об острове Пальмас между США и Голландией. См. *Recueil des Sentences Arbitrales.*— Vol. 2.— Leyden, 1949.— P. 869.