

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Международный суд ООН на новом этапе

*Верещетин В.С.**

Россия и Международный суд

Несмотря на то, что Международный суд ООН, или как его громко именуют «Всемирный суд», изначально является главным судебным органом ООН, а его Статут образует неотъемлемую часть Устава ООН, советское, а затем и российское отношение к Суду было и остается, мягко говоря, сдержанным. Россия принадлежит к очень небольшой группе из числа крупных государств, которые никогда не обращались в Суд для решения своих международных споров. Для сравнения отмечу, что США, которых отнюдь невозможно заподозрить в особой любви к этому Суду, 20 раз выступали в Суде в качестве заявителя или ответчика, Англия – 13 раз, Франция – 10 раз, Германия – 6 раз и т.д.

Неуверенность в объективности решений, принимаемых классово чуждым большинством членов Суда, служила одной из причин негативного отношения к Суду в прошлом. В известном смысле это отражало наше недоверие и к самому международному праву, в соответствии с которым должны решаться дела в Международном суде и инструментом которого он является.

Следствием такого политического подхода к международному правосудию стало и несколько пренебрежительное отношение к изучению решений и консультативных заключений Суда в науке и преподавании международного публичного права. Вспомним хотя бы, какое место уделяется практике Суда, тому, что на английском языке называ-

* Верещетин Владлен Степанович – член Международного суда ООН.

ется «case law» Суда, в наших учебниках по сравнению с любым зарубежным курсом или учебником международного права.

Между тем, более или менее глубокое постижение «живого», действующего международного права невозможно без знания практики его применения Международным судом ООН, как, впрочем, и практики других органов международного правосудия. В более широком плане есть основания утверждать, что международные суды, хотя они в первую очередь, конечно, являются органами, предназначенными для правоприменения, а не правотворчества, оказывают большое влияние на развитие многих отраслей и институтов современного международного права¹.

На основании чего можно говорить о некоем новом этапе в развитии Суда в настоящее время?

Окончание холодной войны и великого противостояния двух идеологий, хотя, к сожалению, и не привело к сокращению количества международных конфликтов и нарушений международного права, имело одним из своих последствий значительно возросшее обращение к международным судебным процедурам для урегулирования правовых споров, особенно со стороны малых государств. Выросло доверие к Суду как средству восстановления нарушенного права и привлечения к ответственности нарушителя. Увеличилось и количество специализированных международных судов и трибуналов.

В настоящее время Международный суд ООН имеет самое большое число дел, находящихся в различных стадиях своего рассмотрения, за всю историю существования этого Суда и его предшественника – Постоянной палаты международного правосудия (23 дела к началу 2002 г.)². География стран, обращающихся ныне в Суд, необычайно широка и охватывает практически все континенты. Трудно назвать те области международного права, которые в той или иной степени не попадали бы в поле зрения Суда за последние годы. Наряду с уже традиционными для Суда территориальными, пограничными и морскими спорами, вопросами дипломатического и консульского права, прав человека проблематика Суда пополнилась спорами остро политического характера, связанными с обвинениями в незаконном применении силы и геноциде.

¹ По этому вопросу см. И.И. Лукашук, «Глобализация, государство, право, XXI век». Спарк, М., 2000. С. 189-191.

² В 70-х годах на рассмотрении Суда одновременно находилось одно или два дела, в период 1990 – 1997 годов – от 9 до 13 дел.

В 1996 году Суд вынес консультативное заключение по запросу Генеральной Ассамблеи ООН о правомерности угрозы или применения ядерного оружия. В слушаниях по этому делу в Суде впервые принимала участие и Россия. Определенные подвижки в нашем отношении к Суду выразились и в том, что были сняты оговорки о непризнании юрисдикции Суда по разрешению споров, связанных с толкованием или применением ряда многосторонних договоров.

Будем надеяться, что возрастающая опора на право как во внутренней, так и в международной жизни нашей страны, более широкое овладение иностранными языками, характерное для нынешнего времени, развитие Интернета³ и других средств международных коммуникаций повысят интерес и откроют большие возможности для изучения практики и документов Суда.

Работа Суда в 2001 году

Значительным событием минувшего года было разрешение Судом многолетнего территориального спора между двумя ближневосточными государствами Катаром и Бахрейном. Решение по этому делу Суд вынес 16 марта 2001 г. Спор касался ряда вопросов, включая государственную принадлежность группы островов, участка территории на Катарском полуострове, а также границы между различными морскими районами этих государств.

Спор был осложнен целым рядом обстоятельств, на которых не буду останавливаться подробно. Упомяну только, что документация, представленная Суду, составляла несколько тысяч страниц, а также тот факт, что одна из сторон представила Суду 82 документа, опротестованные другой стороной как подложные и впоследствии изъятые из дела. Тем не менее, в конечном итоге оба государства официально выразили свою признательность Суду за вынесенное решение.

С точки зрения международного права наибольший интерес в этом деле представляли некоторые вопросы морского права, а точнее, закрепление Судом единых критериев и подходов к делимитации различных по своему режиму морских пространств. Надо сказать, что Суд на протяжении своей истории рассмотрел около 20 дел, относящихся

³ Начиная с сентября 1997 г. Суд имеет свою электронную страницу в Интернете, на которой приводится полный текст решений, консультативных заключений и постановлений, принятых Судом (помещаемых в день их вынесения), а также ряд других документов. (<http://www.icj-cij.org>)

к различным аспектам морского права. Уже после вынесения решения по спору между Катаром и Бахрейном в списке дел, ожидающих своего решения, остаются «морские» споры между Камеруном и Нигерией, Гондурасом и Никарагуа. В прошлом месяце в Суд поступило еще одно дело по спору между Никарагуа и Колумбией.

Хорошо известна роль Суда в формировании ряда принципов делимитации территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, принципов, которые нашли свое закрепление в соответствующих конвенциях по морскому праву. Достаточно вспомнить метод использования «прямых исходных линий» для отсчета ширины территориального моря, впервые примененный Судом в 1951 году при рассмотрении англо-норвежского спора о рыболовстве⁴. Издавна считается, что в тех случаях, когда речь идет о делимитации территориального моря между государствами с противоположными или смежными побережьями, основополагающим должен быть «метод равноудаленности», согласно которому граница между государствами должна следовать срединной линии, каждая точка которой находится на одинаковом расстоянии от ближайших точек на берегах. Этот метод подвергался справедливой критике в тех случаях, когда он применялся в отношении государств, противоположные берега которых значительно различались между собой по длине и иным географическим характеристикам. Отсюда возникли предложения об учете особых обстоятельств, географических и исторических факторов и пр., иными словами, о делимитации, учитывающей «принципы справедливости» (equity) или приводящей к «справедливым результатам».

Частично такие результаты достигались путем применения метода прямых исходных линий. Однако «принцип справедливости» в широком понимании применялся главным образом при делимитации континентальных шельфов и специальных экономических зон. В последнее время, и это особенно проявилось в решении по спору между Катаром и Бахрейном, Суд сформулировал общие подходы применительно к делимитации различных морских районов, сохраняя при этом известную гибкость и возможность учета конкретных обстоятельств в каждом случае.

Суд отметил в своем решении, что «правило равноудаленности и учета специальных обстоятельств», применяемое при делимитации

⁴ Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgement of 18 December 1951, I.C.J.Reports 1951.

территориального моря, и «правило принципов справедливости и учета соответствующих обстоятельств», в том виде как оно получило развитие с 1951 г. в судебной и государственной практике, относящейся к делимитации континентального шельфа и исключительной экономической зоны, тесно связаны между собой»⁵.

Суд попытался примирить между собой понятия права и справедливости (equity) в том смысле, что в случае любой делимитации необходимо предварительно определить линию равной удаленности, а затем ответить на вопрос, имеются ли в данном конкретном случае особые обстоятельства, требующие корректировки этой линии с целью достижения справедливого решения.

Другое крупное дело, рассмотрение которого было завершено в минувшем году, так называемое дело Лагранд, касалось в первую очередь соблюдения Венской конвенции 1963 г. о консульских отношениях. Одновременно Суд в своем решении высказался по целому ряду других вопросов международного права, в особенности международного процессуального права. Впервые за всю историю нынешнего Суда и его предшественника – Постоянной палаты международного правосудия – Суд ясно заявил об обязательной юридической силе его постановлений, касающихся так называемых временных мер. В той или иной степени в решении Суда были также затронуты вопросы соотношения международного права и национального уголовного права, а также прав физических лиц по международным договорам. Повышенный интерес к этому делу был вызван и тем, какие государства выступали в качестве спорящих сторон. Дело было возбуждено в Суде по заявлению Германии против Соединенных Штатов Америки.

Коротко суть спора сводилась к следующему. Некие братья Лагранд, являвшиеся гражданами Германии, с детства проживали в США. В 1984 году они были осуждены и приговорены к смертной казни в штате Аризона за совершение тяжелых преступлений, включая попытку ограбления банка и убийство. Так как оба брата были немецкими гражданами, согласно Венской конвенции о консульских сношениях власти США обязаны были информировать их во время ареста об их праве на общение с германским консульством с целью получения возможной юридической помощи. Однако это не было сделано ни во время ареста, ни на этапе судебного разбирательства. В 1992 году, т.е. 8 лет

⁵ Case concerning the Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), Judgement of 16 March, 2001, para 231.

спустя, германское консульство узнало об этом деле, но его попытки поднять вопрос о несоблюдении Венской конвенции перед судебными и другими властями США не увенчались успехом ввиду существования в американском уголовном праве доктрины, именуемой «procedural default» (нарушение сроков процессуальных действий).

В результате один из братьев был казнен в 1999 г. За день до даты, назначенной для казни второго брата, Германия, исчерпав все возможности решения вопроса по дипломатическим и иным каналам, возбудила дело в Международном суде о несоблюдении Соединенными Штатами Венской конвенции о консульских отношениях. Одновременно Германия просила Суд незамедлительно принять временные меры для приостановления казни. На следующий день Суд единогласно принял постановление, в котором, в частности, было сказано, что Соединенные Штаты должны принять все имеющиеся в их распоряжении меры, которые обеспечили бы, чтобы Вальтер Лагранд не был казнен до вынесения окончательного решения Судом по этому делу⁶. Несмотря на это постановление Суда Вальтер Лагранд был казнен днем позже.

В аналогичной ситуации, которая имела место годом раньше, когда в таком же положении оказался гражданин Парагвая, после совершения казни Парагвай прекратил дело в Суде⁷. Германия же настаивала на продолжении дела, предъявив ряд требований к Соединенным Штатам, включая требование гарантий неповторения практики нарушения Венской конвенции в будущем. Окончательное решение по данному делу Суд вынес 27 июня 2001 г.⁸ Суд нашел, что США нарушили права Германии, предусмотренные Венской конвенцией. Надо сказать, что частично США признали свое нарушение уже в ходе самого процесса. Однако Суд пошел дальше и заявил, что Венская конвенция установила не только права государств (в данном случае Германии), но и права физических лиц (в рассматриваемом случае права братьев Лагранд), которые были также нарушены Соединенными Штатами. Суд отметил, что хотя сама по себе американская доктрина, именуемая «procedural default», не нарушает Венскую конвенцию, ее применение в конкретных обстоятельствах данного дела привело к такому нарушению.

⁶ Case concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Germany v. United States of America). Request for Indication of Provisional Measures. Order, 3 March 1999, para. 29.

⁷ Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America), Order of 10 November 1998, I.C.J. Reports 1998. P. 426.

⁸ Lagrand Case (Germany v. United States of America). Judgement, 27 June 2001.

Суд принял к сведению, что США многократно заявляли в ходе процесса об осуществлении ими широкой программы, направленной на недопущение нарушения Венской конвенции. Суд расценил эту информацию как выражение обязательства Соединенных Штатов в отношении неповторения нарушений в будущем. Если же, тем не менее, нарушение Конвенции произойдет, США должны будут при определенных обстоятельствах разрешить пересмотр приговора и мер наказания.

Наконец, как уже было упомянуто, своим решением по данному делу Суд поставил окончательную точку в многолетнем доктринальном споре относительно юридической силы так называемых временных мер, которые Суд имеет право назначать согласно Статье 41 своего Статута. Суд заявил, что его постановление в отношении временных мер по делу Лагранд наложило на Соединенные Штаты правовое обязательство, которое не было ими соблюдено. В мотивах решения Суд специально подчеркнул, что «из целей и задач Статута и в их контексте из содержания Статьи 41 вытекает, что полномочия Суда указывать временные меры имеют своим следствием обязательный характер таких мер»⁹.

Важность внесения ясности в отношении юридической силы временных мер, указываемых Судом, диктуется несколькими причинами. Терминология, используемая в Статуте Суда применительно к его полномочиям по этому вопросу, – «указывает» меры, «рекомендует» меры – иногда воспринималась как свидетельство необязательности этих мер с точки зрения права. Между тем, временные меры чаще всего оказываются необходимыми именно в тех случаях, когда речь идет об острых спорах, связанных с вооруженными конфликтами. Существенно также и то, что количество обращений в Суд с просьбой указать временные меры, необходимые для сохранения прав спорящих сторон, постоянно возрастает. В период между 1974 и 1983 гг. поступил только один такой запрос, между 1984 и 1996 гг. их было уже 10, а с 1997 до 2002 гг. – 14. Важно иметь в виду и то обстоятельство, что в отличие от окончательных решений Суда, проблем с соблюдением которых, как правило, не возникает, временные меры в прошлом неоднократно нарушались. Среди причин этого приводились и ссылки на неясность того, следует ли их рассматривать как рекомендации Суда или его обязательные решения.

⁹ Ibid, para 102.

Чтобы дать более полное представление об объеме работы Суда, я хотел бы также упомянуть, что в течение минувшего года он вынес более 30 постановлений и решений по текущим вопросам, различным по своему содержанию и сложности. Некоторые из этих актов выходили далеко за рамки рутинной работы Суда и будут иметь существенное значение для последующего применения ряда положений Статута и Регламента Суда.

В частности, такой характер носило решение Суда от 23 октября 2001 г., отклонившее просьбу Филиппин о вступлении в дело по территориальному спору между Индонезией и Малайзией. В этом решении Суд дал толкование Статьи 62 своего Статута и Статьи 81 Регламента относительно того, что следует понимать под «интересом правового характера», который дает основание государству обратиться с просьбой о вступлении в дело, сторонами в котором являются другие государства. В этом решении рассматривается также вопрос о правах и обязанностях государства, вступающего в дело, и различных формах участия в деле третьих государств.

За последние годы Суду все чаще приходится сталкиваться со встречными требованиями (counter-claims), предъявляемыми государством-ответчиком государству, инициировавшему дело в Суде. Такие встречные требования, или контр-претензии, были выдвинуты Югославией против Боснии и Герцеговины, Соединенными Штатами против Ирана, Нигерией против Камеруна, Угандой против Демократической Республики Конго. Постановление о приемлемости последней группы из упомянутых контр-претензий было принято Судом 13 декабря прошлого года. При решении таких дел Суд руководствуется статьей 80 своего Регламента, которая устанавливает, что встречное требование должно быть непосредственно связано с существом первоначального требования другой стороны и находиться в рамках компетенции Суда.

В конце прошлого года состоялись слушания еще по одному делу, представляющему широкий практический и научный интерес. Речь в нем идет о таких злободневных и острых вопросах международного права, как соотношение принципа так называемой «универсальной юрисдикции» по международным преступлениям и принципа иммунитета от судебного преследования высших должностных лиц иностранного государства. Дело было возбуждено в Суде Демократической Республикой Конго против Бельгии в связи с выдачей бельгийским судьей международного ордера на арест министра иностранных дел

Конго. При этом последний не находился на территории Бельгии. Решение по данному делу ожидается летом текущего года.

Новое в методах работы Суда

Увеличение числа и разнообразия споров, представляемых на рассмотрение Суду, естественно, привело к возникновению проблем, связанных со сроками их решения. Средняя продолжительность прохождения дела в Суде ввиду специфики разбирательства споров между суверенными государствами весьма длительна: от трех до четырех лет. Это не относится, конечно, к временным мерам, которые вследствие их особой срочности иногда принимались за один-два дня. Кардинальное сокращение средних сроков рассмотрения дел стало бы возможным только при условии изменения некоторых положений Статута о порядке принятия решений, что вряд ли реалистично в ближайшее время, поскольку это связано с такой же процедурой, как и изменение Устава ООН. Поэтому Суд идет вынужденно по пути принятия «полумер», которые тем не менее уже привели к определенной интенсификации его работы.

Сокращена продолжительность и упрощено разбирательство на этапе представления предварительных возражений в отношении юрисдикции Суда и предъявления встречных требований. Более активно ведется работа с участниками процесса с целью сокращения количества и объема письменных документов и всякого рода приложений к ним, которые иногда превышали все разумные пределы, а также с целью сокращения продолжительности слушаний. Более широко стали использоваться новые информационные технологии. Отошли в прошлое времена, когда Суд имел возможность работать только над одним делом в каждый данный промежуток времени. Становится почти правилом практика, при которой по утрам проходят публичные слушания по одному делу, во второй половине дня Суд обсуждает на закрытом заседании другое дело, а редакционный комитет работает над проектом решения по третьему делу.

Интенсификация работы Секретариата Суда, особенно его Службы перевода, сдерживается хроническими финансовыми трудностями ООН. Да и судьбы по этой же причине лишены возможности иметь хотя бы по одному помощнику, как это имеет место в других международных и высших национальных судах. Для сравнения скажу, что времен-

ный Трибунал по бывшей Югославии, как известно, также имеющий местом своего пребывания Гаагу, по причине особой благосклонности к нему Соединенных Штатов и некоторых других западных стран имеет бюджет и численность сотрудников на порядок больше, чем Международный суд ООН.

Болезни роста международного правосудия

Говоря о новом этапе в развитии международного правосудия, нельзя не коснуться ныне широко обсуждаемой проблемы так называемой пролиферации международных судов и трибуналов. Как уже упоминалось, одним из последствий кардинального изменения характера международных отношений за последнее десятилетие стал возросший интерес государств к использованию судов в качестве средства разрешения спорных правовых вопросов. Одновременно происходит резкое увеличение международных судебных учреждений различного рода. Достаточно вспомнить Трибуналы по Югославии и Руанде, Трибунал по морскому праву и ныне создаваемый Международный уголовный суд. Помимо этого существует ряд региональных судебных органов, в особенности в области прав человека.

Очевидно, что в целом это положительная тенденция, свидетельствующая об укреплении правовых начал и верховенства права в отношениях между государствами. Однако, перефразируя известную поговорку о том, что нет худа без добра, в данном случае можно сказать, что нет добра без худа. Множественность международных судебных учреждений, применяющих и одновременно развивающих международное право, при отсутствии какого-либо формального взаимодействия, не говоря уже об иерархии, между ними, связана с риском частичного совпадения их компетенций, возникновения противоречий в толковании и применении одних и тех же норм и принципов международного права и в конечном итоге его фрагментации. Между тем авторитет и ценность международного права во многом определяются его универсальностью, а судебные решения призваны укреплять его единообразное толкование и применение.

О том, что упомянутый риск не является чисто гипотетическим, свидетельствуют уже известные факты. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии в деле Тадича в июле 1999 г. принял решение, идущее вразрез с подходом Международного суда ООН в от-

ношении критериев ответственности государства за действия, совершенные на территории другого государства. В свое время в решении по спору между Никарагуа и США Международный суд ООН нашел, что США не могут быть признанными ответственными за действия, совершенные в Никарагуа так называемыми *contras*, если США не осуществляли при этом «эффективного контроля» над такими действиями. Трибунал же по Югославии применил по отношению к действиям Югославии в Боснии и Герцеговине критерий так называемого «контроля в целом», тем самым значительно расширив рамки международной ответственности Югославии. Такой разницей в толковании судами одних и тех же положений действующего международного права чреват, помимо прочего, возможными обвинениями в применении двойных стандартов к разным государствам.

Другой пример, который уже упоминался в литературе, касается одного из решений Европейского суда по правам человека. В деле Лозидоу против Турции этот Суд занял позицию, отличающуюся от неоднократно подтвержденной позиции Международного суда ООН по вопросу об оговорках к декларациям о признании обязательной юрисдикции¹⁰. Получил известность также случай, когда по двум спорам о рыболовстве временные меры, указанные Трибуналом по морскому праву, были отменены арбитражным судом, который впоследствии занимался этими же спорами¹¹.

О том, к чему приводит отсутствие какого-либо взаимодействия между судами, свидетельствует и случай, когда Трибунал по Югославии сам рассмотрел и ответил положительно на вопрос о законности его создания. По этому поводу Президент Международного суда ООН Гийом (Франция) заметил в своем выступлении в Шестом Комитете Генеральной Ассамблеи ООН 27 октября 2000 г.: «Трудно предположить, однако, как Трибунал мог бы дать отрицательный ответ на этот вопрос, подписав тем самым смертный приговор самому себе. В этой связи мы должны спросить себя, – продолжает Гийом, – не было бы более целесообразным Трибуналу попросить Совет Безопасности запросить по этому вопросу консультативное заключение Международного суда - главного судебного органа ООН»¹².

¹⁰ См. по этому вопросу J.I.Chazney, «Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?», RCADI, Vol. 271, 1988. P. 162-163.

¹¹ (New Zealand v. Japan), case N3; (Australia v. Japan), Case No. 4, Order of 27 August 1999.

¹² Цит. По документу Суда GEN 2000/110 от 30 октября 2000 г.

Проблемы, связанные с отсутствием должного взаимодействия между различными международными судебными учреждениями, рано или поздно должны найти свое решение. Лучше, конечно, раньше. Уже неоднократно предлагались некоторые первоначальные меры, которые можно было предпринять для налаживания координации и взаимодействия. Одна из таких мер могла бы заключаться в том, чтобы была разработана и принята процедура, позволяющая, в случае необходимости, передавать принципиальные вопросы международного права, возникающие в деятельности международных судов и трибуналов, на консультативное заключение Международного суда ООН в его качестве высшего судебного органа ООН, наделенного универсальной и общей юрисдикцией. Подобные предложения выдвигались как на государственном уровне с трибуны ООН, так и в литературе по международному праву.

В заключение следует признать, что полный бурь и потрясений минувший век, да и события начала нынешнего столетия, отнюдь не оправдывают когда-то широко распространенных ожиданий того, что право, арбитраж, суд скоро положат конец всем вооруженным конфликтам. Призыв «мир через право и справедливость», конечно, не утратил своей привлекательности и своего значения, но жизнь заставляет более реалистично и трезво оценивать возможности правовых регуляторов общественного развития. Суд в самом прямом смысле этого слова не может быть единственным гарантом мира. Тем не менее есть все основания сказать, что суды, и в первую очередь Международный суд ООН, уже внесли весомый вклад в дело предотвращения, смягчения и даже прекращения ряда локальных конфликтов, в особенности на Африканском континенте. Роль международного правосудия в поддержании мира и безопасности неизменно возрастает.