К ПОНЯТИЮ И СУЩНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО «МЯГКОГО ПРАВА»

Николай ОСМОКЕСКУ, доктор права, профессор

La Globalisation alourde en effet le systeme internationale et même sa coordonation.Premièrement on propose la mission, d'augmenter le niveau de dirriger les systemes.De cette decision depende le destin de l'humanité. Dans le rapport annuel, du secretaire OON sur l'activité de l'Organisation de l'anné 2000, on a accentué"qu'il est necessaire de trouver une dirrection plus efficace par laquelle je comprend la direction de l'activité mondiale ensemble".

Глобализация существенно усложняет международную систему и соответственно её регулирование. На первый план выдвигается задача повышения уровня управляемости системой. От её решения зависит дальнейшая судьба человечества. В годовом докладе Генерального Секретаря ООН о работе Организации за 2000 год отмечается: «Необходимо более эффективное управление, под которым я имею в виду совместное ведение мировых дел»[1].

Под «мировым управлением» понимается не надгосударственная власть, а взаимодействие, сотрудничество государств, что соответствует духу и букве международного права. Необходимым инструментом регулирования сотрудничества являются различного рода международные соглашения.

В последние годы в доктрине международного права достаточно широко применяется термин «международное мягкое право».

Международное мягкое право — выражение, используемое для обозначения двух различных международных норм. К первому виду относятся такие нормы международного договора, которые носят самый общий характер, не обладают присущей праву конкретностью, содержащие формулировки со словами «стремится», «добиваться», «принимать необходимые меры», «прилагать совместные усилия» и т.п. Такие формулировки характерны и широко используются в общеполитических договорах, в преамбулах многих двух– и многосторонних договорах различного характера. Именно, их широкое использование, требует их выделения в отдельную категорию, категорию мягкого права[2]. Весьма часто такие нормы в международно-правовой литературе называют «декларативными»

1 К.Аннан, Общая судьба — новая решимость. Годовой доклад о работе ООН за 2000 год. ООН. 2000, с. 5.

2 Лукашук И.И. Дипломатические переговоры и правовые акты, принимаемые на них. Москва, издательство NOTA BENE, 2004, с.126. (144 с.)

или «программными» нормами, что, в сущности, верно, так как они направлены на будущее, на перспективу.

Несмотря на свои существенные особенности, такие нормы, тем не менее, являются правовыми. Здесь применимо общее правило — всё записанное в договоре является юридически обязательным, пока иное не будет установлено сторонами договора. В Законе Республики Молдова[1] установлено, что элементом международного договора является и преамбул, в которой, как правила излагаются мотивы заключения договора и цели, преследуемые сторонами при его заключении (ст. 6(1)). Именно мотивы и цели находят своё выражение в общих, декларативных, программных формулировках. Специально изучавший эту проблему французский профессор П. Вейл пришел к выводу: «Норма договора… может быть неопределенной, «мягкой», тем не менее, …она не перестаёт от этого быть юридической нормой»[2], вывод, безусловно, верный.

Ко второму вида норм мягкого права относятся международные нормы, обладающие не юридической, а морально-политической силой. Они многочисленны, облекаются в различные формы и играют важную роль. Прежде всего, это различного рода договорённости, итоговые документы международных конференций и совещаний, которые не являются международными договорами в смысле Венской Конвенции 1969 года «О праве международных договоров».

В современных условиях особое значение в качестве источников мягкого права приобрели резолюции международных органов и организаций. Итальянский профессор Б. Конфорти утверждает: «Значительный рост производства международных норм происходит в основном за счёт роста «мягкого права» в форме бесчисленного количества резолюций, принимаемых международными организациями, в частности, Организацией Объединенных Наций»[3].

В отечественной литературе проблемы мягкого права не исследовались, как и не исследовались они и в диссертационных работах по общим проблемам теории и права, теории и практики международного права. Между тем и Республика Молдова связана большим количеством норм мягкого права уже тем, что она является членом ряда международных организаций, где нормы мягкого права преобладают. Достаточно привести пример актов ОБСЕ, которые в большинстве своём являются нормами мягкого права, как впрочем, и сам Заключительный Акт от 1 августа 1975 года, который и положил начало этой современной организации.

---

1 Закон Республики Молдова «О международных договорах Республики Молдова». №595-XIV, от 24.09.1999, МО РМ №24-26/137 от 02.03.2000.

2 Veil P. Towards Relative Normativity of International Law. American Jurnal of of International Law. 1983.nr. 3, p. 414.

3 Klabbers I. The Redundancy of Soft Law. — Nordi Jurnal of International Law, 1996, nr.2; Heinikanen V. The Relation of International ahd Municipal Law. — Finish Yearbook of International Law, 1990, p.262; Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М. 19886 с.84.

В международно-правовой литературе распространение норм мягкого права встретило неоднозначное отношение. Многие авторы критически относятся к этому явлению считая, что излишества присущие мягкому праву, их неконкретность только подрывают авторитет международного права.

Однако, нельзя не согласиться с мнением по этому поводу известного юриста международника Ж. Альвареца, который в своей рецензии на работу российского автора Г.М. Даниленко, весьма остроумно и обоснованно отмечает: «Сколь бы существенно не расходилось действительность с заранее созданной теорией, она не должна игнорироваться. Нет особого смысла плакать по поводу *мягкого права,* если государства желают его создавать»[1].

Широкое признание концепция *мягкого права* получила в российской доктрине международного права. Один из авторитетнейших специалистов международного уровня в области международного права Лукашук Игорь Иванович, обладатель самых высоких научных степеней и званий и виднейший дипломат В.Ф. Петровский, констатируя рост количества норм *мягкого права,* считают это неизбежным особенно в рамках ООН и утверждают, что содержащие эти нормы документы выполняют ряд важных функций, в частности, «они часто заполняют разрыв между договорными актами и обычным правом»[2].

В мировой литературе явно доминируют сторонники международного *мягкого* права, отмечает профессор Лукашук И.И. и цитирует американского профессора С. Ратлера, который считает, что «сегодня все, за исключением наиболее догматически настроенных учёных, понимают роль так называемого *мягкого права»*[3].

Роль *мягкого права* не одинакова в разных областях международных отношений. Наиболее значима и эффективна она там, где международное право ещё не обеспечивает необходимого уровня классического нормативного регулирования. Показательна в этом плане роль *мягкого права* в регулировании отношений в области защиты окружающей среды и экономики. Эти отношения в значительной мере находятся вне международно-правового регулирования. Основной объем экономических связей осуществляется юридическими лицами, в первую очередь, транснациональными корпорациями, которые субъектами международного публичного права не являются. Использование *мягкого права* в этой области открывает значительные возможности, включая вопросы, связанные с деятельностью ТНК, отмечает украинский юрист С.А. Войтович[4].

Способность актов мягкого права регулировать отношения не только с участием субъектов международного права заслуживает особое внимание. В

---

1 Danilenko C.M. Law Making in International Communitz. Dordrecht, 1993, p. 21.

2 Лукашук И.И. Нормы международного права. М., 1997, Гл. Ш; Московский журнал международного права, 1994, №4, с.31.

3 Лукашук И.И. Дипломатические переговоры и правовые акты, принимаемые на них. Москва, издательство NOTA BENE, 2004, с.128.

4 Voitovich S.A. International Tconomic Organiyations in the International Legal Process. Dordrecht, 1995,

таких актах могут участвовать политические образования и юридические лица не являющиеся субъектами международного права, обладающие ограниченной, но компетенцией, в области международных отношений: ТНК, международные неправительственные организации, субъекты федераций. Особенно важна и остро проявляется эта проблема в отношениях с самопровозглашенными и непризнанными государственными образованиями — Косово, Приднестровье, Абхазия и т.п.

Немаловажным фактом является, и то, что посредством актов мягкого права можно регулировать отношения, в которых кроме конкретных государств, например Республики Молдова и Украины участвуют, в пределах своей конституционной компетенции и органы местного самоуправления, представляющие определенные административно-территориальные единицы, реализуя, таким образом, свою автономную волю и осуществляя непосредственные приграничные в первую очередь связи. Приграничные связи даже в условиях современного мира, не теряют на наш взгляд, своей актуальности, укрепляются и расширяются, всем хорошо знаком опыт Китая в широком и успешном применении приграничных связей с Россией, Монголией, Казахстаном, другими приграничными государствами.

Исключительная роль принадлежит международному мягкому праву в регулировании сложнейших политических отношений, в первую очередь тех, что связаны с проблемами мира и безопасности, и по которым заключение классического международного договора практически не представляются возможным. В качестве такого документа можно и нужно расценивать План совместных действии Республика Молдова-Европейский Союз. Это документ был принят и утвержден Советом по сотрудничеству РМ—ЕС 22 февраля 2005 года и является в сущности двухсторонним политико-юридическим документом, который устанавливает стратегические цели сотрудничества на три года между этими двумя субъектами, с оценкой проведенной работы и достигнутых результатов не реже одного раза в год[1].

Но особенно показателен в этом плане по единодушной оценке юристов-международников Хельсинский процесс, который наиболее убедительно продемонстрировал возможности мягкого права и дал импульс исследования этого явления и его роли в современном международном праве и международных отношениях. После окончания холодной войны остро встала проблема создания нормативной базы новой системы сотрудничества и безопасности в Европе. Использование в этих целях классических договоров потребовало бы десятилетия. Оптимальным инструментом оказалось мягкое право в форме резолюций международных совещаний. Таким образом в течении нескольких лет был создан Хельсинский Акт (кодекс) сотрудничества и безопасности в Европе.

---

1 План совместных действий Республика Молдова-Европейский Союз. Договоры и соглашения РМ. — Кишинёв, тю38, 2006, с. 384-401; htpp:www.mfa.md/.

Уникальным явилось создание на базе политических актов постоянного международного органа — Совещание по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое с 1 января 1995 года было преобразовано в международную организацию — Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), участником которым является и Республика Молдова. В итоговом документе Будапештского саммита (декабрь 1994 года, от РМ участвовал М.Снегур) участники четко указали: «переименование СБСЕ в ОБСЕ не изменяет ни характера наших обязательств по СБСЕ, ни статуса СБСЕ и его институтов». Иными словами, нормативной основой международной организации продолжают оставаться нормы мягкого права.

Всё это свидетельствует о больших возможностях мягкого права. Вместе с тем, следует отметить, что они не безграничны. Будучи созданной на основе мягкого права ОБСЕ не имеет юридического статуса необходимого для полноправного субъекта международного права. Её отношения с другими международными органами и организациями, а также с государством регулируется актами международного мягкого права.

Некоторые юристы видят выход в признании ОБСЕ обычной международной межгосударственной организацией, несмотря на то, что создана она на основе мягкого права, поскольку в ином случае она не сможет выполнять возложенные на неё функции[1].

Однако с полным основанием отмечает профессор Лукашук И.И., это явно противоречит намерениям учредивших ОБСЕ государств и не соответствует международной практике. ООН признает ОБСЕ как «региональное соглашение», а не региональную организацию[2].

Не будучи классическим субъектом международного права, ОБСЕ может быть стороной лишь в актах мягкого права, но не в международных договорах. Это подтверждает и вся практическая деятельность ОБСЕ. Так, например постоянные органы ОБСЕ расположены в разных странах: Постоянный Совет и Секретариат в Вене, Руководящий Совет собирается на свои встречи в Праге, Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве, а высший и центральный органы ОБСЕ — Совещание глав государств и правительств и Совет Министров, созываются соответственно один раз в два года и ежегодно в столицах государств членов в порядке ротации по очередности названия государств на латинском алфавите. Это породило немалые проблемы в определении правового статуса органов, привилегиях и иммунитетах персонала ОБСЕ.

Акты мягкого права играют существенную роль как инструмент «*мягкой*» гармонизации законодательства государств. Значение этого фактора общепри-

---

1 Seidli-Hohtnvtlderu I.Internationale Organizationen auf Grund von stat law//Recht zwischen und Bewahrund. Berlin, 1995, p. 223; цитата по Лукашук И.И. Дипломатические переговоры и правовые акты, принимаемые на них. Москва, издательство NOTA BENE, 2004, с. 130.

2 Ibidem.

знано. Известный дипломат и юрист-международник, профессор Г.И.Удовенко, Председатель одного из комитетов Верховной Рады Украины, отмечая роль мягкого права, говорит о его значении «как ориентира для возможного развития национального законодательства»[1].

Весьма важна роль мягкого права и в гармонизации национального права Республики Молдова, с актами Совета Европы в первую очередь.

Всё вышесказанное демонстрирует широкие, но не безграничные, возможности мягкого права, его способности осуществлять важные функции в различных областях межгосударственных отношений.

Особый интерес для рассматриваемой проблемы имеет, разумеется, взаимодействие мягкого права с «твёрдым» международным правом.

Бесспорно одно, в результате взаимодействия международного «твёрдого» права и «мягкого» права сложился эффективный международный правотворческий процесс — содержащиеся в резолюциях международных конференций и организаций положения (норм мягкого права) обретают признание государств, преимущественно молчаливое, в качестве юридически обязательных норм, то есть становятся обычными нормами международного права. В результате существенно возрастает эффективность правотворческого процесса, его динамизм. Обычные нормы отражают существенно новое качество — чёткую письменную форму, что значительно повышает их роль[2].

Вместе с тем, мы полагаем, что нормы мягкого права не могут быть признаны составной частью современного международного права, хотя немалое число юристов рассматривают их как единое целое (М.Бартош, З.Хингорани, Д.Готлиб и др.). Однако это вовсе не означает невозможности их объединения в более широкой нормативной системе и признания её в качестве таковой. И действительно такая международная нормативная система реально существует, и она объединяет все виды международных норм, регулирующих межгосударственные отношения[3].

Процесс глобализации содействует существенному упрочению не только международного сообщества, но и обслуживающей и регулирующей его нормативной системы. Этот аспект проблемы очень верно и интересно отметил бывший юридический советник британского Форим Офиса, а затем министр иностранных дел Дж. Хау, который сделал следующее заключение: «Я, таким образом, понимаю международное право как часть, возможно большую часть единого целого, охватывающего от обладающих юридической силой норм, через правила, обычаи и соглашения, обладающие меньшей, чем юридические обязательства силой, до простых ожиданий определённого поведения во всех сферах международной деятельности»[4].

---

1 Проблема гармонизації законодательства України з міжнародним правом. Кіів, 1998, с. 34.

2 Лукашук И.И. указ. соч. с. 33

3 Лукашук И.И. Нормы международного права в международной правовой системе. М.,1997

4 Лукашук И.И. Дипломатические переговоры и правовые акты, принимаемые на них. Москва, издательство NOTA BENE, 2004, с.135.