

Вопрос теории

ПРОГНОЗЫ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА в XXI веке

*Хлестов О.Н.**

На рубеже двух веков и тем более тысячелетий перед человечеством всегда встает вопрос: что его ждет в будущем? Вот и сейчас задают этот вопрос. Предсказывают, что в XXI столетии произойдут колоссальные изменения в жизни человечества, будут достигнуты небывалые успехи в различных областях науки и техники – в геномной инженерии после расшифровки генома человека, в информатике, в освоении Мирового океана и космоса.

Возникает также вопрос: как будут влиять на жизнь мирового сообщества растущие противоречия в связи с неравномерным развитием различных групп государств, разнообразием рас, национальностей и культур, углублением пропасти между богатыми и бедными странами, обострением экологических и демографических проблем? Станут ли все эти проблемы разрушительным фактором или человечество сумеет их преодолеть?

Подобные вопросы возникают и применительно к международному праву - каким оно будет в XXI веке? Будет ли оно создавать международный правопорядок, на основе и в соответствии с которым будут развиваться мирные отношения между всеми членами мирового сообщества? Или государства и в XXI в. будут использовать вооруженную силу для достижения своих внешнеполитических целей, для разрешения международных споров, а внутренние

* Вице-президент Российской ассоциации международного права, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор.

вооруженные конфликты будут продолжать полыхать в различных точках нашей планеты?

Ответ на эти вопросы имеет важное значение для жизни мирового сообщества, для определения внешней политики государства.

На международной арене происходит сотрудничество и борьба между государствами, поскольку их интересы далеко не всегда совпадают. В ходе разработки международно-правовых норм каждое государство стремится создать такие нормы, которые отвечали бы его интересам. Но поскольку это практически невозможно, создаваемые нормы носят компромиссный характер. Эти нормы создают международный правопорядок, или, как его иногда именуют, - международную законность, которая определяет правила поведения государств.

Международное право развивается под воздействием объективных факторов, являющихся источником международного права в материальном смысле (соотношение сил на международной арене, научно-техническая революция, экономические и иные факторы). Поэтому тенденции развития международного права в XXI столетии можно определять, лишь учитывая эти объективные факторы. В то же время международное право в XXI в. будет развиваться на базе существующего права – что-то должно сохраниться, а в чем-то неизбежно произойдут изменения. Поэтому важно оценить, в каком состоянии находится современное международное право, что оно из себя представляет, тем более, что сейчас человечество подводит итоги XX в.

Современное международное право стало складываться в ходе Второй мировой войны на гребне демократического подъема борьбы против гитлеровской Германии и ее союзников. Фундамент этого права был заложен в Уставе ООН. За прошедшие полвека в международном праве произошли коренные изменения и ныне оно кардинально отличается от того права, которое существовало во времена Лиги Наций.

Создание современного международного права – результат деятельности ООН, всех организаций ее системы. В рамках ООН

были приняты сотни актов, способствовавших формированию международного права, таких как Декларация 1970 г. о его принципах, определение агрессии 1974 г. Созданию норм международного права способствовали Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, конференции ООН по разоружению, по правам человека, по окружающей среде, различные органы ООН – комиссии по международному праву, по правам человека, по торговому праву. Определенную роль сыграли решения и консультативные заключения Международного Суда ООН. Большой вклад внесли международные универсальные организации – специализированные учреждения ООН – например ИКАО – в развитии воздушного права, а также МАГАТЭ в упрочении режима нераспространения ядерного оружия. Региональные организации, например ОБСЕ, ЛАГ, дополняли универсальные нормы региональными. Естественно, главную роль играли основные субъекты международного права – государства, в том числе и наша страна, внесшая важный вклад в этот процесс.

При оценке международного права (а ее критерии относятся и к внутригосударственному праву) учитываются два аспекта:

1. Какие были созданы новые нормы и каков характер права?
2. Как эти нормы соблюдаются на практике?

Состояние современного международного права

За последние полвека для развития международного права сделано больше, чем за два предыдущих столетия. Появились новые отрасли – космическое право, атомное, информационное, право окружающей среды. Появился целый пласт международно-правовых норм, направленных на уменьшение военного противостояния государств – о разоружении, о мерах доверия, о запрещении производства и применения химического и бактериологического оружия и его уничтожении, о нераспространении ядерного оружия. Сформировались новые международно-правовые принципы: запрещение использовать силу или угрозу силой, т. е. прибегать к войне как

средству осуществления внешней политики и разрешения международных споров; обязательство разрешать международные споры только мирными средствами, чего не было в период Лиги Наций; сотрудничество государств в защите прав человека: ныне эта проблема является международной, а не внутренней. Гуманитарное право – о защите жертв войны, ныне должно применяться во время не только межгосударственных, но и внутренних вооруженных конфликтов. В соответствие с современной действительностью приведены нормы в таких отраслях, как посольское, консульское и морское право, право международных договоров. После Второй мировой войны, особенно в последние десятилетия, стремительно возрастает регулирование внутригосударственных отношений международно-правовыми нормами. В ряде стран, например в России, международно-правовые нормы стали составной частью их правовой системы и нормы их международных договоров имеют приоритет над нормами внутреннего права в случае их коллизии.

Если развитию норм международного права в XX в. можно дать высокую оценку, то положение в области их соблюдения несколько иное. Что же было сделано для обеспечения соблюдения международно-правовых норм? Одно из направлений – совершенствование способов разрешения международных споров. Возрастала роль превентивной дипломатии, посредников, в том числе Генерального Секретаря ООН, международных следственных и согласительных комиссий, международных арбитражных и судебных органов. Создан Международный трибунал ООН по морскому праву с широкими полномочиями. ООН стала заниматься предотвращением и урегулированием не только межгосударственных, но и внутренних вооруженных конфликтов. С 1948 г. проводятся миротворческие операции ООН, которые способствовали прекращению вооруженных конфликтов, разрушению ряда стран, спасению мирного населения. Как отметил Генеральный Секретарь ООН К. Аннан в годовом докладе о работе Организации за 2000 г., меры, принимавшиеся по линии ООН, ее Совета Безопасности привели к урегули-

рованию ряда вооруженных конфликтов; среди них – в Таджикистане, в Восточном Тиморе, в ряде других стран. Шел процесс создания международных судебных учреждений для наказания физических лиц за совершение военных и других тяжких международных преступлений – трибуналы по Югославии и Руанде, Международный уголовный суд. Более активную роль в борьбе за соблюдение международного права стали играть другие организации - члены «семьи ООН», а также региональные организации. Тем не менее, несмотря на все это, соблюдение международно-правовых норм остается все еще на недостаточно высоком уровне, особенно в самой острой сфере – обеспечении мира и безопасности.

Во второй половине XX в. имело место около 90 вооруженных конфликтов, правда почти 80% из них – это внутренние, тогда как ООН создавалась для предотвращения межгосударственных конфликтов.

Вывод: современное международное право, несмотря на его нарушения, является демократическим, прогрессивным, создает благоприятные условия для поддержания мира и развития нормальных отношений между всеми государствами. Оно отвечает интересам всего мирового сообщества, особенно малых государств, которые не обладают мощным военно-экономическим потенциалом и для защиты своих интересов могут и должны опираться не на силу, а на право. Современное международное право также отвечает интересам России и создает благоприятные условия для осуществления ее внешней политики и проведения реформ в стране.

Перспективы развития международного права в XXI веке

В силу объективных факторов роль международного права в XXI веке будет возрастать. Будет происходить дальнейшее добровольное ограничение суверенных прав государств, так как без этого невозможно развитие отношений между ними, а мир становится все более взаимозависимым и тесно связанным. Будет развиваться и

совершенствоваться использование принудительных мер для обеспечения соблюдения международно-правовых норм.

Учитывая прогрессивный, демократический характер современного международного права, его развитие должно идти по линии совершенствования отдельных отраслей и норм при сохранении основных принципов, таких как запрещение применения силы, территориальная целостность, права и свободы человека.

В Декларации тысячелетия, принятой 8 сентября 2000 г. на юбилейной сессии ООН, ее члены заявили о решимости «укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах ...»¹ и обеспечить правосудие и верховенство права. Провозглашение верховенства права в международных отношениях является новой важной вехой в жизни мирового сообщества.

Существует три основных направления, по которым может и должно развиваться международное право в XXI веке:

1. Внедрение, упрочение принципа верховенства права в международных отношениях и его соблюдение на практике.

2. Совершенствование правовых норм и международных механизмов для поддержания мира.

3. Разработка новых норм в связи с научно-технической, в том числе информационной революцией, с глобализацией, с развитием международных экономических, социальных и иных отношений.

Рассмотрим эти направления.

1. Верховенство права в международных отношениях

Декларация тысячелетия, принятая в ООН, провозгласила верховенство права в международных отношениях. Задача – закрепить этот принцип в жизни мирового сообщества и обеспечить его применение на практике. Для этого потребуются не годы, а десятилетия. Для ускорения решения этой задачи необходимо осуществить ком-

¹ Декларация тысячелетия ООН, утвержденная резолюцией 52/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. (Российский ежегодник международного права. 2000. С.Пб., 2000, с. 334).

плекс мероприятий по линии ООН, других универсальных, а также региональных организаций, по линии двусторонних межгосударственных отношений. Координирующую роль в этом могла бы играть ООН, имеющая опыт проведения Декады международного права в 1989-1999 гг. Закрепление принципа верховенства права должно быть главной задачей мирового сообщества на ближайшие годы.

Если касаться двусторонних отношений, то Россия уже ведет активную работу по внедрению принципа верховенства права в международную жизнь. В ряде последних совместных заявлений Президента России с руководителями других держав говорится о верховенстве права: с Индией – от 5 октября 2000 г., с Европейским Союзом – от 30 октября 2000 г., с Кубой – от 14 декабря 2000 г., с Канадой – от 18 декабря 2000 г. В российско-армянской декларации от 26 сентября 2000 г. подчеркнута важность «... создания справедливого международного правопорядка XXI века, основанного на верховенстве права». Эту формулировку полезно улучшить, указывая также в подобных заявлениях, что стороны будут добиваться закрепления принципа верховенства права в международных отношениях и его неуклонного соблюдения на практике. Было бы также полезно, чтобы Россия выступила в ООН инициатором разработки комплексного плана мероприятий для внедрения принципа верховенства права в международных отношениях.

Важную роль в этом процессе могут играть парламенты государств – членов ООН, средства массовой информации (СМИ), общественность, неправительственные организации, научные круги. В Декларации, принятой 1 сентября 2000 г. конференцией руководителей национальных парламентов было заявлено о необходимости распространения принципа верховенства права на международные отношения. Воздействие парламентов на правительства своих стран в этом направлении имело бы важное позитивное значение. Не меньшую роль могли бы играть СМИ, а также ученые различных профилей и в особенности юристы-международники для теоретической разработки ряда аспектов, связанных с провозглашением вер-

ховенства права (содержание этого принципа, его место и роль в системе международно-правовых принципов и т.д.). В этой связи уместно напомнить, что Российская ассоциация международного права постоянно обращалась к властным структурам России, к общественности с призывами «резко усилить внимание России к международному праву как в области ее внешней политики, так и во внутренней жизни. Россия может и должна быть лидером в борьбе за повышение роли международного права в интересах всего мирового сообщества ...»².

Еще один аспект – в XXI в. будет продолжаться внедрение международного права во внутреннюю жизнь государств для регулирования отношений в пределах страны, что будет иметь позитивное значение, особенно для держав, где идет процесс демократизации и создания правового государства, как, например, в России. Этому процессу необходимо уделять особое внимание, всячески совершенствуя способы и методы применения международно-правовых норм во внутренней жизни государств. Если говорить о России, то здесь одной из сложных задач является обеспечение применения международно-правовых норм и, в частности, норм международных договоров России ее судебными учреждениями. Этой проблеме целесообразно уделять особое внимание.

II. Совершенствование норм и механизмов для поддержания мира

Характер международно-правовых норм и механизмов для поддержания мира тесно связан и, по сути дела, будет определяться тем, каков будет характер вооруженных конфликтов в XXI в. Учитывая тенденции, происходившие в этой области в прошлом столетии, можно ожидать, что в наступившем веке будут вооруженные конфликты трех видов:

² Заявление Российской ассоциации международного права, принятое на 41-м общем собрании Ассоциации 6 ноября 1998 г. (Дипломатический вестник МИД РФ № 12, декабрь 1998 г., с. 58).

1. Межгосударственные, международные;
2. Вооруженные конфликты немеждународного характера, внутренние;
3. Операции ООН с использованием вооруженных сил, кото-
рые можно разделить на две категории –
 - а) Принудительные меры, осуществляемые ООН, в том числе через региональные организации, в соответствии с главой VII Уста-
ва ООН;
 - б) Операции ООН по поддержанию мира.

Рассмотреть все аспекты этого направления невозможно: они многогранны. Остановимся лишь на некоторых.

1. После Второй мировой войны возникло почти 90 вооруженных конфликтов, из которых 80% были вооруженные конфликты, проходившие в пределах государств, и, как их именуют, не носящие международного характера. А если посмотреть статистику последнего десятилетия и особенно последних лет, то это в основном были внутренние вооруженные конфликты. Такие конфликты приобретают все более разрушительный характер, так как в ходе их возрастает военная активность, применяются самые различные виды вооружений, в том числе тяжелое – танки, артиллерия, авиация. Все это ведет к разрушению экономики страны, гибели мирного населения (на его долю приходится 80-90% погибших), а порой к развалу государств. Поэтому предотвращение и прекращение внутренних вооруженных конфликтов становится первоочередной проблемой в XXI в., в то время как межгосударственные вооруженные конфликты, возможность возникновения которых остается, отодвигаются на задний план. И хотя ООН, ее Совет Безопасности стали заниматься урегулированием внутренних вооруженных конфликтов, принимаемые меры все еще явно недостаточны. Одним из кардинальных вопросов является повышение эффективности операций ООН по поддержанию мира. Их характер, как это и предлагается в докладе экспертов группы Брахами, должен меняться, предусматривая все большее применение принудительных мер к противоборствующим сторонам («принуждение к ми-

ру»). А это потребует разработки новых норм и совершенствования международных механизмов, в первую очередь Совета Безопасности ООН, его комитетов по применению санкций. При этом речь должна идти не столько о расширении состава Совета Безопасности ООН, хотя этот вопрос также должен находиться в поле зрения, сколько о повышении эффективности работы Совета.

2. Второй аспект межгосударственных вооруженных конфликтов - это международный терроризм. Он приобретает все более опасный характер, используя достижения науки и техники, происходящие в мире изменения – НТР, информационную революцию. От терроризма страдают ни в чем не повинные люди и в стране создается нервная, нестабильная обстановка. Международное сообщество уже начало реагировать на эту опасность. ООН приняла ряд решений, признавших, что акты международного терроризма являются преступлением не зависимо от того, где они были совершены, ради каких целей и что международный терроризм создает угрозу миру и безопасности (резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 49/60, 51/210, 52/164, 52/165 и 53/108, а также решение Совета Безопасности ООН 1967 (1999)).

В свете этих решений международный терроризм необходимо рассматривать ни как обычное уголовное преступление, а как угрозу для мирового сообщества в целом. Когда-то пиратов объявляли врагами человечества. С подобных позиций необходимо рассматривать и международных террористов сейчас. Поэтому необходимо дальнейшее развитие международно-правовых норм для пресечения этого зла. Одним из путей является использование права на самооборону в связи с актами международного терроризма, а также права на вторжение вооруженных сил в пределы другого государства, когда туда угнаны захваченные террористами заложники, их жизнь подвергается реальной опасности, а власти государства, где они находятся, не принимают должных мер для их спасения. Хотя практически осуществить последнюю меру непросто, однако появление нормы, признающей правомерность таких действий, может играть превентивную роль.

При этом необходимо ускорить разработку норм, определяющих международный терроризм, а также актов, совершение которых дает право использовать вооруженную силу на основе права на самооборону.

3. Еще один аспект в этом направлении – сохранение основного, краеугольного принципа современного международного права о запрещении войны.

На протяжении всей истории человечества война являлась законным средством осуществления внешней политики и разрешения международных споров. С помощью вооруженной силы создавались и разрушались государства, происходил раздел и передел мира. Человечество прошло длинный и кровавый путь к тому, чтобы запретить войну.

До XX в. разрабатывались лишь нормы, которые ограничивали способы и средства ведения войны, предусматривали защиту раненых, больных, военнопленных, гражданского населения. В период между двумя мировыми войнами формируется принцип ненападения, отраженный в частности в Парижском договоре 1928 г., именуемом пактом Бриана-Келлога, в определении агрессии (Лондонская конвенция 1933 г.) и в других документах.

Устав ООН, запретивший прибегать к вооруженной силе, последующие многосторонние и двусторонние международные акты, подтверждавшие и развивавшие этот принцип, придали ему характер императивной нормы международного права – *jus cogens*. Таким образом, запрещение войны явилось величайшим достижением человечества в XX в.

Тенденцию отхода межгосударственных вооруженных конфликтов на задний план нарушило вооруженное нападение НАТО на Югославию под флагом защиты прав человека, борьбы с режимом Слободана Милошевича.

Военные действия стран НАТО против Югославии – это акт агрессии, грубейшее нарушение их обязательств по Уставу ООН, Североатлантическому договору 1949 г. о создании этого блока (право и обязанность применять военную силу лишь в случае во-

оруженного нападения на одного из его участников), Хельсинских документов 1975 г., Парижской хартии для новой Европы 1990 г. и многих других международных актов (в связи с этим уместно напомнить и об определении агрессии, принятом в ООН в 1974 г. с участием стран, входящих в НАТО). Это преступление, направленное не только против Югославии, но и против международного правопорядка, всего мирового сообщества.³

Ссылки НАТО на защиту прав человека в Югославии выглядят довольно двусмысленно. Албанские власти, полувоенные формирования изгоняют из Косово сербов, идет этническая чистка; количество беженцев из этого района, не албанцев, достигает порядка 300 тыс. человек. В марте 2001 г. албанские вооруженные формирования, опираясь на Косово, начали военные действия против Македонии, используя самые различные виды оружия, в том числе и те, которые подлежали изъятию у них. Идет процесс развала Югославии, хотя в решениях Совета Безопасности ООН всегда подчеркивалась необходимость сохранения ее территориальной целостности. Находящиеся в Косово войска НАТО не предотвращают все эти незаконные действия (хотя в Югославии теперь демократическое правительство). Позиция стран НАТО выглядит странной; заявляя, что они выступают за соблюдение и упрочение демократии в различных странах, они в то же время нарушают демократическое международное право.

Столь же опасной для мирового сообщества является и гуманитарная интервенция, которую продвигают США и другие страны НА-

³ Пришедшее к власти в Югославии новое демократическое правительство также расценивает военные действия НАТО против Югославии как агрессию - См. выступления президента В.Коштуницы, а также его совместное заявление с президентом РФ В.Путиным от 27 октября 2000 г. (Дипломатический вестник МИД РФ № 11, ноябрь 2000 г., с. 31).

Тягчайшим преступлением признает агрессию и Римская конвенция 1998 г. об учреждении Международного уголовного суда, которую к концу 2000 г. подписало 139 государств.

ТО. Хотя она подается в красивой обертке, суть ее в том, что эти государства стремятся присвоить себе право использовать вооруженную силу против любой державы, в которой, по их мнению, нарушаются права человека или существует недемократический режим. А это означает, что концепция гуманитарной интервенции противоречит основному принципу современного международного права, закреплённому в Уставе ООН, согласно которому государства могут использовать вооруженную силу лишь в случае совершения против них акта агрессии (право на самооборону по ст. 51 Устава ООН, а не для решения вопросов, какими должны быть общественный строй и правоотношения в других державах) или по решению Совета Безопасности ООН.

Концепция гуманитарной интервенции – это стремление США, а они являются определяющей силой в НАТО, подвести правовую базу под их линию на создание однополярного мира. Возникает вопрос, почему страны НАТО, а их всего 19, то есть 10% общего числа членов ООН, должны иметь право применять вооруженную силу против того или иного государства, тогда как мировое сообщество уполномочило на это Совет Безопасности ООН. Вхождение в этот Совет государств из различных регионов мира, России и Китая – постоянных членов Совета, создает более благоприятные условия для поисков взвешенных, справедливых решений. Ведь известно, и США этого не скрывают, что они используют свои вооруженные силы исходя, в первую очередь, из своих интересов, а не из интересов мирового сообщества.⁴ К тому же, стратегическая концепция, гуманитарная интервенция, выдвигаемые странами НАТО, полностью расходятся и с положениями Североатлантического договора 1949 г. о создании этой организации, в частности, его статьей 5. Однако поправки в этот договор, а он был ратифицирован парламентами стран НАТО, не вносятся, причем они также подлежат ратификации. Таким образом, органы исполнительной власти стран НАТО действуют вопреки положениям договора 1949 г., а это значит, что они, выступая за упрочение демократии и правопорядка в других странах, в то же время нарушают свое собственное законодательство.

Задача мирового сообщества, всех прогрессивных сил воспрепятствовать попыткам повернуть историю вспять и вернуться в те времена, когда отношения между государствами определялись дипломатией канонеров и царила сила, а не право. И критика в адрес стран НАТО, и в первую очередь США, возникает не вследствие антиамериканизма, как иногда пытаются утверждать, а в целях защиты международного правопорядка не зависимо от того, кто его нарушает: США, Россия или другие державы.

III. Разработка новых норм в связи с научно-технической революцией (НТР), в том числе информационной, глобализацией, развитием международных экономических, социальных и других отношений

Воздействие объективных факторов, влияющих на жизнь человечества, в XXI в. будет возрастать и ускорять процессы, происходящие в мировом сообществе. Будут бурно развиваться НТР, информатика, экономические и иные связи между государствами, ускорит освоение новых сфер, таких как Мировой океан, космос. Ускоряются темпы роста населения Земли: с 1804 по 1927 гг. – за 123

⁴ В директиве, подписанной Президентом Клинтоном весной 1994 г., подчеркивалось, что американские вооруженные силы должны привлекаться к миротворческим операциям только тогда, когда это отвечает национальным интересам США. В феврале 2001 г. ВВС США и Великобритании подвергли бомбардировке окрестности Багдада, ссылаясь на то, что находящиеся там иракские ПВО создают опасность для их летчиков, контролирующих северную и южную зоны Ирака. Эти зоны, в которых введен запрет на полеты иракских ВВС, были установлены США и Великобританией в одностороннем порядке с тем, чтобы ограничить военные действия багдадского правительства против курдов. Турецкое правительство ведет активные военные действия против курдов, в том числе и на территории Ирака; турецкие вооруженные силы, численностью свыше 10 тыс., вооруженные тяжелой военной техникой, неоднократно вторгались в этих целях в пределы Ирака на расстояние до 100 км от границы. Однако неизвестно, чтобы США и Великобритания предпринимали в связи с этим какие-либо действия против Турции, что говорит об их неоднозначном подходе к аналогичным ситуациям - военным действиям против курдов Багдадского правительства и правительства Турции.

года оно возросло до 2 млрд. человек; с 1927 по 1974 гг. – за 47 лет, – до 4 млрд. чел. и с 1974 по 1999 гг. – за 25 лет, – до 6 млрд. Под воздействием человека будет ухудшаться состояние окружающей среды. Все это потребует создания новых международно-правовых норм, приспособления уже существующих к новым условиям. Задача мирового сообщества – так организовать и спланировать развитие международного права в XXI в., чтобы оно предотвратило обострение отношений между государствами, содействовало их нормальному развитию и урегулированию возникающих противоречий мирными средствами. Для решения этой задачи было бы целесообразно разработать в рамках ООН, с участием других международных организаций системы ООН, долгосрочный план мероприятий по развитию международного права, всех его отраслей. Начать эту работу можно было бы с составления Секретариатом ООН перечня направлений и проблем, по которым следовало бы создавать новые международно-правовые нормы, направить этот перечень на отзыв членам ООН, а затем доработать его с учетом их комментариев и предложений. При разработке такого перечня было бы также полезно использовать неправительственные организации, такие как Международная ассоциация международного права и ее национальные отделения, а также занимающиеся международным правом научные учреждения и высшие учебные заведения различных стран.

Человечество, добившись величайших достижений в области науки и техники, должно научиться жить в соответствии с правом.