

О НЕКОТОРЫХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ

Из выступления на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

А.Г. Ходаков*

Хочу выступить на этом собрании не столько в официальном качестве директора Правового департамента МИД России, сколько в личном качестве юриста-международника и поделиться некоторыми соображениями относительно современных подходов России к решению ряда основополагающих международно-правовых вопросов, так или иначе связанных с деятельностью ООН.

Помимо той темы, которую собирался затронуть, не могу оставить без внимания те предложения и идеи, которые содержались в выступлениях предшествующих ораторов. И поэтому в своем выступлении буду обращаться и к их предложениям, к их идеям, поскольку с некоторыми из них целиком и полностью согласен, а некоторые, на мой взгляд, не совсем верны, и я хотел бы с ними поспорить.

Несколько слов о российской инициативе по проведению третьей Конференции мира. Россия выступила с этой инициативой более года назад.

Мы считали бы вполне естественным так же, как это было сделано на рубеже XIX и XX веков, подвести в конце нынешнего века некоторые итоги развития международного права и предложить решение хотя бы отдельных наиболее актуальных проблем.

XX век в основном определяли в терминах научно-технического прогресса. Его называли веком электричества, потом — веком атома. Я не знаю, может быть, в XXI веке будут открыты новые источники энергии и XXI век получит еще какое-нибудь научно-техническое наименование, но мне, честно говоря, хотелось бы, чтобы XXI век стал веком уважения международного права. И международная конференция на рубеже XX и XXI веков могла бы внести свой вклад в достижение этой цели.

О чем могла бы идти на ней речь? Я думаю, что прежде всего о реакции международного права, точнее, о реакции международного сообщества через международное право на новые угрозы, новые вызовы, с которыми мы сталкиваемся в последнее время.

* Директор Правового департамента МИД РФ.

Профессор Хлестов говорил здесь о конфликтах нового поколения. Он даже привел очень интересную и очень показательную статистику. Мы сталкиваемся не с «традиционными схватками» между государствами. Это уже конфликты не между государствами, а конфликты внутренние, которые, тем не менее, несут в себе угрозу международному миру. Такие конфликты связаны с массовыми нарушениями прав человека и с совершением тяжких преступлений.

Между тем, если гуманитарное право еще как-то адаптировалось к такого рода конфликтам, я имею в виду прежде всего дополнительный Протокол 2 к Женевским конвенциям 1949 года, то существующие ныне механизмы мирного урегулирования споров явно не адекватны новым реалиям. Практически все известные сегодня международному праву средства регулирования споров предназначены для разрешения споров между государствами. Они либо не применимы, либо с трудом применимы к спорам, сторонами которых являются, например, государство и этническая группа, борющаяся за реализацию права на самоопределение.

Здесь я вынужден отвлечься и сказать несколько слов в порядке полемики с профессором Блищенко. Мне кажется, что скорее прав профессор Хлестов, который вчера говорил о том, что абсолютизация права на самоопределение недопустима потому, что по сути мы сталкиваемся не с реализацией права на самоопределение, а с неотрайблизмом уже в государственном масштабе.

Принцип права на самоопределение является общепризнанным в международном праве, но он не может рассматриваться в отрыве от других принципов международного права, и в частности от принципов территориальной целостности, уважения и соблюдения прав человека. Только в этом контексте можно рассматривать реализацию права на самоопределение.

Более того, в Комиссии международного права, как известно, было признано — если я не ошибаюсь, это содержалось в докладе спецдокладчика господина Эйде, — что если народ представлен в центральном правительстве без различия расы и пола, вероисповедания и т.д., то есть если есть должное представительство данного этноса в центральном правительстве, то о реализации права на самоопределение через отделение не должно идти речи.

Почему-то когда заходит речь о самоопределении, прежде всего начинают думать об отделении. Право на самоопределение, как известно, если мы вспомним Декларацию принципов международного права 1970 года, может реализоваться в самых разных формах, в том числе не только путем отделения, но и путем присоединения к другому государству.

Как бы то ни было, я полагаю, что, естественно, этот вопрос нуждается в дополнительном осмыслении с точки зрения реалий современного мира, но я выступал бы категорически против попыток как-то абсолютизировать этот принцип и оторвать его от общего контекста современного международного права.

В большинстве современных внутренних конфликтов как раз и отражается противоречие между принципами самоопределения и территориальной целостности. И все дело в том, что сегодня в распоряжении международного сообщества нет международно-правового инструментария, способного обеспечить мирное снятие этого противоречия. И в этом смысле идея о том, чтобы посвятить третью Конференцию мира выработке предложений, принципов или рекомендаций именно в этой области, выглядит чрезвычайно привлекательно и актуально.

Но в то же время на пути ее реализации перед нами стоят серьезные проблемы. Прежде всего они заключаются в том, что нам недостает конкретных идей. В общем плане мы понимаем, что в фокусе внимания третьей Конференции могли бы, в частности, находиться вопросы развития системы мирного разрешения споров с особым акцентом на посредничество, примирение и арбитраж, то есть на средства предотвращения вооруженной фазы конфликтов, на правовые нормы миротворчества, включая регламентацию принуждения к миру. И об этом здесь тоже говорилось в выступлениях многих ораторов. Это действительно чрезвычайно актуальная тема — принуждение к миру.

Развитие правовых основ международных санкций. И эта тема здесь упоминалась: восполнение пробелов в международном гуманитарном праве, формирование универсальной системы международной уголовной юстиции.

Вот те вопросы, которые могли бы быть обсуждены на этой третьей Конференции. Конечно, наши идеи носят пока предварительный, постановочный характер. Ряд государств, как мы понимаем, относятся к идее созыва Конференции довольно скептически, но мы, тем не менее, приступили к работе по формированию клуба друзей Конференции и надеемся, что при поддержке этой идеи со стороны Генерального секретаря ООН сможем до 1999 года продвинуться вперед.

И уже в качестве директора Правового департамента Министерства иностранных дел РФ я хотел бы сказать, что мы готовы рассматривать любые идеи, любые предложения, исходящие не только от официальных инстанций, но и от наших коллег-юристов в России и других странах мира. И мы будем крайне признательны за ваши подсказки.

Говоря о так называемых «конфликтах нового времени», нельзя не упомянуть о новых подходах к толкованию Устава Организации Объединенных Наций, и в частности глав шестой и седьмой. Эти новые подходы наметились и закрепились в последнее время не без участия России.

Решения Совета Безопасности на основании Устава предусматривают самый широкий спектр мер, вплоть до принуждения к миру. Это в значительной степени является отражением как нового, разделяемого Россией понимания самих понятий «угроза миру» и «нарушение мира», так и нашего нового взгляда на соотношение принципов невмешательства во внутренние дела и уважения прав человека.

Ныне массовые и грубые нарушения прав человека рассматриваются и квалифицируются Советом Безопасности как угроза международному миру или нарушение международного мира и безопасности. Это, в свою очередь, позволяет задействовать положение главы седьмой Устава для принятия мер по поддержанию мира. При этом такие меры включают действия, которые еще недавно были бы квалифицированы как вмешательство во внутренние дела и в силу различных политических, идеологических, ценностных и, соответственно, правовых ориентиров постоянных членов СБ были бы просто невозможны.

По существу право международного сообщества на гуманитарное вмешательство получило признание, но это право появляется по решению Совета Безопасности. И вот здесь я должен отметить еще одно существенно новое явление в современном международном праве.

Речь идет о создании международных уголовных трибуналов *ad hoc*. Такие трибуналы созданы для судебного преследования лиц, совершивших преступления на территориях бывшей Югославии и Руанды. Еще недавно было просто невозможно представить принятия такого рода решений. Россия поддержала обе резолюции Совета Безопасности, по которым были учреждены эти трибуналы.

Речь сейчас идет о внедрении в международное право инструмента, обеспечивающего его эффективное применение. Об этом мечтали поколения юристов-международников. Сейчас может стать реальностью, уже становится реальностью реализация международной уголовной ответственности индивида за преступления по международному праву. И я очень удивлен тем, что сказал Игорь Павлович Блищенко, — о том, что Россия не поддерживает создание постоянного уголовного трибунала.

Смею заверить Игоря Павловича, что он заблуждается. Россия и в Шестом комитете Генассамблеи, и в Комитете *ad hoc*, который

был учрежден для работы над проектом этого трибунала, представленным Комиссией международного права, самым активным образом поддерживала, поддерживает и будет поддерживать создание этого трибунала.

Более того, мы стремимся помочь найти развязки по тем вопросам, которые пока препятствуют достижению согласия. В частности, один из вопросов — это определение агрессии, и именно Россия предложила ту формулу, которая, как мы надеемся, поможет решению этого вопроса.

Не могу не прокомментировать и то, что Игорь Павлович Блищенко сказал насчет санкций. Во-первых, вопрос о том, наказывают ли правительство, наказывают ли народ, действительно достаточно сложный, но у меня в качестве первой реакции возникает встречное сомнение: а разве народ не имеет связи со своим правительством?

Ведь это правительство представляет народ. Народ избирал это правительство. Я не говорю о диктаторских режимах, которые никто не избирает. Я говорю о нормальном государственном процессе. Но если народ выбрал это правительство, то почему мы отрицаем ответственность народа за действия своего правительства? Есть известный постулат, что каждый народ имеет то правительство, которого он заслуживает. И в этой несколько ироничной формуле есть глубокий смысл.

Что же касается вопроса об отмене санкций, то я не могу согласиться с профессором Блищенко, когда он говорит, что Дума России была вправе принимать закон о выходе из санкций в одностороннем порядке.

Мы не можем в одностороннем порядке выйти из этих санкций, потому что это будет нарушением наших обязательств по международному праву. Если мы считаем, что эти санкции не верны, надо добиваться их отмены в том порядке, который предусмотрен международным правом. Кстати, российская дипломатия выступает за отмену санкций против Югославии достаточно активно и последовательно. Но идти на односторонние шаги, вступающие в противоречие с нашими обязательствами по Уставу ООН, считаю совершенно недопустимым и неприемлемым.

Хотел бы помимо этой полемики остановиться еще на нескольких вопросах, которые прямо не связаны, может быть, с ООН, но имеют отношение к международно-правовым аспектам внешней политики России.

Здесь уже говорили о новом подходе к международному праву, который заложен в Российской Конституции. Не буду повторять то, что сказано. Мне очень жаль, что сегодня в этом зале нет человека, который внес большой вклад в развитие тех положений,

которые записаны в Конституции, я имею в виду Бориса Ивановича Осминина из Государственно-правового управления Президента, который очень много работал над проектом Закона о международных договорах. Как вы знаете, этот закон вступил в силу 21 июля этого года. И в этом законе есть положения, развивающие положения Конституции, касающиеся примата международного права и действия норм международного права на территории России. В частности, в этом законе вводится, по существу, понятие самоисполнимых международных договоров. Этого не было в советском законодательстве. Более того, как мы помним, советское законодательство категорически отрицало возможность прямого применения норм международного права на территории нашей страны.

Знаю, что до сих пор далеко не все юристы согласны с этой концепцией и, например, профессор Евгений Трофимович Усенко придерживается другой точки зрения. Но каждый имеет право на свою точку зрения.

Хотел бы сказать еще о вопросе признания в международном праве, и это имеет отношение и к праву на самоопределение, которое здесь уже затрагивалось. В этой аудитории, естественно, нет смысла рассказывать о декларативной и конститутивной теориях признания. Это всем известно. Но хотел бы напомнить, что традиционная советская доктрина, отечественная доктрина и практика исходили из декларативной теории, из того, что акт признания со стороны других членов международного сообщества не имеет принципиального значения для становления международной правосубъектности. Считалось, что достаточно государству образоваться, как-то конституироваться, провозгласить суверенитет и независимость, и оно становится субъектом международного права.

Полагаю, что современная международная практика, в том числе и российская, не подтверждает этот тезис. Думаю, что именно признание, причем не со стороны отдельного государства, а со стороны международного сообщества как такового в целом, делает образование, претендующее на статус государства, действительно субъектом международного права. И за примерами не надо далеко ходить. Таких примеров можно привести около десятка. И наоборот, без такого признания, даже если есть признание со стороны одного-двух государств, можно бесконечно долго провозглашать независимость и суверенитет, но это так и останется пустой декларацией.

Именно правообразующая, креативная функция признания относится и к таким связанным с преобразованием или образованием государств явлениям, как правопреемство и продолжительность. Можно сколько угодно провозглашать себя продолжателем, но если

нет признания этого со стороны международного сообщества, то и продолжательства не получается. И наоборот, если международное сообщество признало какое-то государство в качестве продолжателя, то возражения со стороны отдельных государств, одного-двух-трех, не могут оказать воздействия на это признание.

С удовлетворением отмечаю, что в нашей доктрине в последнее время появились статьи и высказывания, по-новому оценивающие значение признания в международном праве. У профессора Хлестова есть публикации на эту тему, так же как и у профессора Вельяминова.

И для того, чтобы закончить, хотел бы затронуть один вопрос, который должен был бы, наверное, обсуждаться в рамках рассмотрения вопросов международного частного права. Это вопрос о юрисдикционных иммунитетах государств.

К сожалению, работа, которая проводилась в рамках ООН, сейчас несколько застопорилась. Проект конвенции о юрисдикционных иммунитетах, который был подготовлен Комиссией международного права, несколько раз рассматривался на специальных группах, созданных в рамках Шестого комитета, и пока как-то завис. Тем не менее для России вопрос юрисдикционного иммунитета государства имеет непосредственное практическое значение. В современном гражданском законодательстве России по существу мы отошли от концепции абсолютного иммунитета государства. Но это больше вопрос не материального гражданского права, а процессуального права. Эта норма содержалась в советском процессуальном законодательстве. И эта норма, предусматривающая абсолютный иммунитет государства, до сих пор содержится в Основах гражданского судопроизводства.

Но, с моей точки зрения, дальнейшее отстаивание этой концепции вступает в противоречие со всей философией и идеологией, если хотите, рыночных преобразований, которые имеют место в России. Знаю, что в плане законодательных работ Государственной Думы записана разработка проекта закона об иммунитете государства.

Наши юристы-международники должны были бы уделить этому вопросу серьезное внимание, с тем чтобы перейти на те позиции, которых придерживается большинство демократических цивилизованных государств с рыночной экономикой. Такие попытки уже были предприняты: в инициативном порядке была подготовлена концепция проекта закона. К сожалению, пока наше законодательство здесь остается неразработанным.