Международные организации*

ПРОБЛЕМЫ ООН НАДО РЕШАТЬ

И.П.Блищенко**

50 лет Организации Объединенных Наций были, конечно, годами не только побед и надежд, но и серьезных ошибок. И с этой точки зрения мы должны смотреть сегодня на ООН без каких-либо иллюзий. Но мы должны без иллюзий смотреть и на весь окружающий мир: и на политику, и на позицию всех государств, участвующих в международном общении, участвующих в создании нового международного правопорядка. Поэтому нельзя говорить о том, что международное право сегодня — это право Устава Организации Объединенных Наций. Это даже не просто право мирного сосуществования. Это — право мира и мирного сосуществования, где Устав ООН занимает важное, но отнюдь не решающее место. Потому что огромная масса двусторонних и многосторонних международных договоров продолжает заключаться вне рамок Устава ООН, хотя и с учетом его основных положений. Поэтому если вы позволите какое-то сравнение с внутренней ситуацией, то мы можем сказать о том, что есть Конституция и есть огромная масса законодателей. А на юриста-международника возлагается огромная задача — задача изучения этого законодательства наряду с Конституцией. Но этого мало. Я всегда говорил о том, что международное право требует хорошего знания внутреннего права. И потому существующее у нас деление на международное публичное право и международное частное право безнадежно устарело. Надо от этого деления отказываться как можно быстрее, потому что западные передовые школы

* В опубликованных под настоящей рубрикой статьях изложены основные мысли авторов, высказанные ими в ходе международной конференции «50 лет ООН и международное право», состоявшейся в конце 1995 года в Москве.

** Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, ректор Института международного права.

давно уже отказались от этого и рассматривают международное право как единую область регулирования международных отношений между различными субъектами этих отношений. С этой точки зрения следует считать субъектами международного права государства, межгосударственные организации, борющиеся нации в качестве основных субъектов международного права, а транснациональные корпорации, неправительственные организации, юридические и физические лица — в качестве субъектов международного права второго уровня. И в первом, и во втором случае речь идет о создании прав и обязанностей в международных отношениях и об осуществлении этих прав и обязанностей своими действиями. Характер действий различен, но в том и другом случае речь идет о выполнении международных соглашений и внутренних законов в той или иной конкретной области. Но это отдельный вопрос, и, может быть, когда-нибудь мы все-таки обратим серьезное внимание на эту проблематику и постараемся определить свою позицию.

ООН, провозгласив принцип права народов и наций на самоопределение, сформулировала его достаточно четко и определенно. Другое дело, что он нам сейчас не нравится в силу политических причин. Мы сегодня говорим о том, что его осуществление — это трайбализм, а все, что связано с расколом единых государств, — это плохо. Но это уже другой вопрос, это наши эмоции. С точки зрения международного права принцип самоопределения говорит о праве народа устроить свою судьбу так, как он этого хочет, вплоть до отделения, и речь идет о любой нации и о любом народе. Нам это надо признать, если мы не хотим изменить это содержание международного права, то есть если мы хотим сказать, что самоопределение сегодня — это право на развитие в той форме, которую выбирает сам народ. Поэтому перед наукой международного права сегодня стоит основная задача — осмыслить объективное содержание принципа самоопределения народов, а не говорить о том, что он не распространяется на какие-то народы. На какие-то народы распространяется, как это мы имели возможность говорить все 70 лет. И говорили о том, что колониальные народы должны быть независимыми, а те народы, которые находятся в составе других государств, не должны быть независимыми. В ответ на это мы получили Квебек, мы получили террористические действия в Испании, мы получили проблемы, связанные с Чечней, мы получили проблемы, связанные с Нагорным Карабахом, Абхазией и т.д. и т.п.

Нам представляется, что субъектом международного права является любая нация или также любой народ, населяющий данную территорию, независимо от того, получил он сегодня независимость или нет; если нет, то он имеет право на самоопределение, право на свое развитие, на то, чтобы устроить свою судьбу так, как он этого

хочет. Если народ устраивает свою судьбу не за счет другого (других) народа(ов), населяющего(их) данную территорию, то его самоопределение должно быть признано всеми, независимо от тех или иных систем.

Поэтому не наша задача — переделывать международное право под те политические ситуации, которые нам сегодня выгодны. Когда мы говорим о праве народов и наций на самоопределение как об одном из основных принципов международного права, мы должны сказать, что этот принцип сегодня объективно является принципом развития любой нации, любого народа в той форме, какую этот народ выберет. Если это автономия — прекрасно, если это независимость — тоже прекрасно. Главное, чтобы народ осознанно и демократично избрал этот путь развития. С этой точки зрения все усилия международного сообщества должны быть направлены на это. А не на обвинения, допустим, чеченского народа в том, что он хочет отделиться или что он виноват в том, что провозгласил суверенитет.

Да, вы все помните заявление Президента России, который сказал: берите суверенитета столько, сколько можете «переварить». И эта позиция объективно правильная, она отвечает международному праву. Сейчас у Президента изменилась позиция, ну что же, это его дело, он — политик. Но мы не должны следовать слепо за политиками, мы должны занимать свои принципиальные позиции как юристы-международники. То есть *dure lex sed lex*. С этой точки зрения, конечно, я считаю, что самоопределение имеет различные формы выражения и для нас, специалистов-ученых в этой области, необходимо новое осознание объективного содержания самоопределения.

Мы, в частности наш Институт международного права, где я имею честь быть ректором, провели недавно вместе с грузинским правительством конференцию «Автономия и международное право». И мы постарались осмыслить те новые явления в деятельности национальностей, которые претендуют быть автономными или даже независимыми от федеративного государства. Мы пришли к выводу, что все автономии в мире в различных формах, как бы они ни назывались, имеют определенные формы внешних связей, и задача заключается в том, чтобы эти формы внешних связей были признаны на уровне конституции, на уровне договора между субъектами федерации или конфедерации. Это уже вопрос конкретный. Мы уже пошли по пути признания определенных прав автономий в области внешних сношений, когда заключили договор с Татарстаном. Мы пошли по тому же пути, когда то же самое сделали с Башкортостаном. Но когда Татарстан установил какие-то отношения с абхазской автономией, мы вдруг заявили, что это

очень плохо. Почему? Политически невыгодно — это другой вопрос. Но юридически Татарстан имел право так поступить, ибо в договоре об автономии у Татарстана определена возможность его внешних связей.

Тот факт, что наш институт провел эту конференцию в Батуми с помощью грузинского и аджарского правительств, говорит о том, что эти два правительства разделяют научную позицию этой конференции, которая подчеркнула, что автономия может принимать участие в международных отношениях, осуществляя свое право на самоопределение, но при определенных условиях; которые должны быть соблюдены в Конституции и в договорах между автономией и центральной властью. По существу, речь идет о распределении полномочий между центральной властью и местной властью.

Вопрос, который дебатруется серьезно в рамках ООН, — это вопрос об имплементации. Эта проблема стоит в международном праве — имплементация международного права и решений международных организаций. И с этой точки зрения я очень рад, что наконец ряд резолюций Генеральной Ассамблеи признают все чаще в качестве обязательных.

В частности, эту точку зрения я высказал 10 лет назад, но, к сожалению, тогда она была встречена в штыки, и вплоть до сегодняшнего дня наши официальные круги не признают решений Генеральной Ассамблеи ООН, даже принятых единогласно, в качестве источника международного права или в качестве обязательных решений, юридически обязательных документов. И ссылка на то, что мы в данном случае имеем дело с «мягким» правом или с каким-то другим правом, несерьезна. Факт остается фактом, что государства обязаны соблюдать ряд решений. Например, Всеобщую декларацию прав человека, Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам или другие документы Генеральной Ассамблеи, принимаемые единогласно. И в этой конкретной ситуации, конечно, возникает вопрос о санкциях. И по отношению к санкциям нам надо тоже пересмотреть нашу теоретическую и практическую позицию. Что значит санкции? Санкции — это принуждение. Но дело в том, что принуждение по отношению к каждому государству затрагивает не только правящий режим и политику, но и народ, который невиновен и подчас не знает, какая политика проводится. Значит, санкции, по существу, направлены и против государства как субъекта международного права, и против народа, который страдает. Представляется, что необходим новый анализ содержания санкций, с тем чтобы сделать их более направленными.

А почему народ должен страдать из-за действий политиков? Или он должен нести такую же ответственность, как и политики, совер-

шающие эти преступления? Эта проблема теоретически совсем не разработана. То есть мы говорим о том, что немецкий народ должен отвечать за действия фашистского правительства, и в форме репараций мы эту ответственность на немецкий народ возложили. Но справедливо ли это, если с самого начала народ не поддерживал эту политику? Давайте вспомним заявление министра иностранных дел России, который во время визита в Ирак в 1995 году сказал, что надо отменить санкции в отношении Ирака, потому что иракский народ не должен страдать из-за действий правительства.

А ситуация в Югославии? Разве мы можем пройти мимо этой ситуации и сказать о том, что санкции, которые там осуществлялись, одинаково важны и выгодны и правителям других государств, и правителям и народу Югославии? Очевидно, что, может быть, правители виноваты в каких-то незаконных действиях. Допустим, правительство Хорватии и мусульманские группы, которые начали наступление против сербов. И они тоже совершили преступления. Я не говорю о том, что сербы — святые, вопрос не в этом. Вопрос в том, что санкции бьют по населению, которое ничего общего с этой политикой не хочет иметь и не имеет. Как быть в этом случае? Как снять эти санкции? И вот здесь говорят о том, что решения Государственной Думы о выходе из санкций и решения Конгресса Соединенных Штатов о выходе из санкций незаконны. Почему эти действия незаконны, если эти санкции явились результатом дезинформации, если эти санкции явились результатом определенной односторонней политики? А санкции в отношении Ливии? Разве они законны? Как известно, в отношении Ливии осуществляются санкции. Но ведь вы сами понимаете, что Ливия ни при чем, не связана никак с террористическим актом в отношении «Боинг-747» компании «Панамерикан». Уже было проведено расследование, которое доказало, что виновными являются сирийцы, а не ливийцы. Тем не менее санкции действуют в отношении Ливии.

Санкции, особенно незаконные, ставят вопрос о возмещении ущерба, который приносят санкции государству, которое не виновато в этом, и вопрос о возмещении ущерба государствам, которые следуют этим санкциям. Россия, например, следуя санкциям в отношении Ливии, потеряла около 18 млрд. долл. Кто возместит России 18 млрд. долл. в результате неправомерных санкций в отношении Ливии? Совет Безопасности, Соединенные Штаты, Организация Объединенных Наций? Кто? Вопрос, на который надо давать ответ, потому что 18 млрд. долл. — это большая сумма, если учитывать сегодняшнее развитие России.

Поэтому проблема санкций, как вы видите, носит не только абстрактный характер, она является еще сугубо практической. Но теоретически эта проблематика совсем не разработана, так же как

и не разработан вопрос о принудительных средствах в международном праве. Есть у нас несколько работ о миротворческих силах ООН, но только о политическом аспекте этого вопроса. А о принуждении с точки зрения возмещения ущерба, к сожалению, работ нет. А этим надо заниматься, и мы должны заниматься этим постольку, поскольку чем дальше, тем больше мы идем к необходимости принуждения отдельных государств, не выполняющих обязательных решений международного сообщества, не соблюдающих положений международного права.

Теперь о создании международного уголовного суда. Много лет назад за идею о создании международного уголовного суда на заседаниях нашей ассоциации отдельные выступающие преследовались. Сейчас эта идея получила свое воплощение. Но эта идея встречает большое сопротивление Соединенных Штатов Америки. По существу, этого суда не хочет и Россия. Почему? Чем это вызвано? Это вызвано, на мой взгляд, тем, конечно, что возникают проблемы, связанные с нарушением международного права, с действиями международной преступности, которая имеет корни не только в международных, но и в национальных сферах. И, конечно, с этой точки зрения создание любого международного уголовного суда может породить определенную опасность для правящих кругов. Поэтому мы не можем говорить о том, что идея международного уголовного суда, несмотря на суды по Югославии, по Руанде, несмотря на Нюрнбергский процесс, получила всеобщую поддержку и всеобщее признание. Может быть, на словах — да, но фактически она встречает огромные трудности на пути осуществления.

Следующий вопрос, связанный с ООН, — это роль неправительственных организаций. Мы всегда говорили о том, что неправительственные организации должны играть более серьезную и большую роль, чем они играют сейчас. Действительно, неправительственные организации сегодня можно рассматривать как субъекты международного права, ибо они своими действиями в соответствии со статьей 38 Статута Международного Суда могут рассматриваться как создатели международного права, высказывая различного рода концепции и идеи и предлагая различного рода проекты. И с этой точки зрения статья 38 Статута Международного Суда может рассматривать вопрос об этих идеях, как об источниках международного права. Но, конечно, они не такие субъекты международного права, как государства, как международные организации, как борющиеся нации, которые, кстати, не признают очень многие специалисты не только на Западе, но и на Востоке. Но тем не менее мы все-таки должны иметь в виду, что неправительственные организации могут высказывать различного рода концепции и идеи, которые получают реализацию в международных соглашениях.

Достаточно привести в качестве примера факт предложения Международной комиссией юристов проекта Конвенции по борьбе против пыток. Этот проект был разработан и представлен государствам. Государства рассмотрели этот проект и приняли конвенцию. Сейчас это норма международного права, она действует, но инициатором этой конвенции выступила неправительственная организация — Международная комиссия юристов, штаб-квартира которой находится в Женеве. И эта неправительственная организация сыграла свою роль в разработке конкретных норм, пусть не прямо, пусть косвенно, пусть опосредованно, но сыграла. Поэтому неправительственная организация может рассматриваться как субъект международного права второго уровня, так же как и физическое лицо.

У нас в научной литературе долгое время отрицалось за физическим лицом качество субъекта международного права. И те ученые, которые высказывали эту идею, рассматривались чуть ли не как преступники. Конечно, доктрина акта государства всегда привлекала, она создавала иллюзию очень быстрого и легкого решения вопроса. Но это иллюзия, потому что вопрос перелгался на следующие поколения, в будущее. И это, конечно, создает проблемы. Вот, например, возьмите нашу внутреннюю ситуацию. В свое время Сталин переселил несколько народов только потому, что заподозрил, что эти народы — а не конкретные люди — принимали участие в пособничестве Гитлеру. Но разве это переселение решило проблему? Не решило. Теперь вновь возникла та же самая проблема. Президент России издал указ о реабилитации этих народов. Но разве этот указ решил все вопросы реабилитации? Он только реабилитировал формально, а ведь, по существу, немцам как негде было жить, так и сейчас жить негде. Республика, которая была ликвидирована, так и не была воссоздана. Турки как были не в состоянии приехать в Грузию, так и сейчас не могут это сделать, потому что грузинское правительство требует, чтобы они отказались от своей национальности. То есть проблема реабилитации связана с массой вопросов, которые надо решать, а не уходить от них. Я за то, чтобы вопросы решались, хотя и теоретические рассуждения хороши, но хороши тогда, когда они направлены на решение вопросов. В этой связи наши изыскания должны быть направлены на помощь в решении вопроса. А когда они направлены на общие рассуждения о всеобщем благе, а не о благе конкретного лица, конкретных лиц, они никому не нужны.

ООН сыграла большую роль в развитии международного гуманитарного права. Но и здесь, конечно, имеется много проблем и много вопросов. Например, так называемая «гуманитарная интервенция». Мы всегда в прошлом абсолютизировали принцип невме-

шательства, хотя сейчас так называемые «внутренние вопросы» стали объектом международного сотрудничества, то есть подлежат международно-правовому регулированию.

В настоящее время ООН, отказываясь от гуманитарной интервенции. И это, конечно, неправильно. Ведь ООН пыталась переложить решение этих вопросов на многонациональные силы, например на Ближнем Востоке во главе с Бушем и Шварцкопфом. Группа юристов рассматривает эти действия в Персидском заливе как грубое нарушение международного права. И эти юристы ставят вопрос о международной уголовной ответственности и Буша, и Шварцкопфа. Дело в том, что ООН, дав мандат многонациональным силам на действия в Персидском заливе, устранилась от решения вопроса, что не соответствует Уставу ООН.

А когда Ирак стал уничтожать курдов, разве ООН пришла на помощь курдам? Гуманитарную интервенцию осуществили те же многонациональные силы. Это очень опасно, ибо в данном случае одна группа государств берет на себя функции всей международной организации. Мы не можем мимо этого пройти. И дело тут в том, что необходим международный механизм коллективных действий.

А сегодня другая международная организация — НАТО — стала осуществлять бомбардировки сербов только потому, что ООН от решения этого конфликта, в сущности, отказалась. Разве это правильная позиция? То есть ООН в данном конкретном случае устранилась от решения вопросов защиты населения как в международном вооруженном конфликте, так и в международном вооруженном конфликте. И это не является признаком силы, это кризис ООН, кризис международной организации. Это является признаком слабости международной организации. Поэтому, подводя итоги, хочу сказать: конечно, мы должны праздновать пятидесятилетие ООН. 50 лет — это, конечно, 50 лет сохранения мира и решения проблем, связанных с глобальными конфликтами. Но мы должны вместе с тем трезво оценивать и реальную ситуацию.

Эти 50 лет не решили огромного количества вопросов, которые стоят перед нами как в теории международного права, так и на практике. Поэтому я призываю всех нас, в том числе и себя, глубже заниматься общей теорией международного права, и в частности теорией международных организаций, с тем чтобы передавать государствам — непосредственным участникам создания норм международного права конкретные механизмы решения подлинных проблем. Решения проблем, а не кажущиеся решения проблем.