

ный форум, где решались бы вопросы, связанные с морским правом. Подписание конвенции и применение положений этой конвенции на практике для решения насущных проблем стало важной проблемой. И создание суда просто необходимо, именно поэтому страны-члены, подписавшие конвенцию, решили создать такую форму. Мы нашли много друзей суда, работающих вместе с международными консультационными комитетами, которые мы привлекаем к своей работе. Они работают не только над тем, чтобы привлечь средства для создания библиотеки. Все знают, что суду нужна очень хорошая библиотека.

Многие сегодня считают, что электронные средства могут заменить библиотеку, но мы думаем, что это не так. Электроника не может подменить библиотеку. Я принимала участие в работе семинара по проблемам библиотеки и буду участвовать в очередном семинаре по этому вопросу. Могу сказать, что сегодня нам необходимы средства. Может быть, это будут средства, включенные в бюджет суда, которые позволят создать библиотеку. Нам потребуется от 8 до 10 млн. марок для того, чтобы создать библиотеку, а для ее работы потребуется еще 1 млн. ежегодно. Говорю об этом для того, чтобы сообщить, что принимающая сторона — Германия и частные лица делают все возможное для того, чтобы Суд по морскому праву работал успешно и правовым путем решал все проблемы и споры. Наши усилия направлены именно на это, однако нас поджимает время, поскольку уже в 1996 году судьи начнут работу, а к этому часу мы хотели бы создать международную поддержку работы суда для того, чтобы ему легче работалось.

ВСЕМИРНОЕ ФЕДЕРАЛИСТСКОЕ ДВИЖЕНИЕ ДОБИВАЕТСЯ УСПЕХА

Р.А. Тузмухамедов*

Ни на Первую (1899 г.), ни на Вторую (1907 г.) Гаагские конференции неправительственные организации (НПО) допущены не были. На Третьей (1999 г.) их будет много. Более того, скажем, ВФД¹ было участником инициативы министров иностранных дел Движения неприсоединения в 1989 году (Гаага) по ее проведению

* Профессор, первый заместитель Председателя Совета Всемирного федералистского движения (ВФД) и Председатель Комитета международного права ВФД. Скончался 25 июня 1996 г.

и активно работает, чтобы обеспечить успех этого исторического, на сей раз подлинно всемирного форума.

1. Роль НПО в мировой политике и развитии международного права

Отмеченная деятельность ВФД, как и ряда других НПО, — явление второй половины XX века, тесно связанное с созданием и деятельностью ООН. Но тому была предыстория. А ее хронологическая глубина зависит от того, что понимать под НПО. В обильной литературе Запада² об НПО представление о них очень разнообразно. В отношении этих организаций налицо то же, что имеет место касательно и «государства», и «народа», и «национальных меньшинств», и ряда других понятий и явлений, — широко употребляемые термины (и не только в международном праве) не имеют общепринятого единообразного определения.

Единственное, в чем сегодня согласно большинство авторов, это то, что часто употребляемый в отношении НПО термин «негосударственные актеры» неточен в том смысле, что НПО — один из таких актеров наряду с народами, меньшинствами и другими группами, а также индивидами.

По смыслу статьи 71 Устава ООН, единственной, где упомянуты НПО, а также резолюции ЭКОСОС 1296/XLIV 1968 года (о ней — ниже), следует, что любая организация, не созданная на основе межгосударственного (межправительственного) соглашения, подпадает под категорию НПО (в Уставе речь идет о международных НПО). Но это означает, что в число их должны быть включены такие транснациональные образования, как разнообразные ТНК, мафиозные синдикаты, террористические организации, чисто религиозные объединения, транснациональные политические партии, частные средства массовой информации. Они, бесспорно, входят в число негосударственных актеров международных отношений. Но являются ли они НПО?

Для ответа на этот вопрос, видимо, надлежит руководствоваться как целями и принципами, так и духом Устава ООН. А суть их ясно отражена в первых же словах Преамбулы — от народов и для народов, то есть демократичность и демократизация. В эти политические рамки укладывается то, что описательно предложил редактор известного журнала «ИФДА Досье» Марк Нефрин. НПО — это те организации, которые призваны «служить обездоленным или игнорируемым группам населения, расширять свободы людей или укреплять их власть, добиваться социальных изменений и быть на службе людей»³.

Бесспорно одно: НПО могут быть подразделены на национальные (внутригосударственные) и международные. При этом очевидно, что первые намного «старше» вторых, ибо их история начинается с многочисленных социальных, религиозных, политических и иных организованных течений, движений и восстаний за свободу от гнета правящих элит, бюрократического аппарата, узурпировавших власть под абстрактным наименованием «государство». Она, их история, уходит корнями в глубины древности, в ту эпоху, в которой теория государства впервые находит предмет своего исследования.

Нас же, естественно, в первую очередь интересует вторая, международная группа НПО. Будучи по своей территориальной сфере трансграничными, т.е. международными, они могли возникнуть не только позже, но и в определенных условиях. В истории первыми стабильными трансграничными негосударственными объединениями были религиозные. Крупнейшие из них активны и по сей день. Хронологически первой из таких стал буддизм, возникший в Индии 3 тыс. лет назад. Его ветви охватили Южную, Юго-Восточную, Восточную Азию и Дальний Восток.

Сегодня в числе НПО значится, как известно, ряд религиозных объединений, и среди них — Совет церквей. Любопытно в этой связи, что в советском и российском законодательстве не было и нет термина «НПО». Современные российские законы используют иные термины и иное группирование НПО: общественные объединения (есть закон), профсоюзы (есть закон), партии (готовится закон), религиозные организации (готовится закон) и т.д. При этом единственной из этих групп организаций, конституционно признанной в качестве неправительственной, является группа религиозных организаций, которая, как и религия, отделена от государства (хотя на деле это часто бывает не так). Почему бы это?..

Но вернусь к истории. Де-факто признание активности НПО на международном уровне следует, видимо, связывать с созданием в 1920 году и деятельностью (формально до 1946 г., а фактически — до начала Второй мировой войны в 1939 г.) Лиги Наций. В ней некоторые НПО смогли получить, правда неформальное, информационно-консультативное положение.

Международная легализация НПО произошла в итоге Второй мировой войны, когда статья 71 Устава ООН уполномочила ЭКОСОС консультироваться с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в компетенцию этого органа ООН.

На этой основе в 1958 году была принята базовая для международного статуса НПО резолюция ЭКОСОС 1296/XLIV. Согласно ей НПО, желающая получить консультативный статус, должна: преследовать цели в рамках экономических и социальных целей ООН;

быть представительной и иметь международный характер и быть уполномоченной выступать от имени своих членов, действующих на демократической основе; сообщать о своем бюджете и источниках финансирования, а также может объединяться с аналогичными НПО для аккумуляции информации и консультаций. Для регулирования процесса предоставления консультативного статуса был создан Комитет по неправительственным организациям, выбираемый ЭКОСОС ежегодно из состава его государств-членов, 19 из которых обеспечивают Комитет штатными кадрами.

НПО могут иметь одну из трех категорий консультативного статуса: «I», «II» и «Ростер». Под первую подпадают НПО с широкими экономическими и социальными интересами и территориальной (географической) сферой деятельности. Под вторую — те, которые имеют более специализированные цели и задачи. Категория «Ростер» могут получить те НПО, цели которых не полностью совпадают с целями ЭКОСОС, и они поэтому могут вносить свой консультативный вклад частично, по конкретным вопросам.

Соответственно различны и возможности НПО каждой категории участвовать в деятельности ЭКОСОС. НПО категории «I» вправе предлагать через Комитет по НПО пункты в повестку дня сессии ЭКОСОС и Комитет может просить Генерального секретаря включить их в предварительную повестку дня. НПО и «I», и «II» категорий могут присылать своих наблюдателей на все заседания и представлять краткие письменные заявления по поднимаемым ими вопросам. По просьбе ЭКОСОС НПО любой категории могут представлять ему письменные заявления, но он вправе приглашать лишь организации категории «I» и «II» на свои слушания.

В 1991 году НПО категории «I» было уже 41, категории «II» — 32, а категории «Ростер» — 354⁴. Ряд из НПО со статусом при ЭКОСОС объединились в Конференцию неправительственных организаций с консультативным статусом (КОНГО — по английской аббревиатуре) со штаб-квартирой в Женеве.

Как известно, в ООН существует и другая формальная структура связи ее с НПО. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 13/1, доп. 1 (1946), Департаменту общественной информации ООН было разрешено устанавливать свои собственные связи с НПО, предоставляя им свой статус. Между двумя статусами есть существенная разница. Если статус ЭКОСОС предоставляет НПО возможность влиять на формирование его политического курса, то статус при Департаменте означает формальное подключение НПО к его деятельности по распространению информации ООН и об ООН с соответствующим доступом к документам ООН, к присутствию в списке ее рассылки и иных почтовых отправок, к брифингам Департамента, а также к Центру ресурсов для НПО (Нью-Йорк).

Для связи со «своими» НПО Департамент учредил Исполнительный комитет НПО/Департамент общественной информации.

Сегодня в мире существует ряд глобальных и региональных справочников об НПО. Так, в Брюсселе выпускается «Ежегодник международных организаций»⁵, в Париже выходит «Руководство Организации экономического сотрудничества и развития по НПО»⁶, в Бангкоке периодически издают справочники об азиатско-тихоокеанских НПО.

Согласно брюссельскому справочнику, к 1993 году в мире было 16142 НПО⁷. Наблюдая стремительный рост их числа, можно уверенно сказать, что в 1996 году в мире значительно более 20 тыс. НПО. Парижское «Руководство» сообщает, что в 1990 году в рамках этой европейской организации было 2500 НПО⁸.

Растет, особенно с 1990 года, так называемое «параллельное» участие НПО в международных, региональных и глобальных встречах государств. Так, если в трехэтапной Конференции по человеческому измерению (Копенгаген—Париж—Москва) в начале 90-х годов их участвовало около 1000, то на Конференции по защите окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) их было 1400 на Глобальном форуме. Через год на второй Всемирной конференции по правам человека (Вена) на трехдневном Форуме НПО их было уже 1529.

Как участник некоторых из них не могу не отметить, что такие форумы, по ряду объяснимых причин, отличаются меньшей организованностью, чем следующие за ними завтра официальные встречи государственных делегаций. Однако это в основном действительно представительные, от народов, заседания. И они всегда жестко нацелены на то, чтобы добиться от официальных делегаций принятия того, что излагается в заключительных документах форумов. К примеру, в Рио Глобальный форум выдвинул перед государствами-участниками ряд требований. НПО не смогли добиться, чтобы государства заключили в Рио международную конвенцию о защите окружающей среды. Но им удалось настоять на том, и в этом большую активность проявило ВФД, чтобы создать новую структуру в рамках ООН — Комиссию по устойчивому развитию. Одна из ее характерных организационных черт — в нее входит и ряд НПО со статусом при ЭКОСОС (ВФД, в частности).

Другой пример — из итогов Венской конференции по правам человека. Форум НПО, заседавший на первом этаже Международного конференц-центра, был очень решителен по ряду позиций, которые не воспринимались или отвергались делегациями на втором этаже. И вторым пришлось уступить — по крайней мере, по двум весьма важным пунктам. А именно: в своей заключительной декларации они, во-первых, признали универсальность прав чело-

века, недопустимость исключений из них со ссылками на исторические, культурные, традиционные корни стран и народов и, во-вторых, согласились с требованием создать в ООН пост Верховного комиссара по правам человека, который был учрежден в конце того же 1993 года.

В этих форумах участвуют не только международные НПО и не обязательно те, которые имеют статус ЭКОСОС или Департамента общественной информации, но и национальные НПО. Так, на Венской конференции было 1004 «неООНовских» НПО и из 841 НПО, приславших наблюдателей, статусом ЭКОСОС обладали только 248.

Вообще в период, последовавший после окончания холодной войны, все более очевидно, что с точки зрения глобальных задач НПО деление их на международные и национальные имеет скорее научно-исследовательское значение. На практике же обе группы, борясь за демократию и демократизацию в мире, имеют общую цель и действуют (и должны действовать) совместно. С той лишь разницей, что международные НПО основной ареной имеют международную сферу с выходом через свои национальные отделения на внутригосударственную сферу, а национальные работают внутри государств с выходом на международные отношения.

Приведу пример, известный сегодня разве что тем, кто специально изучает ООН или историю, — пример результативной активности национальных НПО, имевшей и для мировой политики, и для международного права буквально исторические последствия. Речь идет об отправной точке того, что ныне называют «международным правом прав человека».

Как известно, в предварительном проекте Устава ООН, подготовленном великими державами в Думбартон-Оксе, правам человека особого внимания уделено не было. Когда доработка шла уже в 1945 году, на конференции в Сан-Франциско 42 американские НПО, официально назначенные консультантами делегации США, ссылаясь на то, что договорный механизм Лиги Наций по защите национальных меньшинств⁹ не дал ожидаемого эффекта, настаивали на том, чтобы ООН встала на защиту индивидуальных прав человека, записав это в своем Уставе как одну из главных целей Организации. Инициаторами были Американский еврейский комитет во главе с Джозефом Проскауэром и Джекобом Блюстейном, а также Совет церквей Христа, Американская ассоциация за ООН и Фонд Карнеги. Позже, описывая в воспоминаниях свою решающую беседу от имени 42 НПО с госсекретарем Стеттиниусом, Проскауэр привел свой последний аргумент перед главой американской делегации: если не согласитесь с нами, то «никогда не увидите Устав ООН ратифицированным (Соединенными Штата-

ми. — Р.Т.)»¹⁰. Он пишет, что это было 2 мая 1945 г. Стеттиниус согласился с мнением НПО-консультантов. А на следующий день с США согласились и остальные четыре великие державы. В статье 1 Устава ООН появилась — в числе ее четырех основных целей, обязательных для ее государств-членов и для нее самой, — цель защиты прав и свобод человека.

Еще до начала конференции, в марте 1945 года, Американский еврейский комитет, поддержанный рядом других американских НПО, обратился к президенту Рузвельту с предложением принять международный билль о правах — по аналогии с национальным. Рузвельт согласился. Его согласие с опорой на национальные НПО реализовала вдова президента Элеонора Рузвельт, возглавившая в ООН подготовку первого акта из этого билля — исторической Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году. Именно эти 42 национальные НПО подняли вопрос об отражении в Уставе ООН роли неправительственных организаций, что и выразилось в тексте его статьи 71¹¹.

Изложение этих деталей имеет целью лишь подчеркнуть, насколько легализованной в международном плане и эффективной является ныне деятельность НПО. Не случайно нынешний Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали не только часто обращает свой взор на них, но и решительно отмечает растущую роль НПО. Приведу некоторые из данных им последних оценок.

«Неправительственные организации сегодня считаются полноценными участниками международной жизни»¹². Или:

«Неправительственные организации — это основная форма народного участия и представительства в современном мире»¹³.

Весьма показательны и оценки, данные Генеральным секретарем соотношению и взаимодействию НПО и ООН. Он считает, что «ООН является очевидным форумом для примирения не только между правительствами, но и правительств с неправительственными организациями»¹⁴.

Генеральный секретарь высоко оценивает роль НПО в укреплении мира на Земле. «Сам я, — пишет он, — убежден, что НПО отведена важная роль в достижении идеала, установленного Уставом ООН, — сохранения и поддержания мира... Мир чересчур важен, чтобы доверять его одним только государствам (выделено мною. — Р.Т.)»¹⁵. По его мнению, сегодня для достижения этой цели НПО должны работать на три фронта: 1) у них должны быть возможности, в том числе с помощью ООН, для того, чтобы сегодня, когда конфликты возникают чаще внутри государства, а не между ними, оказывать помощь в миротворческих усилиях, мобилизовывать общественность и средства для этого, добиваться демократизации внутри государственных систем; при этом роли ООН и НПО должны быть раз-

граничены, «ООН не может и не должна действовать как НПО, и наоборот»¹⁶; 2) для обеспечения мира НПО должны активно мобилизовывать и государства, и общественное мнение. «Как Генеральный секретарь ООН... я нуждаюсь в мобилизаторской силе НПО»¹⁷; 3) НПО могут сыграть решающую роль в демократизации как международных отношений, так и ООН. «Они могут содействовать разработке действенных методов распространения идей мира и демократии»¹⁸. При этом Бутрос Гали исходит из того, что демократия — это не есть нечто, что надлежит копировать от государства к государству. Разумеется, речь идет не о демократии как социально-политическом явлении, а о формах ее организации и методах осуществления. Это вытекает и из того, что он дополнительно подчеркивает, — демократия есть «цель, которую должны достичь все народы»¹⁹.

Важно, чтобы НПО всегда блюли свою независимость в отношении всех государств. В этом, по мнению Бутроса Гали, состоит «основное условие доверия к ним»²⁰.

Будучи не одно десятилетие знакомым с научно-теоретическими изысканиями профессора Бутроса Гали, должен отметить, что приведенные цитаты свидетельствуют о его, как всегда, творческом подходе к исследуемым процессам. Тем более, что с 1992 года в его распоряжении имеется огромная информация со всего мира. Но он приходит и к, казалось бы, более радикальным заключениям, кои я также полностью разделяю, о чем уже не раз высказывался, в том числе на страницах МЖМП²¹.

Выскажу вначале собственное суждение. Сделаю это в форме ответа на вопрос по теме данной статьи: чем объяснить очевидный рост роли и значения НПО в современной и национальной, и мировой политической жизни?

Среди авторов во всем мире, кажется, есть согласие хотя бы в одном элементе определения того, что есть «государство». Это политический механизм управления на его территории. Но главное, какова суть этого механизма и в чьих он руках, кому служит.

Зарождаясь на «кочевом этапе» развития человечества, государство естественным образом перенимает координационно-согласительный характер управления, сложившийся еще раньше в родах и племенах, старейшины которых на советах решали вопросы в интересах всего рода или племени, и решали демократично.

Но возникший специальный аппарат управления исторически весьма быстро не только устанавливает **власть** (свой «суверенитет») над всем живым на данной территории, но и вооружает соответственными новыми методами управления. Возникает и сохраняется до сих пор «государство», олицетворяемое повсеместно элитно-бюрократическим аппаратом управления в самых разнообразных формах.

«Государство» становится поэтому подлинно деспотическим на следующем — «оседлом (аграрном) этапе» развития общества. Так было вначале в Азии, затем в Европе и т.д. Главный фактор прогресса человечества — развитие орудий и технологий производства — приводит к установлению нового этапа — «промышленного». Деспотия «государства» препятствует его же самосохранению. Бюрократии приходится, не меняя сути — защиты собственных интересов, соглашаться на новые формы властвования. Ей приходится считаться с частными интересами участников производства.

То же самое происходит и на рубеже XX—XXI веков, когда человечество вступает в свой новый, четвертый этап развития — «информационный». «Государство» поставлено перед необходимостью дальнейших уступок объективному развитию. Однако здесь уже наступает качественно новый этап в существовании того, что принято называть «государством». Бюрократия видит, что чем чаще и громче (официальнее) она утверждает, что властвует «от имени народа и для народа», тем чаще в обществе возникают такие сферы жизнедеятельности и управления, где госбюрократия могла бы «суверенничать», но беспомощна. Не случайно, скажем, именно в так называемых западных демократиях возник институт омбудсмана — уполномоченного по правам человека, который (в некоторых государствах даже по нескольку омбудсманов, специализированных по отраслям) призван облегчить и ускорить реакцию бюрократии на реальное состояние дел с правами человека в стране. Сегодня этот институт существует более чем в 150 государствах. Или взять другой пример — возникновение после Второй мировой войны такого своеобразного явления во внешней политике государств, как «государственные общественные организации». Ссылаясь на советский опыт, где дирижером была КПСС, можно указать на Комитет защиты мира, Комитет солидарности стран Азии и Африки и т.д. В их наименованиях присутствовало слово «советский», однако создание подобных образований инициировалось и в иных государствах, и в итоге создавались международные НПО, которые затем добивались получения статуса при ЭКОСОС. Это не было чисто советской привилегией, хотя корни изобретения явно уходят в историю Коминтерна. Подобный опыт (и немалый) есть и у США, и у Франции, и у Китая и т.д. — у всех, у кого есть трансграничные интересы расширить сферу влияния и средства для этого. Такие НПО существуют за счет государства и обслуживают его внешнюю политику. Госбюрократия для проведения или повышения эффективности своекорыстной политики вынуждена прибегать к использованию средств (форм), ей, казалось бы, не свойственных. А сколько создается государствами НПО внутри страны! В Законе Российской Федерации «Об общественных объединениях» 1992 года

даже официально предусмотрено отдельное законодательство о «государственно-общественных» объединениях!

Положение бюрократии («государства»), когда оно «хочет, но не может» (по Ильфу и Петрову) или «во власти, но не в мощи», все явственнее и в разных областях проявляющееся, есть очевидный признак глобального кризиса государства как механизма управления.

Этот кризис все в большей степени «подпирается» легализованным выходом на мировую арену народов, национальных меньшинств, иных групп населения государств. Активность их упорно нарастает. Они повсеместно выступают как сила, оппозиционная «своим» госбюрократиям, притесняющим их. В такой оппозиционности новой силы повинна сама бюрократия, цепляющаяся за власть, понимающая «национальные интересы» или «интересы государственной безопасности», как правило, через темные очки собственного кланового благополучия. Ущемленные группы создают НПО для защиты своих интересов. Когда же становится невозможно, прибегают к более решительным мерам. И если бюрократия, тем не менее, прибегает к вооруженному принуждению, берутся за оружие.

Конец XX века в соотношении этих двух факторов кризиса «государства» все чаще становится свидетелем беспрецедентной корпоративности бюрократий почти всех, по крайней мере «больших», государств. Сколь очевидными, а иногда и весьма затяжными ни были бы поправки международно-правовых обязательств конкретных государств в отношении собственного населения (народов, национальных меньшинств и иных групп населения), бюрократическая элита остальных государств поспешно объявляет это «внутренним делом» (проблема курдов в Турции, Сирии и Иране, Ичкерии — в России, Тибета и Синьцзиня — в Китае и т.д.). Это еще одно, пусть косвенное, свидетельство кризиса «государства».

Неудивительно, что народы и иные группы смотрят с большой надеждой на ООН. Особенно имея в виду возможное реформирование ее. Их НПО добились учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека, хотя полномочия, которыми государства наделили его резолюцией Генеральной Ассамблеи, резко отличаются от проектов, предлагавшихся на форуме НПО в Вене (1983 г.). Они уповают на деятельность Комиссии ООН по устойчивому развитию. Их НПО выдвинули идею создания в ООН Форума коренных народов, которая ныне обсуждается в ее структурах. Выдвинута идея учреждения в ООН наряду с межгосударственной Генеральной Ассамблеей народной парламентской ассамблеи и т.п. Этому процессу вполне соответствует утверждение Генерального секретаря ООН о том, что «ООН считалась фо-

румом лишь для суверенных государств. Однако в течение всего лишь нескольких лет это представление изменилось. Сегодня неправительственные организации считаются полными участниками международной жизни»²².

Теперь должно быть понятно, почему мысли Генерального секретаря ООН, отложенные мною для изложения до сего момента, близки и понятны мне. Вот они:

«Сегодня мы обнаруживаем себя в мировой системе, — пишет Бутрос Гали, — которой овладели глубокие сомнения относительно ее собственных структур и, как ни странно, наиболее базовых из них, то есть самого понятия государства»²³. Мы живем в столетии, продолжает он, в котором «поставлены под сомнение претензии государства на исключительную юрисдикцию над жизнями граждан»²⁴. И еще: «Повсюду рушится сама суть государства»²⁵. Очень авторитетно заключение одного из крупнейших юристов-международников наших дней, пытливого исследователя во всеоружии фактов современного мира, многоопытного дипломата. И ко всему — первого административного лица ООН.

Он считает, что необходимо изучать «сложное взаимодействие между государствами, не государствами и ООН»²⁶.

При этом, по мнению Генерального секретаря ООН, надлежит «продолжать создавать неправительственные организации и с пониманием относиться к тому вкладу, который они вносят в глобальное управление»²⁷. Кстати, именно к этому, не противопоставляя себя государствам, стремится большинство НПО, в том числе в первых рядах — в ВФД.

«Лишь таким путем мы проявим свою верность настоящему обращению, с которого начинается преамбула Устава: «Мы, народы Объединенных Наций!»»²⁸

Показанная выше роль НПО в мировой политике, как видно, прямо относится и к обеспечению соблюдения, а также к развитию международного права. Из приведенных примеров повторно обращу внимание на роль американских НПО при выработке Устава ООН, на позицию Глобального форума НПО на Конференции ООН по защите окружающей среды и развитию в Рио. На проведение Форумом НПО своей линии на Второй Всемирной конференции по правам человека в Вене и т.д.

В целом же возможность действовать и реальная активность НПО в этой сфере имеют два направления. Одно — неформальное формулирование и пропаганда новых норм международного права как первичная (grass-root) реакция на настоятельные потребности мировой общественности. Второе — оказание давления в самых различных формах на правительства, с тем чтобы государства соблюдали свои обязательства по международному праву. Естествен-

но, в первую очередь речь идет о НПО, объединяющих юристов-международников (прежде всего Ассоциация международного права и ее национальные отделения) или юристов вообще, но по уставу преследующих цель укрепления и развития международного права (скажем, Ассоциация юристов стран Азии и Тихого океана²⁹). Но не только. В такую деятельность вовлечены и многие НПО «общеполитического» профиля (к примеру, Всемирная федерация ассоциаций содействия ООН с ее национальными отделениями или ВФД).

В качестве примера первого направления активности НПО сошлюсь на Ассоциацию международного права. Самые актуальные вопросы развития этой отрасли права широко представлены в повестке дня ее двухгодичных конференций. Наиболее важные становятся предметом специального изучения образуемых для этого постоянных комитетов, готовящих доклады конференциям ассоциации. В ряде случаев они занимаются разработкой проектов различных документов, включая конвенции, для представления их от имени ассоциации в ООН или международные органы. Таких проектов за время почти векового существования ассоциации было немало.

Другой пример — из деятельности неспециализированных НПО юристов. В 1988 году НПО юристов 22 стран Азии на своей конференции в Дели приняли Азиатско-Тихоокеанскую декларацию человеческих прав индивидов и народов³⁰. Этот документ стал этапом в обычно-правовом становлении системы прав народов и международного права прав народов.

Касаясь второго направления, сошлюсь на одну из акций того же ВФД. Его делегация, будучи наблюдателем на XI Конференции глав государств или правительств неприсоединившихся стран в Картахене (1995 г.), не только активно участвовала в ее работе, но и добилась включения в заключительную декларацию специального подраздела «Международное право». Из его шести пунктов четыре были предложены ВФД и приняты без изменения. Они представляются весьма показательными. Поэтому приведу их содержание.

Участники Движения неприсоединения — а это более 100 государств — подтвердили верность основным принципам международного права и призвали все страны добиваться установления господства права в мире. Они особо подчеркнули роль Международного Суда ООН в этом процессе и призвали повысить ее не только путем обращения к его услугам, но и путем исключения влияния политических интересов на процесс принятия решений и на сами решения Суда. Неприсоединившиеся страны специально отметили растущее значение международного права и обратились

ко всем другим государствам с призывом максимально эффективно провести Декаду международного права ООН и успешно завершить ее международной конференцией в Гааге.

2. Как ВФД добивается успеха Третьей мирной конференции

Этот вклад ВФД в формулирование позиции Движения неприсоединения по международному праву — не только одна из его акций по воздействию на сообщество государств, но и этап во всемирной активизации в мире подготовки к проведению Третьей мирной конференции.

Как я уже отметил, ВФД приняло непосредственное участие во встрече министров иностранных дел стран—участниц Движения неприсоединения в Гааге в 1989 году, сформулировавших и передавших ООН свою инициативу по Декаде международного права и проведению Третьей конференции в год 100-летия Первой.

В мае 1996 года президент ВФД сэр Питер Устинов обратился к ведущим НПО, добивающимся укрепления мира на Земле, а также к влиятельным лицам великих держав с письмом. В нем, отметив, что 51-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН будет обсуждать вопрос о созыве Третьей мирной конференции, он пишет, что «цели Мирной конференции 1999 года, обозначенные в предложениях Российской Федерации и Движения неприсоединения, будут уточнены и расширены в течение предстоящих двух лет во время подготовительных встреч, организуемых ООН».

За ссылкой на Российскую Федерацию стоит осознание ВФД как исторических заслуг России столетней давности, так и ее особого вклада в связи с ожидаемой конференцией.

В распространяемых международным секретариатом движения (Нью-Йорк) материалах объективно и с уважением говорится о том, как в августе 1898 года министр иностранных дел России граф Муравьев впервые разослал послам в Санкт-Петербурге циркулярное письмо для их правительств. В нем царь Николай II обращал внимание на то, что ширящееся производство все более изощренных видов оружия ложится чрезмерным бременем на экономику многих стран, угрожая тем самым их социальному и интеллектуальному развитию (как актуально!). Поэтому император предлагал созвать международную конференцию для рассмотрения проблем международного мира и разоружения³¹.

В материалах ВФД отмечается и второе циркулярное письмо, в котором уже предлагался проект повестки дня конференции. Дипломатические контакты МИД России привели к снятию вопроса о

всеобщем разоружении. Проект включал обсуждение запрета конкретных видов оружия (подводные торпедные лодки, использование воздушных шаров или самолетов в целях бомбометания), ограничение методов ведения войны, расширение положений Женевской конвенции 1864 года (о правилах войны на море), пересмотр Декларации Брюссельской конференции 1874 года, посредничество и арбитраж как средства достижения мира и разрешения конфликтов между государствами и учреждение соответствующего органа для этого. ВФД считает, что последний пункт оказался наиболее результативным, ибо привел к учреждению Постоянной палаты третейского суда. ВФД излагает ход Первой конференции и дает краткую характеристику Второй, которая предложила провести Третью, созыв которой, однако, становится возможным лишь в конце века. Если в Первой участвовало 26 государств, а во Второй — 44, то участие в Третьей, разумеется, будет значительно более широким, и не только правительственным.

В рассматриваемых документах ВФД излагается также содержание инициативы Движения неприсоединения 1989 года. Всемирные федералисты организовали тогда параллельную встречу 40 НПО. Читателю небезынтересно будет знать, что именно предложило Движение неприсоединения еще в 1989 году для Декады международного права.

Было выдвинуто четыре предложения:

- укрепление и развитие мирных средств для решения споров между государствами, включая «обращение к Международному Суду ООН и выполнение его постановлений»;
- достижение всеобщего и полного разоружения;
- укрепление и уважение международных принципов, запрещающих угрозу силой или применение силы, вмешательство и иные насильственные меры в международных отношениях;
- обучение общественности в целях лучшего понимания международного права.

ВФД выделяет особую роль, которую Россия смогла бы сыграть и ныне, на Третьей конференции. В рассылаемых им материалах специально подчеркнуто, что, «поскольку первые две Гаагские мирные конференции были официально созваны Россией, весьма важно, что министр иностранных дел Российской Федерации выступил в апреле 1994 года с заявлением о созыве Третьей международной мирной конференции»²².

В этом заявлении предлагалось, чтобы «все государства рассмотрели идею» созыва конференции, и была изложена предварительная повестка дня конференции из трех основных позиций:

- совершенствование механизма мирного решения споров, включая возможные уточнения и пересмотр Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов;

- восполнение пробелов в международном гуманитарном праве для вооруженных конфликтов, а также развитие его;
- создание системы международного уголовного правосудия в отношении преступлений против мира и человечества, а также иных международных правонарушений.

Россия предлагала за два года до конференции учредить подготовительный комитет, выразив согласие активно участвовать в нем. Она высказалась за создание в рамках Административного совета Постоянной палаты комитета для подготовки предложений по конвенциям 1899 и 1907 годов. При этом конференцию предлагалось организовать «в сотрудничестве с ООН в рамках ее Декады международного права». Россия не возражала против проведения ее в Нидерландах.

На 50-й, юбилейной сессии Президент Российской Федерации подтвердил ее позицию относительно созыва конференции. В Шестом комитете той же сессии Ассамблеи 14 ноября специальное заявление о Третьей конференции сделал постоянный представитель Российской Федерации при ООН С.Лавров³³. Отметив, что инициатива провести Третью конференцию принадлежит Президенту Б.Ельцину, объявившему-де об этом в те же дни на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи, он подчеркнул, что эта встреча могла бы быть посвящена развитию основ разрешения конфликтов в период после холодной войны. Российский представитель заявил, что конференция могла бы сосредоточиться на следующих вопросах мирного урегулирования споров:

- предотвращение военной фазы конфликтов;
- правовые нормы миротворчества, включая регулирование «принуждения к миру»;
- развитие правовых основ международных санкций;
- заполнение ниш в международном гуманитарном праве;
- создание всеобщей системы уголовного правосудия.

Было также сказано, что еще рано говорить о финальном «продукте» конференции — он выявится в ходе ее работы. Но конференция могла бы разработать новую философию, новое видение конфликтов «нового поколения» и новые подходы к ним.

Была высказана желательность предварительного проведения серий встреч национальных экспертов государств, проявивших интерес к российским предложениям.

Как видно, это заявление отличается от приведенного ранее заявления российского МИД 1994 года.

ВФД самым серьезным образом относится к позиции России и учитывает ее, но, будучи независимой НПО и с ООНовским статусом, предлагает свое видение результатов Третьей мирной конференции. Оно отличается не в многом. ВФД видит четыре задачи конференции.

1. Принятие и введение в силу новой комплексной или рамочной конвенции, «ориентированной на XXI век», которая объединила бы Гаагскую конвенцию о мирном решении споров 1899 года (а в ней участвуют лишь 80 государств) с различными соответствующими актами ООН.

2. Проведение дополнительной и более совершенной кодификации норм, относящихся как к международным, так и к немеждународным вооруженным конфликтам (с 1989 г. из ста вооруженных конфликтов межгосударственных было лишь пять!).

3. Укрепление Международного Суда ООН и его судебных и консультативных функций.

4. Учреждение Международного уголовного суда, который мог бы привлекать к ответственности индивидов за такие преступления по международному праву, как геноцид, агрессия, нарушение норм и обычаев вооруженных конфликтов, преступления против человечества.

ВФД полагает также, что конференция могла бы стать весьма инструментальной для рассмотрения и придания обязательной силы также целому ряду инициатив, изложенных Бутросом Гали в его «Повестке дня для мира», таких как превентивная дипломатия, системы раннего предупреждения, миротворчество, разоружение.

Движение обращается ко всем НПО, работающим на поприще обеспечения мира на Земле и укрепления международного права, включая организации по защите прав человека, во-первых, быть информированными о предстоящей конференции и, во-вторых, объединиться для обеспечения ее максимального успеха.

Оно предлагает следующие первоочередные действия НПО:

1. Поднять НПО на то, чтобы воспользоваться этой исторической возможностью приблизиться к достижению целей, к которым они стремятся. Формы могут быть разными — распространение информации о конференции, сбор подписей в ее поддержку, обращение с посланиями к национальным и международным должностным лицам и т.п.

2. Рассылать прилагаемый проект резолюции (см. ниже) таким лицам, а также официальным органам, национальным НПО, национальным комитетам по проведению Декады международного права и, конечно, в ООН (Генеральному секретарю, в Шестой комитет 51-й сессии Генеральной Ассамблеи).

В октябре 1995 года ВФД совместно с Комитетом юристов по ядерной политике, Международной целевой группой НПО по правовым и институциональным вопросам разработала проект резолюции по Третьей (Гаагской) мирной конференции, с тем чтобы представить его на рассмотрение Шестого комитета 51-й сессии Генераль-

ной Ассамблеи ООН. Движение надеется, что активная поддержка ее со стороны различных НПО решающим образом будет содействовать ее прохождению и в Шестом комитете, и на самой сессии Ассамблеи. Это особенно важно потому, что как в 1898 году поначалу инициатива России не встретила поддержки, так и сегодня далеко не все члены ООН торопятся положительно среагировать на идею созыва конференции, выдвигая различные аргументы.

Вот текст проекта этой резолюции:

«Генеральная Ассамблея,

признавая, что одна из целей ООН состоит в сохранении международного мира и безопасности и обеспечении мирного разрешения споров,

признавая также роль ООН в поощрении прогрессивного развития международного права,

напоминая о резолюции 44/23 от 17 ноября 1989 года, объявившей период 1989—1999 годов Декадой международного права ООН, в цели которой входит:

а) способствовать восприятию и уважению принципов международного права,

б) укреплять средства и методы мирного решения споров между государствами, включая обращение к Международному Суду ООН и полное уважение его,

с) поощрять прогрессивное развитие международного права и его кодификацию,

д) поощрять преподавание, изучение, распространение и расширение применения международного права.

приветствуя прогресс, достигнутый в течение Декады, в реализации этих целей,

признавая, что для достижения полного уважения международного права и Международного Суда, а также мирного урегулирования споров необходим дальнейший прогресс,

подчеркивая потребность в рассмотрении применимости международного права и механизмов мирного решения споров к внутренним конфликтам,

отмечая существенную и возрастающую роль неправительственных организаций в обеспечении уважения международного права и мирного урегулирования споров, включая внутренние,

приветствуя соображения государств-членов, переданных Генеральному секретарю, о возможности проведения Третьей международной мирной конференции,

отмечая, что 1999 год — год столетия проведения Первой международной мирной конференции, которая собралась в Гааге и которая приняла Конвенцию о мирном урегулировании споров и учредила Постоянную палату третейского суда,

убежденная, что созыв Третьей международной конференции мира содействовал бы реализации целей Декады международного права,

убежденная, что для обеспечения успешного исхода любой подобной конференции необходимо участие как правительственных, так и неправительственных структур,

РЕШАЕТ созвать в 1999 году Третью Международную Мирную Конференцию, которая продлится две недели и будет иметь возможно наиболее высокий уровень участия,

ПРИНИМАЕТ с глубокой признательностью благородное предложение { } быть государством, принимающим конференцию,

РЕШАЕТ, что конференция будет иметь следующие цели:

а) содействие обеспечению полного уважения к Международному Суду, имея в виду всеобщее признание его обязательной юрисдикции,

б) содействие созданию системы международного уголовного правосудия в отношении преступлений против мира и человечества, а также иных международных правонарушений,

с) усовершенствование механизма мирного урегулирования споров, включая уточнение и пересмотр Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов, уделив особое внимание их применимости к внутренним спорам,

д) анализ стратегий в области содействия международно-правовому образованию.

РЕШАЕТ создать подготовительный Комитет Третьей Международной Мирной Конференции, открытый для всех государств—членов ООН, специализированных учреждений и неправительственных организаций в соответствии с установившейся практикой ООН,

РЕШАЕТ, что Подготовительный Комитет:

а) разрабатывает, в соответствии с положениями настоящей резолюции, предварительную повестку дня Конференции,

б) подготавливает проекты решений Конференции и передает их Конференции для рассмотрения и принятия,

РЕШАЕТ, что Подготовительный Комитет проведет два организационных заседания — первое в начале 1997 года и второе — в течение трех месяцев перед Конференцией, а также три заседания по существу вопросов — первое в конце 1997 года, второе — в середине 1998 года и последнее — в начале 1999 года».

Как видно, предлагаемый проект резолюции, хотя и базируется на российских идеях, имеет несколько объяснимых отличий от позиций МИД России, изложенных ее министром иностранных дел в 1994 году и ее представителем при ООН в 1995 году. Поясню.

ВФД считает, что организационной базой должна быть ООН. Привлечение в этом качестве Административного совета Постоян-

ной палаты третейского суда можно понять с точки зрения сохранения некоей исторической преемственности с Первой гаагской конференцией. Но, с другой стороны, вряд ли можно усомниться в масштабности, фундаментальности того вклада, который государства смогли сделать после Второй мировой войны в развитие как гуманитарного права (Женевские конвенции 1949 г. и дополнительные протоколы к ним 1977 г. и др.), так и средств и способов мирного разрешения споров, включая механизм миротворчества, только благодаря ООН.

ВФД исходит, далее, из необходимости учета реальной роли, а также возможностей НПО, уже доказанных за послевоенные полвека (как я пытался показать в первом разделе статьи), игнорирование коих заведомо снизило бы эффективность и результативность конференции. НПО надлежит привлечь максимально.

ВФД, кроме того полагает, что конференция, чтобы быть полезной для будущего, не может не считаться с тем, что 95% конфликтов в течение первой половины Декады международного права подпадали под Дополнительный протокол II 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., то есть были вооруженными конфликтами немеждународного характера. Это одна из новых черт конфликтности в мире периода холодной войны. Сама жизнь, таким образом, заставляет вновь, как и в 1977 году, но уже на печальном опыте прошедшего двадцатилетия, изучить феномен внутренних конфликтов под углом зрения совершенствования международного гуманитарного права и заполнить образовавшиеся в нем пробелы в этой области.

ВФД, наконец, убеждено, что наряду с неизбежными и необходимыми национально-экспертными рассмотрениями вопросов тематики конференции успех ее организационно зависит прежде всего от того, чтобы не промедлить с международной координацией подготовки исторической встречи, откладываемой с 1907 года. Поэтому и предлагается, вслед за предложением МИД России от 1994 года, не позже 51-й сессии Генеральной Ассамблеи принять решение о создании Подготовительного комитета конференции. Он может иметь иное наименование, но это должен быть серьезный, авторитетный международный орган, нацеленный на обеспечение успеха конференции. Именно международный, а не межправительственный, межгосударственный.

Комитет международного права ВФД на своем заседании в Гааге в апреле 1996 года наметил план своей работы до 1996 года и решил начать разработку проекта вероятной итоговой конвенции конференции. Приглашаются все желающие НПО и отдельные лица. На первом этапе (к осени 1996 г.) намечается определить прежде всего то, что НПО могут внести специфического, исходя из их собственного опыта участия в мирном разрешении как между-

народных, так и немеждународных конфликтов, а также в миротворческих усилиях ООН и региональных организаций. Одновременно начнется конструктивный критический просмотр нормативного материала, созданного двумя Гаагскими конференциями и послевоенной системой ООН.

Участие в такой деятельности российских НПО, ученых и практиков не только приветствуется, но и весьма желательно⁴.

Коллективная активность НПО, их сотрудничество в подготовке и проведении Третьей международной конференции, наряду с деятельностью правительств, станут гарантом результативности этой подлинно международной исторической работы всех государств и народов на благо всех. Такой успех явится достойным вступлением человечества в XXI век.

¹ См. об этой неправительственной организации статью в МЖМП № 2 за 1995 год.

² В СССР и Российской Федерации тема НПО весьма мало изучена.

³ *Mark Nefrin. Neither Prince Nor Merchant: Citizen — An Introduction to the Trird System/IFDA.* — 1986. — № 56. — Nov. — Dec. — P. 11.

⁴ UN. Doc. E/AC.70/1994/95 (26 May 1994), p. 17.

⁵ *Yearbook of International Associations, Union of International Associations, Brussels.*

⁶ *OECD Directory of NGOs, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.*

⁷ *Yearbook of International Associations, 1993/94.* — Brussels, 1994.

⁸ *OECD Directory of NGOs, 1991.* — Paris, 1992.

⁹ См. *Жвания Г.Е.* Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств. — Тбилиси, 1959; статью автора этих строк в журнале «Государство и право». — 1996. — № 2; *его же.* Право национальных меньшинств. — Уфа, 1996.

¹⁰ *Joseph Proskauer. A Segment of My Times.* — New York, 1950. — P. 225.

¹¹ Из ряда публикаций сошлюсь на *Clark M. Eichelberger. Organizing for Peace.* — New York, 1977. — P. 26800273. В американских и иных изданиях упоминается также *Sidney Liskofsky. American Jewish Yearbook, 1945—46.* — New York, 1946.

¹² *Boutros Boutros-Ghali. Forewird to: NGOs, the UN, and Global Governance / Ed. Thomas G. Weiss. Leon Gordenker.* — London, 1996. — P. 7.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* — P. 8.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* — P. 10.

²¹ См. биографическую справку об авторе в МЖМП № 2 за 1994 год, а также его вступительную статью к работе «Права и свободы народов». — Казань, 1995.

²² *Bourtos Boutros-Ghali*. Op.cit. — P. 7.

²³ Ibid. — P. 11.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid. — P. 12.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ См. о ней МЖМП. — 1992. — № 4.

³⁰ Опубликована в журнале «Советское государство и право». — 1988. — № 8.

³¹ 150-летие со дня рождения Ф.Ф.Мартенса и ряд новых публикаций о нем, и прежде всего замечательный труд В.В.Пустогарова «С пальмовой ветвью мира» (М., 1995), удостоенный первой премии имени Ф.Ф.Мартенса, вновь напомнила о той большой роли, которую выдающийся российский международник сыграл в этой инициативе.

³² См. Doc.OOH A/49/151; S/1004/537, 5 May 1994.

³³ Излагается по неофициальному английскому тексту, распространенному в комитете.

³⁴ Надеюсь, что патриотов международного права не отпугнет то обстоятельство, что и Комитет международного права, и само ВФД, как подлинные НПО, вынуждены работать на общественных началах.

Статья получена редакцией 30 мая 1996 г.