

Международные организации

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И НОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Выступление
заместителя Генерального секретаря
Организации Объединенных Наций,
Генерального директора Отделения
Организации Объединенных Наций в Женеве
г-на Владимира Петровского
в Комиссии международного права
12 июля 1994 года

Г-н Председатель,
Ваши Превосходительства,
дамы и господа,

Я чрезвычайно признателен за предоставленную мне возможность выступить перед участниками этого авторитетного форума. Прежде всего позвольте передать вам приветствие от Генерального секретаря Организации Объединенных Наций г-на Бутроса Бутроса Гали, который на протяжении многих лет был членом этой Комиссии и внимательно следит за ходом ее работы.

Комиссия международного права заслуженно пользуется репутацией ведущего мирового органа в области международного нормотворчества и объединяет в своем составе некоторых из ведущих специалистов в этой сфере. На основе проектов, подготовленных Комиссией, было заключено 14 многосторонних конвенций. Сегодня, в новых международных условиях, она продолжает вносить жизненно важный вклад в укрепление международного права, занимаясь осуществлением ряда важных проектов, таких как подготовка проекта Устава Международного уголовного суда, вопрос об ответственности государств, вопрос о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, и вопрос о несудоходных видах использования международных водотоков. Две новые темы, которые были предложены

для рассмотрения Комиссией, вне всякого сомнения, внесут вклад в дальнейшее развитие международного права.

Это участие в усилиях, нацеленных на укрепление международного права, – дело трудное, но благодарное. Я вспоминаю, как в 1989 году, будучи заместителем министра иностранных дел Советского Союза, я имел возможность представить Меморандум о повышении роли международного права в Шестом комитете в ходе сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В этом документе содержался ряд конкретных предложений по активизации роли международного права, и – хотя для того, чтобы эти идеи завоевали поддержку, потребовалось некоторое время – сегодня они становятся реальностью.

Одна из характерных черт современной международной жизни – непрерывное возникновение новых важных явлений, затрагивающих все сферы международного права. Общецивилизационные изменения происходят на экономическом, социальном и политическом уровнях. Такое ускорение хода истории характеризуется углублением демократизации и созданием более человеческого общества, прокладывая нам путь к заре новой эпохи Pax Multilateralis и к укреплению Организации Объединенных Наций. Но это порождает и некоторые тревожные тенденции: увеличение числа региональных конфликтов, распространение экстремистских и агрессивных националистических идеологий. На данный момент отсутствие стабильности представляет собой наиболее неизбежную реальность.

В этой ситуации международное право призвано играть все более важную роль. Уже отчетливо проявляет себя тенденция к умножению числа международных норм и стандартов, охватывающих практически каждую область человеческой деятельности. Однако нужно сделать гораздо больше. Налицо настоятельная необходимость в дальнейшем укреплении международной юридической системы. В наше время, время глобальной трансформации, она может дать ориентиры в деле максимального приглушения дестабилизирующих тенденций и направления перемен в мирное, эволюционное русло. Как отметил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в одном из своих недавних выступлений, "с помощью международного права мы утверждаем универсальные чаяния и ценности, единые для всех обществ. Мы учимся тому, как нам лучше говорить друг с другом и как лучше понимать друг друга".

Генеральный секретарь определил также три главные области, в которых развитие международного права имеет самое насущное значение: защита прав и достоинства человека; обеспечение взаимного уважения в отношениях между государствами; расширение перспектив международного экономического развития. Цели созда-

ния новой стабильной, демократической и надежной международной системы, которую порой называют новым мировым порядком, нельзя достичь без прочного правового фундамента. Обеспечить стабильность и предсказуемость такого порядка можно только с помощью права. В практическом плане это означает, что необходимо способствовать преобразованию международного права из его нынешней формы – права сосуществования, которое зиждется на балансе силы, – в новую форму – в право партнерства и баланса интересов государств. Это означает также, что необходимо добиться намного более тесной связи между теоретической работой по правовым вопросам и практической политической деятельностью. Я хотел бы подчеркнуть, что утверждение примата международного права всегда составляло одну из главных целей Организации Объединенных Наций. Более того, основная цель этой Организации – противодействие силе правом.

Роль Организации Объединенных Наций в международном правовом процессе переоценить трудно. Конференция в Сан-Франциско одобрила для включения в статью 13 Устава Организации Объединенных Наций положение, которое гласит: "Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях... поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации". Включив слова "прогрессивное развитие", в текст этой статьи, Конференция впервые за всю историю признала, что свою роль в создании новых правовых норм призвана сыграть международная организация.

С тех пор органы и учреждения ООН вносят колоссальный вклад в развитие международного права и действительно играют решающую роль в разработке и формировании международно-правовых норм. Например, Генеральная Ассамблея ООН приняла такие фундаментальные документы, как Конвенция о праве международных договоров, венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях, а также четыре конвенции по морскому праву. Она внесла вклад в дело защиты прав человека, приняв Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и ряд других основополагающих конвенций, направленных на искоренение дискриминации по признакам расы, пола или религиозных убеждений. Множество международных нормативных документов было разработано – зачастую с использованием довольно неортодоксальных методов – и специализированными учреждениями ООН.

Однако следует отметить, что новая международная обстановка после окончания "холодной войны" дает реальную возможность

еще более упорядочить нормотворческий процесс в ООН. Одна из наиболее важных целей должна заключаться в обеспечении беспристрастности при применении правил и норм международного права. Более того, беспристрастность составляет суть права, и любое отступление от этого принципа подрывает сами его устои. Избирательность и отстаивание сугубо национальных интересов представляют собой обычное явление и, пожалуй, неизбежны в политике. Однако, когда речь заходит об осуществлении правовых норм, честная игра по единым для всех правилам становится императивом. Необходимо сделать все возможное, чтобы избежать проблемы двойных стандартов, которая начинает вызывать серьезную обеспокоенность у ряда государств. Как представляется, международно-правовые органы вполне могут задействовать свои полномочия в тех случаях, когда нарушители международных правил поведения пользуются особым режимом.

Другая трудность заключается в том, что ассамблеи ООН и других международных организаций традиционно производят на свет неимоверное количество различных резолюций, решений, деклараций и кодексов по различным темам, которые обычно называют "мягким правом" или "квазиправом". С окончанием "холодной войны" эта практика не только не сошла на нет, но, напротив, похоже, получила еще более широкое распространение. Это, пожалуй, неизбежно, особенно если учесть, что система ООН становится все более диверсифицированной и принимает все более активное участие в деятельности, охватывающей широкий круг новых областей. Эти документы выполняют ряд важных функций: они часто заполняют разрыв между договорными актами и обычным правом; как правило, они принимаются в ответ на насущные политические проблемы и отражают самые последние изменения международной политической ситуации; из-за их необязательного характера большинству правительств проще дать на них свое согласие.

Однако само количество таких документов подчас ужасает. По словам профессора Дженнингса, существует опасность того, что международное право может "потонуть" в бумажной массе, выдаваемой международными ассамблеями. Очень часто эти документы содержат расплывчатые формулировки или вступают в противоречие друг с другом. В результате этого "мягкоправовые" документы теряют свой вес и значимость. Быть может, заслуживает внимания мысль о том, чтобы основные резолюции ООН до их принятия соответствующим органом проходили своего рода правовую экспертизу.

Другая крупная проблема касается неполного использования потенциала правовых органов и учреждений ООН для разрешения нынешних международных политических кризисов. До сих пор

правовые средства задействовались для урегулирования споров намного реже, чем этого хотелось бы. Например, на начало 1994 года в Международном Суде на различных этапах рассмотрения находилось около десяти дел. Это шаг вперед по сравнению с недавним прошлым, но все же намного меньше потенциальных возможностей Суда. Стоит напомнить о том, что ООН в настоящее время пытается урегулировать при помощи политических средств в общей сложности 79 уже возникших и потенциальных кризисных ситуаций.

В прошлом, особенно сразу после первой мировой войны, в целом ряде важных случаев юридические процедуры оказались большим подспорьем при урегулировании конфликтов самого разного характера. Даже последние десятилетия дают несколько обнадеживающих примеров такого рода. Например, в 1965 году при посредничестве Советского Союза было достигнуто прекращение огня между Индией и Пакистаном в их конфликте из-за Кашмира. В 1980 году Исландия и Норвегия урегулировали свой спор относительно разграничительной линии континентального шельфа по согласительной процедуре. В 1986 году сам Генеральный секретарь ООН выступил арбитром в деле Rainbow Warrior между Францией и Новой Зеландией. Как показывают эти и другие примеры, все юридические средства урегулирования споров, включая посредничество, примирение, арбитраж и судебное рассмотрение, обладают значительным потенциалом в деле урегулирования споров между государствами и в случае их надлежащего использования могут во многом способствовать улучшению международного политического климата.

Очень часто один лишь факт передачи спора в юридический орган положительно влияет на процесс его решения. Например, в 1991 году понадобилось много времени и усилий, чтобы заручиться согласием Венгрии и Чехословакии на передачу в Международный Суд их спора о Габчиковской плотине. Но, как только это было сделано, из острого и эмоционально окрашенного политического спора с этническим подтекстом проблема стала трансформироваться в обычное юридическое дело.

Одна из целей — создание международной системы судебных органов, включающей в себя Комиссию международного права, Международный Суд и Постоянную палату третейского суда, а также другие учреждения, которые могли бы задействовать широкий спектр юридических средств урегулирования споров. В прошлом году я участвовал в работе совещания Постоянной палаты третейского суда, где обсуждалась идея заключения новой гаагской конвенции, которое можно было бы приурочить к столетию первой конвенции. Это предложение, похоже, получило значительную поддерж-

ку и в случае своей реализации могло бы содействовать достижению этой цели.

Отрадно, что, несмотря на все сложности, **международное правосудие** постепенно утверждается в качестве одного из краеугольных камней международного поведения. Вместе с тем, хотя сегодня общепризнанно, что конфликты между государствами должны урегулироваться правовым путем, наши дела иной раз расходятся с нашими словами: нарушения права не являются чем-то исключительным, а некоторые государства не желают представлять свои споры на рассмотрение международно-правовых органов. Как в этой связи отметил Генеральный секретарь ООН, необходимо "популяризировать" – в лучшем смысле этого слова – международное правосудие. Политические руководители должны понимать, что обращение в юридические органы – это еще один опорный элемент структуры межгосударственной жизни. В этой связи международно-правовым органам не следует забывать о воспитательном аспекте своей работы.

По-видимому, настало время сделать еще один шаг вперед и укрепить уважение к международному праву, увязав его с моральными ценностями. Много столетий назад, когда философы древности разрабатывали правовые нормы, этика была отделена от закона. Нарушение закона и нарушение нормы морали перестало быть одним и тем же. В то время это явилось значительным шагом вперед в развитии человеческого общества. Сегодня же пришла пора для нового синтеза.

Соображения морали, как и этика в целом, представляют собой один из важнейших факторов международной политики. Ничто так не спланирует людей, как общее понимание категорий добра и зла. И ничто так не разобщает их, как этические нормы, которые возводят ту или иную группу в привилегированное положение, лишая других их человеческого достоинства и права считаться равными. Нередко роль этики в социальных процессах недооценивается, меж тем как этика – это одна из главных движущих сил, определяющих поведение людей и политическую позицию. Некоторые школы мысли настаивают на том, что мораль не имеет ничего общего с реальностью международной политики. Международные дела считаются ареной силового давления, принуждения и столкновения национальных интересов. Однако на самом деле это никогда не было так.

С незапамятных времен этика оказывает огромное влияние на внешнюю политику. Даже самые жестокие завоеватели руководствовались своей системой моральных ценностей и всегда оправдывали свои поступки ссылками на этические нормы. Даже в самые мрачные периоды истории человечества редкий агрессор признавал, что он напал на своего соседа лишь из алчности или по каким-либо иным безнравственным соображениям.

Современный мир становится все более взаимозависимым. Мы настолько свыклись с этим, что не особенно задумываемся обо всех последствиях этого явления. Влияние взаимозависимости проявляется не только в сферах экономики и общественной жизни. В результате взаимного переплетения культур к настоящему времени сложился международный моральный кодекс, и его основные нормы признаются во всех странах мира. Более того, на протяжении целых веков человечество имело некоторые фундаментальные моральные ценности, которые были общими для всех. Десять заповедей в иудаизме и христианстве, шариат в исламе, а также этические кодексы многих других религиозных и духовных учений содержат своды практически одинаковых норм поведения, обладающих непреходящей ценностью и применимых как к индивидам, так и к государствам. Элементы этого кодекса включены в ряд основополагающих международно-правовых документов, таких как Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека. Однако это лишь первый шаг.

Необходимо соединить в международной политике право и этику и формировать политическое мышление нового типа, которое будет не разобщать, а сплачивать людей, пробуждая в них чувство солидарности. В частности, я имею в виду менталитет политических руководителей – тех немногих людей, которые определяют ход событий. В идеале нарушение морального запрета должно быть для политического деятеля столь же недопустимым, как и нарушение нормы международного права. Если международному сообществу удастся добиться этого, то по своему воздействию на мировые политические процессы это будет сопоставимо с влиянием Просвещения на европейскую культуру.

Надо сказать, что ООН уже добилась привнесения значительной меры нравственности в международную политику и нормотворчество. Благодаря ООН многосторонняя политика стала более открытой и понятной для общественности. Поведение государств на различных форумах ООН определяется правилами, которые зиждятся на высоконравственных принципах Устава ООН.

Ламы и господа,

Мы собрались здесь в тот момент, когда Десятилетие международного права вступает в свою вторую половину. Возможно, настало время вновь взглянуть на наши планы на оставшийся период Десятилетия, с тем чтобы попытаться достичь к его завершению более ощутимых результатов. Одна из целей Десятилетия состоит в том, чтобы сделать правовые соображения неотъемлемой частью работы всех органов и учреждений ООН, а не только Шестого коми-

тета. Комиссия международного права является наиболее авторитетным органом в этой области деятельности и, как следует отметить, обладает значительной свободой в выборе тем для своей работы. Поэтому она, по-видимому, располагает всем необходимым, чтобы сыграть ключевую роль в этом процессе. Разумеется, Комиссия рассматривает фундаментальные – я бы даже сказал: вечные – проблемы развития международного права. Однако сегодня политическая действительность оставляет не так уж много времени для раздумий. Поэтому важно не только знать, что делать, но и делать это как можно быстрее. Как однажды сказал Эмиль Золя, "certes, il est beau de rever l'éternité. Mais il suffit à l'honnête homme d'avoir passé, en faisant son oeuvre".

О РАБОТЕ 46-Й СЕССИИ КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В.С. Верещетин *

Очередная, 46-я сессия Комиссии международного права (КМП) в 1994 году, как обычно, проходила в Женевском отделении ООН. В повестку дня сессии были включены следующие основные вопросы:

1. Ответственность государств.
2. Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.
3. Право несудоходных видов использования международных водотоков.
4. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом**.

В рамках темы "Проект кодекса преступлений против мира

* Член Комиссии международного права ООН, доктор юридических наук, профессор (сведения об авторе см. СЖМП. – 1991. – № 3/4).

** В связи с избранием двух членов КМП (Х. Ши – из КНР и А. Коромы – из Сьерра-Леоне) в состав Международного Суда ООН в повестку дня был также включен вопрос о заполнении непредвиденных вакансий. Из числа шести предложенных кандидатов тайным голосованием новыми членами КМП были избраны Х. Хо (КНР) и Н. Эльзаби (Египет). Руководящий орган КМП – Бюро – на 46-й сессии был избран в следующем составе: В.С. Верещетин – председатель, Ч. Ямада (Япония) – первый вице-председатель, Ф. Вильянгран-Краммер (Гватемала) – второй вице-председатель, Д. Бауэт (Великобритания) – председатель Редакционного комитета, П. Кабатци (Уганда) – докладчик Комиссии.