

50 лет ООН

ВСТУПАЯ В ТРЕТЬЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЕ

Р.А. Тузмухамедов*

Для тех, кто интересуется ООН и международным правом, очевидна тесная взаимосвязь между этими понятиями. Не случайно одним из главных итогов первого полувека истории ООН стало не только выполнение, но и перевыполнение одной из задач Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН — поощрение «прогрессивного развития международного права и его кодификации» (ст. 13, 1, а).

Почему «выполнение»? Развитие и кодификация, о которых идет речь в Уставе ООН, подверглись прежде всего количественным изменениям, а также эволюционировали на основе обобщения и переработки имеющегося нормативного материала. Наиболее показательной характеристикой в этой области явилось то, что благодаря деятельности ООН и государств-членов в ее рамках за полвека были выработаны и вступили в силу десятки универсальных конвенций в самых различных областях деятельности человека. К примеру, в стремительно развившейся отрасли международного права — правах человека и народов — их более 20.

Другой чертой выполнения ГА указанной задачи стало то, что в течение 50 лет международное право по мере развития международных отношений охватывало все новые области. В результате возникли такие его отрасли, как международное экономическое право, международное космическое право, международное экологическое право, международная защита прав человека и народов и ряд других.

Почему «перевыполнение»? Да потому, что за эти годы, прежде всего благодаря существованию и деятельности ООН, в международном праве произошло то, что не вмещается в рамки формулировки указанной задачи ГА. В чем это выразилось?

*Профессор, доктор юридических наук, Первый заместитель Председателя Совета Всемирного федералистского движения (избран на этот пост тайным голосованием на конгрессе ВФД, состоявшемся в июне 1995 г. в Сан-Франциско). Подробнее о нем см. в № 4 нашего журнала за 1992 г.

1. Международное право стало подлинно глобальным правом межгосударственного общения. Тому, естественно, способствовал Устав ООН. Присоединение к нему все большего числа государств автоматически расширяло территориальную сферу действия международного права. Однако дело не только в этом, но и в том, что сегодня ни одна сфера международного сотрудничества не может развиваться да и просто немыслима без многосторонне согласованного международно-правового регулирования, в том числе упрещающего.

Глобализация международного права тем более упрочивается в результате появления и роста многообразных глобальных проблем.

2. Вследствие глобализации международное право обрело новую функцию — стало активным фактором всеобщей демократизации национальных прав. В итоге международное право постепенно стало фундаментом того, что называют господством права.

Рамочно это было predeterminedено уже самим Уставом ООН с его общепринятыми целями и принципами. Кстати, в первые десятилетия существования ООН важную роль в этом отношении сыграли и кажущиеся сегодня устаревшими (и это так) две статьи Устава (53 и 107) об ограничениях касательно «вражеских государств» периода второй мировой войны. В дальнейшем этому содействовали создание на такой основе международных стандартов, изложенных во многих декларациях ООН, и выработка международно-правовых норм, закрепленных в ряде специализированных конвенций. В итоге международное право обрело статус всеобщего знаменательного демократизатора национальных прав.

Поскольку основным субъектным и объектным содержанием любого национального права является статус гражданина, то наиболее ярким примером может быть всеобщее признание того, что нарушение прав человека в наши дни не может считаться чисто внутренним делом государства. Настолько, что сегодня созданы контрольные органы, как конвенционные, так и в структуре ООН, а также региональные правоприменительные учреждения (судебные инстанции по правам человека в Европе, Африке, Америке) по защите прав человека.

3. С этим тесно связано признание международным сообществом верховенства международного права над национальным. Особенно четко проявляется это в последние десятилетия XX века. Примером может служить официальное признание такого положения в основных законах (конституциях) новых государств, возникших на обломках колониальных империй или не состоявшихся социалистических федераций. Достаточно сослаться на Конституцию Российской Федерации 1993 года. Она не только закрепила общепризнанные нормы международного права и международные

договоры России в качестве «составной части ее правовой системы», но и однозначно зафиксировала, что в случае коллизии положения международного договора с внутренним законом «применяются правила международного договора» (ст. 15. 4). В другой ее статье (17, 1) утверждается, что права человека в России признаются и гарантируются «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права».

4. В этой связи особое (и не только международно-правовое) значение обрело то, что, записав в Уставе ООН, а затем единодушно кодифицировав в Декларации ООН о принципах международного права (1970 г.) основные принципы международного права, государства признали их всеобщезаставительными, императивными для всех и каждого из субъектов международных отношений. Эти основные принципы сегодня строго обязательны для любого национального права. Это воздержание в международных отношениях от угрозы силой или ее применения, решение международных споров мирными средствами, невмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, обязанность сотрудничать с другими государствами в соответствии с Уставом ООН, равноправие и самоопределение народов, суверенное равенство государств, добросовестное выполнение государствами обязательств, принятых в соответствии с Уставом ООН. За минувшую четверть века к этому перечню прибавились несколько новых, столь же императивных, и прежде всего уважение прав и свобод человека и народов и охрана окружающей среды.

5. В структуре ООН созданы и активно функционируют специальные, в том числе постоянные, органы как по развитию, так и по применению международного права.

К первой группе следует отнести Комиссию по международному праву, Комиссию по международному торговому праву, Шестой комитет ГА ООН. Это новеллы в сравнении с тем, что было, скажем, в структуре Лиги Наций. Одновременно широко практикуются и давно известные средства и методы, как, например, международные дипломатические конференции по выработке отдельных конвенций.

Что касается правоприменительных структур, то, естественно, прежде всего речь идет о Международном Суде, договорных органах (созданных на основе десятка конвенций для наблюдения за их осуществлением), Комитете по правам человека, Комитете по деколонизации (Комитет 24-х), Международном трибунале по военным преступлениям на территории бывшей Югославии (Гаага).

К обеим группам по своей деятельности часто можно отнести также ГА и Совет Безопасности (СБ) ООН.

Прогрессивная международная общественность с надеждой ожидает принятия Статута и создания Международного уголовного суда, идея которого в течение десятилетий вынашивалась в рамках ООН и наконец поставлена на практическую основу.

6. Наконец, принципиально новым в международном праве (в связи с ООН) стало также появление в нем, начиная с Устава ООН, ширящейся совокупности норм, объединяемых ныне в систему прав народов. По аналогии с правами индивидов сегодня в этой системе также следует выделять свободы: самоопределение, равноправие с другими народами, суверенитет над своими естественными богатствами и природными ресурсами, развитие, взаимное уважение прав народов, приоритет права народа над правом госбюрократии (государства).

Итак, во многом благодаря существованию и деятельности ООН, во второй половине XX века возникло по существу качественно новое международное право. Это:

— единое право всего человечества;

— правовой знаменатель развития основ демократии в мире.

Оно стало базой укрепления господства права на земном шаре;

— глобальная система норм, не просто регулирующих межгосударственные отношения, но во все большей степени направленных на гарантирование прав человека, народов и национальных меньшинств, в том числе внутри государств;

— система норм, постепенно изменяющаяся от чисто статического, межгосударственного характера в сторону общечеловеческого права. Не только по объекту регулирования, но и по субъекту правотворчества.

Таким видится международное право в конце XX века.

А каким оно может быть в XXI веке?

Отвечая на этот вопрос, есть основания утверждать, что отмеченные характеристики международного права конца XX века необратимы.

К этому следует добавить принципиальное общетеоретическое положение, основанное на проявившейся в конце XX века «непрочности» истматовского, то есть формационного, объяснения развития человеческого общества с последовательной сменой первобытной рабовладельческой, феодальной, капиталистической, социалистической и коммунистической формаций. Объединение союзов держав во второй мировой войне не на классовой, а на общедемократической основе, создание и прочная жизнеспособность на такой же базе ООН, историческая несостоятельность как проводившейся на классово-идеологическом фундаменте «холодной войны», так и рабоче-крестьянских стран социализма и их «мировой системы» и, наконец, общедемократическая суть самого

международного права убедительно свидетельствуют, что качественные этапы его развития определялись иной схемой развития человечества. А именно: от кочевой стадии — к оседлой, от оседлой — к индустриальной, от последней — к новейшей информационной, в которую человечество стало входить в конце XX века.

Кроме того, если ООН играет столь значимую роль в развитии международного права, то, пытаясь прогнозировать международное право, следует взглянуть и на будущее ООН.

Наконец, очевидно, что ООН, в свою очередь, будет отражением, как и сегодня, реального состояния международных отношений.

Начав с последней из этих трех групп факторов, можно констатировать, что исторический зигзаг, начавшийся в 1917 году и приведший к 70-летию военно-политическому противостоянию двух групп государств, завершился. Мир вновь оказался в едином потоке, направляемом рыночными отношениями как внутри государств, так и в международных отношениях. Во всяком случае, так видится в целом рамочно схема этих отношений. Начался новый период, определяющей чертой которого является притирание одной из бывших двух групп к тому, что появилось на месте другой, и приспособление частей второй к новым условиям независимого существования.

Что касается ООН, то, во-первых, она не только доказала свою жизнеспособность (в частности, устояв во время холодной войны), но и стала за полвека незаменимым и неотъемлемым элементом международных отношений. Потребность в ней тем более возрастет в указанный новый период международных отношений. В этих условиях как никогда ранее зазвучат «старые», возникшие в XX веке, и появятся новые глобальные проблемы, требующие объединения всех государств и народов. Среди «старых» проблем следует в первую очередь указать на охрану окружающей среды обитания всего живого, социально-экономическое развитие огромной части населения Земли, борьбу с наиболее опасными видами болезней, освоение околоземного пространства, предупреждение природных катастроф и защиту от них, разоружение и др. Ясно, что значение их в XXI веке отнюдь не уменьшится. Соответственно ООН, которая уже сегодня занимается ими, будет наиболее удобным и готовым органом для совместного обсуждения и принятия решения, для координации действий.

Такова же будет ее роль в решении и новых глобальных проблем. Некоторые из них «прощупываются» уже в наши дни. Так, при понижении порога вооруженного противоборства «великих держав» и исчезновении для бюрократии каждой из них жупела внешней угрозы, с одной стороны, центр тяжести таких аргументов

перемещается в малые и средние государства, а с другой — на месте государственного терроризма (и параллельно с ним) ширится индивидуальный и групповой терроризм с явными тенденциями к трансграничной координации. Это означает, что становятся глобальными такие вопросы, как права этносов, народов, национальных меньшинств, а также проблема терроризма в его все более разнообразных формах. Глобальные проблемы, несомненно, возникнут в связи с прогрессом генной инженерии, универсализацией сети компьютерной техники и т.д.

Вместе с тем уже сегодня глобальным вопросом стал вопрос демократизации самой ООН. В основе требований о демократизации этой организации лежит принципиальное изменение мира за минувшие полстолетия, особенно в 90-е годы. Характерными чертами этого процесса стали увеличение почти в 4 раза числа членов ООН наряду с изменением роли и значения в мировой политике каждого из них, прежде всего наиболее весомых, и, во-вторых, бурный расцвет неправительственных организаций, представляющих не только профессиональные, но и этнические группы людей.

Требования демократизации в первую очередь касаются СБ и ГА. На этот счет в последние годы написано очень много и проведены многочисленные международные политические и научные встречи. На межгосударственном уровне это встречи в рамках Движения неприсоединения как на глобальном (например, конференция в верхах в Джакарте, 1992 г.), так и на региональном и субрегиональном уровнях. На неправительственном их было множество, и они продолжают с еще большей интенсивностью в этом, юбилейном для ООН, году.

В порядке частного примера приведу позицию одного из влиятельных МНПО — Всемирного федералистского движения, с которым журнал познакомил читателей в № 2 за 1995 год. ВФД также считает структуру и деятельность СБ ООН недемократичной. Оно выступает за отмену правила единогласия постоянных членов и самого института постоянных членов Совета. Из ряда точек зрения относительно перестройки СБ, имеющих место в различных региональных центрах ВФД, превалирующей является та, согласно которой представлять в Совете должны основные регионы мира, каждый из них имел бы свой мини-СБ, который и делегировал бы в СБ ООН своего полномочного представителя. Эти представители и составляли бы Совет.

Что касается ГА, то ВФД исходит из того, что это орган, в котором (как и положено по Уставу ООН) представлены государства, то есть их госбюрократические структуры. Интересы простых людей, населения и народов этих государств, таким образом, в лучшем случае представлены там опосредственно, то есть через призму

того, как такие структуры понимают и видят так называемые «национальные интересы». Они очень часто весьма далеки от того, чего хотят сами народы. Поэтому ВФД считает, что в структуре ООН должен быть орган, непосредственно представляющий сами народы. Господствующим сегодня является мнение, с которым ВФД и выступает. По нему для начала следовало бы создать наряду с ГА Парламентскую ассамблею (ПА) по примеру Европейской ПА, в которую парламенты, то есть демократически избранные представительные органы всех государств, могли бы делегировать по 1—2 своих депутатов. Чтобы не «взламывать» Устав, такой орган мог бы быть пока создан ГА в качестве ее вспомогательного органа, то есть ее собственной резолюцией. При этом речь не идет о противопоставлении или, тем более, противостоянии двух органов. Имеется в виду взаимодействие для более эффективной реализации того, с чего начинается Устав: «Мы, народы...» Другое предложение — создание параллельно ГА Народной ассамблеи, избираемой народами напрямую.

ВФД считает ООН хоть и несовершенным, но лучшим готовым инструментом развития процесса глобальной федерализации государств и народов для достижения тех целей, которые записаны в ее собственном Уставе. Поэтому Движение исходит из жизненной необходимости всемерного развития и укрепления международного права. В этой связи оно делает особый акцент на правоприменительных аспектах международного права. В частности, оно было и остается активным поборником создания Международного уголовного суда, деятельно участвует в реализации Программы по Десятилетию международного права ООН и т.д.

Наконец, опираясь на эти группы факторов, — о перспективах самого международного права. Определяющим для него будет необходимость регулировать международные отношения новой стадии развития человечества — информационной.

Несомненно, будет продолжаться объективная тенденция возникновения новых отраслей в соответствии с развитием новых жизненно важных для человечества сфер международного сотрудничества. Можно предвидеть, что это будут международное право здравоохранения, право международной информации, право международной информатики, международное компьютерно-вычислительное (электронное) право, международное право народов и национальных меньшинств, право международной борьбы с терроризмом и иными общечеловеческими преступлениями и др. Но это «автоматика» в развитии международного права.

Более (или не менее) важно развитие того качественного изменения нашей отрасли права, которое, как я уже сказал выше, намечалось в конце XX века. Существенно развившийся процесс

демократизации международного права с его суверенным равенством государств и т.д. не может не углубиться и не стать системой международно согласованных норм, направляющих (и даже регулирующих), хотя бы рамочно, демократизацию обществ внутри государств мира. Сегодня мы это уже наблюдаем в области прав человека и народов, а также национальных меньшинств. Международное право, как и любая отрасль права, все более будет служить не интересам госбюрократии (государств), а индивидам и народам.

Не может не измениться в XXI веке и политико-правовое содержание того, что называется международной безопасностью. Оно, как минимум, не будет сводиться к понятию безопасности государств в рамках безопасности международного сообщества (опять же) государств. Неизбежным видится иное, чем до XXI века, субъектное содержание безопасности в мире. Целью станет подлинное обеспечение безопасности человека и его групп, стабильно объединяемых той или иной общностью, — меньшинства, этносы и т.д. На место пропагандируемой сегодня и защищаемой «государственной безопасности», трактуемой и осуществляемой госбюрократией (часто против собственного или чужого населения), придет «человеческая безопасность». И не только в каждой стране, но и в международном масштабе. Этому будет соответствовать новый принцип — принцип обеспечения человеческой безопасности в мире. Ростки его мы наблюдаем уже сегодня — в Европейском союзе граждан может защищать и защищает свои права и интересы в общеевропейском Суде по правам человека против действий государства своего гражданства.

Соответственно еще более изменится объективное содержание безопасности. Уже сегодня под ним понимается не только военно-политическая безопасность государства, но и экономическая, климатологическая, генофондная (конвенции о запрете геноцида, расизма и расовой дискриминации и т.д.). Вместе со все большим акцентированием на международно-человеческой безопасности ее объект будет расширяться за счет всего того, что составляет безопасность не политической структуры — государства (госбюрократии), а отдельно взятого человека и его той или иной естественной общности. Начало этого мы видим и сегодня — нормы, закрепленные в конвенциях о защите прав женщин, ребенка, коренных народов, национальных меньшинств и т.д. Появятся новые нормы и принципы для защиты новых человеческих общностей.

Изменение лейтмотива, существа международного права от этатизма к гуманизму будет естественным образом сопровождаться качественно новым становлением в международном праве принципа субсидиарности. Сегодня он в такой формулировке является одним из основных в Европейском союзе. На уровне неправи-

тельствственных организаций он еще ранее был закреплён в конституционных актах Всемирного федералистского движения. Он означает решение проблем на возможно более низком уровне (децентрализация власти) и строительство политических структур снизу вверх (демократическое федерирование). Для межгосударственных отношений, не будучи названным так, он в международном праве практически существует с конца XIX века, с тех пор как государства (вначале в Европе) стали добровольно договариваться о всеобщем регулировании своей деятельности в определенных областях. Вначале это были специальные конвенции (скажем, Всемирный почтовый союз), позже — постоянные политические организации (Лига Наций, ООН). Механизмы и таких конвенций, и этих международных организаций создавались снизу и предусматривали решение в их рамках лишь тех вопросов, кои не решимы (или не желательны быть решаемы) отдельными государствами.

В чем видится качественно новое в этом отношении в XXI веке? В том, что уже не государство будет низшим звеном, а сами индивиды и народы, представленные их общественными неправительственными организациями. То, что сегодня на русском языке называется «международным правом», оставаясь «межгосударственным правом» (как оно называется в тех странах, где впервые было кодифицировано и доктринально оформлено), в XXI веке все более будет становиться действительно международным (*jus gentium*). Принцип субсидиарности станет одним из основных в международном праве. Означая, как и сегодня, непреложное решение любой проблемы на возможно более низком уровне (вплоть до муниципалитета или местного самоуправления), он одновременно будет служить фундаментальной правовой нормой глобального федерирования народов и государств снизу вверх и недопущения в то же время монополизации власти в руках того или иного всемирного органа, органа всемирной федерации.

Не углубляясь в дальнейшую вероятную конкретику, можно ограничиться лишь повторением общей посылки — международное право XXI века и субъектно, и объектно будет правом перехода от этатизма к гуманизму, к воздвижению общечеловеческого права в рамках и для обслуживания информационной стадии развития человеческого общества.

Такая перспектива означает реальное возрастание роли и необходимости создания новых или укрепления существующих нормотворческих, координационно-исполнительских, правоприменительных и правоохранительных структур, общих для всех, то есть всемирных.

В наши дни, в конце XX века, схемы каркасов таких структур на региональном уровне можно видеть в механизмах, предусмотр-

ренных Маастрихтским договором, и в целом в системе, созданной под эгидой Совета Европы. На уровне глобальном — это ООН, Международный Суд, Международный трибунал в Гааге, Международный уголовный суд, предложения о полицейских силах ООН.

Как известно, в послевоенные годы конкретных предложений о будущем политическом устройстве Земли накопилось немало. Всех их объединяет стремление сформулировать механизм Всемирного управления (почему-то в русскоязычной литературе переводимого как «Всемирное правительство»?). В моем представлении наиболее приемлемым выглядит тот, который был выработан начиная с 1968 года в процессе работы четырех сессий Всемирной конституционной ассамблеи (1968 г. — Швейцария — ФРГ, 1977 г. — Австрия, 1979 г. — Индия, 1991 г. — Португалия). Ассамблея разработала проект Конституции Федерации Земли. Она предусматривает создание трехпалатного Всемирного парламента, состоящего из Палаты народов, Палаты государств и Палаты советников. Под его началом должен работать им же создаваемый Всемирный исполнительный орган в составе Президиума, Исполнительного кабинета, а также Всемирной администрации и Интегрированного управленческого комплекса. Судебная система должна состоять из Всемирного верховного суда и Коллегии всемирных судей. Правоохранительная система предусматривает создание Офиса всемирных генеральных прокуроров и Комиссии региональных генеральных прокуроров. В составе каждого из этих учреждений должны находиться подразделения Всемирной полиции. Кроме того, предусмотрен механизм Всемирного омбудсмана, возглавляемого его Советом. Предлагается Конституцию ратифицировать как государствами, так и населением государств, их отдельных районов, регионов мира (через референдумы), с тем чтобы постепенно, через три этапа, ввести ее и предусмотренный ею механизм в действие...

Разумеется, тогда, когда мир, в котором будет работать такая Конституция, станет реальностью, сегодняшние основные, иные императивные и, тем более, диспозитивные нормы межгосударственных отношений не будут нужны. Будет работать Всемирное (общечеловеческое) право, содержанием которого будут права и обязанности Граждан Земли. Но это — в далекой и предполагаемой перспективе. А в XXI веке содержание международного права, по всей вероятности, будет определяться тем, что уже было отмечено выше, — переходом от этатизма к гуманизму при все возрастающем значении прав человека, народов, роли демократизированной ООН и растущего числа МНПО.

Статья поступила в редакцию 10 августа 1995 г.