

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Право международного управления: современные приоритеты

*Малеев Ю.Н.**

Обсуждаются актуальные теоретические и практические вопросы концепции международного управления. Показана связь концепции с конфликтными и кризисными ситуациями в различных регионах и государствах, особенности применения внешней силы в таких ситуациях, роль ООН и других международных организаций в данном вопросе.

Ключевые слова: международное управление; международный конфликт; антикризисное управление; использование силы; права человека; невмешательство во внутренние дела; превентивные миротворческие операции.

Интерес к институту международного управления сегодня повышен. В принципе, такое повышенное внимание проявляется давно, начиная с проекта Дюбуа «Совет общеевропейского союза» 1306 г. и проекта И. Подебрада «Союзный совет» 1464 г. Считается, что в практическом плане наиболее убедительно он воплотился в Совете Лиги Наций и ООН.

Убедительность его ООНовского воплощения многими подвергается сомнению. Особенно в связи с событиями в Югославии 1999 года и в Ливии 2011 г, когда НАТО, следуя своей Вашингтонской доктрине 1999 года, показала, кто в действительности может претендовать на установление международного управления (в данном случае – силовыми средствами).

* Малеев Юрий Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

В любом случае данный институт требует переосмысления, в том числе – с позиций «нового международного права»¹, о котором много говорится.

В отечественной науке внимание к этому институту первым проявил Ф.Ф. Мартенс, ставивший вопрос так: «Совокупность юридических условий и норм, определяющих международную деятельность государств, есть право международного управления»². И далее: «Предметом международного управления является совокупность всех государственных задач и правовых отношений, выходящих за пределы территории государства»³.

С современных позиций это определение подходит, скорее, к характеристике сотрудничества государств, но не международного управления как такового. В специальном значении международное управление является, как подчеркивают специалисты, новеллой в международном праве⁴. «Ресурсный» аспект данной темы в последние годы, возможно, привлекает наибольшее внимание в силу неотвратимости наступления ресурсного (природного) голода, прежде всего в сфере энергетических ресурсов – нефти и газа⁵. Исследуемая проблематика носит более общий характер, состоящий в том, что будущий миропорядок в целом должен основываться на коллективных механизмах решения мировых проблем⁶.

Эту мысль в 2004 г. высказал министр иностранных дел РФ, уточнив, что единой стратегии решения основных глобальных проблем

¹ Подробнее см.: Малеев Ю.Н. Новое международное право? / Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов. Сборник материалов научно-практической конференции. М., 2010. С. 171–183.

² Мартенс Ф. Современное право цивилизованных народов. Т. II. Изд. 5-е. С.-Петербург, 1905. Третий тит. лист.

³ Там же. С. 6–7.

⁴ Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами (теория и документы). М.: Экономика, 2000. С. 12–13; Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А. и др. Управление водными ресурсами России: международно-правовые и законодательные механизмы. М.: МГИМО МИД России, 2008. С. 5–16. Николаев А.Н., Буник И.В. Международно-правовое обоснование Канадой прав на ее арктический сектор // Московский журнал международного права. № 1 (65). 2007. С. 4–32.

⁵ См.: Фишер С., Дорнбуш Р., Шалензи Р. Экономика. Пер. с англ. М., 1998. С. 659–660; Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2007. С. 3–10.

⁶ См.: Лавров С. Демократия, международное управление и будущее мироустройство // Россия и глобальная политика. 2004. Т. 2. № 6.

у мирового сообщества нет. Но главная опора должна быть на ООН и ее Совет Безопасности, «который может устанавливать новые правовые нормы».

На современном этапе международных отношений мировое сообщество еще не созрело до перехода на глобальное управление человеческой цивилизацией как таковой и передачи соответствующих полномочий мировому или региональному правительству⁷. Как полагают исследователи, в настоящее время выстраивается пока что путь «кризисного управления» или (более адекватный термин) «антикризисного управления»⁸.

С учетом сказанного международное управление можно определить как внешнее управление наднационального характера делами данного государства, а также кризисной ситуацией или районом (ресурсами, деятельностью) в пределах международной территории общего пользования по договору между заинтересованными государствами или по решению международной организации. При этом следует иметь в виду наличие различных видов международного управления⁹.

⁷ См.: Адамишин А. На пути к мировому правительству // Россия в глобальной политике. № 1. Ноябрь-декабрь 2002; Малеев Ю.Н. 60 лет Организации Объединенных Наций. Сколько еще? // Международное право. 2005. № 3; Лебедева М.М. Изменение политической структуры мира на рубеже веков / Сб. Международные отношения в XXI веке: новые действующие лица, институты и процессы (материалы международной межвузовской конференции РАМИ, МГИМО (У) МИД РФ, ИСИ ННГУ. 29–30 сентября 2000 г. / Под общ. ред. академика О.А. Колобова). М.: МГИМО (У) МИД РФ. 2001. С. 5М12.

⁸ Ларионов И.К. Антикризисное управление: Учебное пособие. М.: МГСУ, 2005; Зуб А.Т. Антикризисное управление. М.: Аспект Пресс, 2005.

⁹ В частности:

Международное совместное управление – управление выделенными районами (объектами) по договору между государством места нахождения района или объекта управления (государство-реципиент) и другим государством или другими государствами (государства-доноры) или международной организацией, в соответствии с которым государство-реципиент также выступает стороной системы управления объектом в рамках созданного для этих целей международного органа. Пример: парк «Берингия»; Международное раздельное управление – управление выделенными трансграничными районами (объектами) или их частью по государственному закону или по договору между государством места нахождения района (объекта) управления и другим государством или другими государствами или международной организацией, в соответствии с которым государство места нахождения района (объекта) управления самостоятельно управляет районом (объектом) управления или его частью, соглашаясь на контроль со стороны другого государства или международной организации. Пример: Беловежская пуца. 24.03.2004 г. в печати было помещено сообщение под заголовком «Беловежской

В указанном контексте важное значение имеет должное понимание терминов «кризис», «международный кризис», «предкризис политический», «конфликт», «международный конфликт», поскольку при той или иной квалификации соответствующей ситуации в действие могут вступать (или не вступать) серьезные политические и военные силы, намеренные устанавливать международное управление.

Мы обращаем особое внимание на термин «предкризис политический». Это начальная фаза, предшествующая всем последующим стадиям усложнения ситуации, состояние повышенной опасности, проявляющееся в виде различных симптомов возможного возникновения политического кризиса. С возникновением и эскалацией политического кризиса резко нарушается равновесие международной системы в целом либо одной из региональных подсистем. Во время предкризиса и начальной стадии кризиса еще возможно (и зачастую крайне необходимо) международное управление, не допускающее перехода ситуации в кризис или конфликт¹⁰.

«Нормальными и естественными для международных отношений, – пишет Л.М. Энтин, – являются лишь противоречия. Разрешение их через международный конфликт не только не обязательно, но и вредно, пагубно, недопустимо. Превращение противоречий в конфликты свидетельствует о низком уровне политической культуры, неумении или нежелании добиться разрешения противоречий цивилизованными средствами, которые были зафиксированы еще в конвенциях 1899 и 1907 гг. о мирном разрешении международных столкновений»¹¹. (Это высказывание

пуще нужно международное управление?». В действительности, как можно понять, речь идет только о раздельном управлении. Абсолютно заповедная зона национального парка в Пуще составляет 17 тысяч гектаров. Третья ее часть в 2002 г. включена Беларуси в объект мирового наследия человечества, столько же с польской стороны. Беларусь и Польша самостоятельно управляют соответствующей частью, признавая инспекционные функции ЮНЕСКО. В 2004 г. в течение четырех дней эксперты ЮНЕСКО инспектировали состояние Пущи как в Беларуси, так и в Польше, представив свой отчет по этому вопросу 28-й сессии ЮНЕСКО, которая состоялась в июне-июле 2004 г. Для управления Пущей не создавался отдельный международный механизм (орган). Поэтому результатом инспекции и сопровождавшей ее дискуссии явилось предложение о необходимости всемерно расширять трансграничное сотрудничество между Беларусью и Польшей. Прозвучавшее мнение о целесообразности введения международного совместного управления данной заповедной зоной поддержки не получило.

¹⁰ Фельдман Д.М. Политология конфликта: Учебное пособие М.: Изд. Дом «Стратегия», 1998. С. 9.

¹¹ Ассоциация теории и моделирования международных отношений. Международные исследования. М., 1991. № 1–2 (5). С. 16. Цит. по.: Егоров С.А. Вооруженные конфликты

важно содержащимся в нем скрытым призывом к максимально возможному использованию соответствующих превентивных средств.)

Среди политиков и юристов со временем возникло стремление обозначить «субъектов международного конфликта», не замыкаясь на подходе, по которому конфликт относится к категории международных, если в нем участвовали два или более государств (Конвенции 1899 и 1907 гг.). С течением времени выяснилось, что субъектами большинства конфликтов в мире являются не государства, а иные субъекты. Например, по данным шведских исследователей, из 94 конфликтов, развивавшихся в мире за период с 1989 по 1994 г., только 4 можно считать межгосударственными¹².

Напомним, что Дополнительный протокол к Женевским конвенциям № 1 1977 г. расширил субъектный состав международных вооруженных конфликтов, включив в него народы, ведущие борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение (п. 4 ст. 1).

Современная теория международного права стала относить к возможным субъектам международных конфликтов и международные организации (ООН, НАТО, ЛАГ, Евросоюз и др.)¹³. Примерами таких конфликтов являются обострение противоречий между ОАГ и Кубой после 1960 г., осуществление силовых мер со стороны НАТО в отношении Югославии в 1999 г., в отношении Ливии в 2011 г.

А в контексте ливийских событий 2011 г. особо взвешенной оценки требует такой факт: Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданная Генсеком ООН, указала, что она поддерживает формирующуюся норму, которая предусматривает, что существует коллективная международная ответственность за защиту. Эта норма реализуется СБ ООН, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить (п. 203)¹⁴.

и международное право. М., 2003. С. 22.

¹² Wallensteen P., Sollenberg M. After the Cold War: Emerging Patterns of Armed Conflict, 1989–1994 // *Journal of Conflict Resolution*. 1995. V. 32. P. 345–360.

¹³ См.: Павлова Л. Виды вооруженных конфликтов и статус участников вооруженных конфликтов по международному праву // Юстиция Беларуси. 1998. № 3. Электронная версия. <http://justbel.by.ru/1998-3/art22.htm>

¹⁴ А/59/565 (далее – доклад Группы по угрозам, вызовам и переменам).

Далеко можно пойти, развивая эту «концепцию», тем более что Генсек ООН в своем докладе «При большей свободе» говорит: «Что же касается геноцида, этнической чистки и других подобных преступлений против человечности, то не являются ли они угрозами международному миру и безопасности, для защиты от которых человечество тоже должно быть в состоянии обратиться к Совету Безопасности»¹⁵. То есть человек может являться субъектом международного конфликта.

В соответствии с типологией известного конфликтолога М. Дойча существуют: подлинный конфликт; случайный или условный конфликт; смещенный конфликт; неверно приписанный конфликт; скрытый конфликт; ложный конфликт¹⁶. Во всех этих ситуациях для мышления категорией международного управления (его полезности) имеется свое особое место.

Важны для «управленческой тематики» также определения таких понятий, как: миротворчество (reasetmaking)¹⁷; поддержание мира (peace-keeping)¹⁸; миростроительство в постконфликтный период (post-conflict peace-building)¹⁹; управляющий субъект (субъекты); управляемый субъект (реципиент)²⁰; однополярное управление; совместное управление; антикризисное управление.

Нынешний виток дестабилизации международной обстановки – самый глубокий со времен Второй мировой войны. Он настоятельно требует объединить усилия, кроме прочего, в интересах реформы института международного управления. Появился даже термин «центр глобального регулирования», под которым понимается единство

¹⁵ Пункт 125 доклада «При большей свободе».

¹⁶ См.: Введение в теорию международного конфликта: Учебное пособие / Под ред. проф. М.А. Мунтяна. М.: Издательство РАГМ, 1996. С. 10.

¹⁷ Определяется в «Повестке дня для мира» как действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в главе VI Устава ООН..

¹⁸ Обеспечение присутствия ООН в конкретном районе, что до сих пор делалось с согласия всех заинтересованных сторон, которое, как правило, связано с развертыванием военного и/или полицейского персонала ООН, а нередко и гражданского персонала. Операции по поддержанию мира могут проводиться на стадии миротворчества, а следовательно, и урегулирования конфликтов.

¹⁹ Определяется в «Повестке дня для мира» как концепция действий по выявлению и поддержке структур, которые будут склонны содействовать укреплению и упрочению мира в целях предотвращения рецидива конфликта.

²⁰ Государство, территориальный орган или иной субъект, пользующийся услугами международного управления.

ограниченного круга ответственных государств. Как отмечает один из аналитиков, задача России – обрести свое место в этом ответственном клубе, который может компенсировать падение управляемости и предотвратить разрастание типологически новых и оттого лишь более опасных «рассеянных» угроз²¹.

Особое внимание следует уделить концепции антикризисного управления – предотвращения кризиса адекватными средствами, а в случае его наступления – выхода с минимальным ущербом²².

Обоснование превентивности международного управления – самый, пожалуй, сложный аспект рассматриваемой темы, требующий особого внимания к методам миротворчества и миростроительства²³. Для ситуаций, когда руководители государства (иные лица, принимающие решение от его имени) противодействуют введению у себя международного управления, бесполезно принимать решения об этом на любом международном уровне. Если, конечно, не вводить международное управление насильно, что также на практике случалось (частично та же Ливия 2011 г.).

Особый аспект в данной связи приобретает концепция «гуманитарной интервенции», в рамках которой иногда устанавливают и международное управление.

Гуго Гроций (1583–1645) в свое время провозгласил следующий тезис: «Если правитель подвергает гонениям своих подданных и при этом само их существование как людей не может быть гарантировано, то человеческое сообщество имеет право силой оружия остановить эти гонения»²⁴. Как это подходит к тому, что произошло в Ливии в 2011 г.! Смотря как оценивать.

Идея правомерного вторжения на иностранную территорию в указанных целях здесь прозвучала четко. Причем с очевидным отрицанием концепции абсолютной незыблемости внутренних дел государства в их географическом понимании.

Сегодня концепция «гуманитарной интервенции» пользуется большим вниманием. В нее вкладывают военное, экономическое,

²¹ Богатуров А. Кризис миросистемного регулирования // Междунар. жизнь. – Intern. affairs. М., 1993. № 7. С. 30–40.

²² Зуб А.Т. Антикризисное управление. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2005. С. 8.

²³ Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов. М.: Аспект Пресс, 1997.

²⁴ Гроций Г. О праве войны и мира. Кн. II, гл. XXIV, § VIII, 2. С. 562–563.

культурное и иное содержание²⁵. «Концепции принуждения к миру», которая усилила «Повестку дня для мира»²⁶, при этом придается особое значение. В широком смысле этот термин можно применять к ситуации геноцида в государстве, когда мир в регионе с очевидностью нарушен в результате вооруженных столкновений сторон, не намеренных решать ситуацию мирным путем. (В контексте внедрения международного управления это имеет свой смысл.)

Практически все случаи применения силы по решению СБ ООН претендуют на «гуманитарное начало» или в действительности содержат его, и их обоснованно именуют миротворчеством. Но претендовать на такое наименование, видимо, может только такой вид «военного принуждения к миру», который ограничен действиями, исключающими применение силы против одной из сторон. То есть создается «буферная зона», а попутно конфликтующие стороны убеждают «прекратить вражду и вести переговоры о мирном разрешении споров». (Неизбежно возникает ситуация временного международного управления.)

Но при одностороннем геноциде нет, строго говоря, спора, отсутствуют, как правило, признаки вооруженного конфликта²⁷. И прекратить геноцид (установить международное управление) объективно возможно только вооруженным путем с помощью третьей стороны (прежде всего ООН; сейчас на эту роль претендует НАТО).

Отметим далее превентивные миротворческие операции (ПМО), которые все чаще рассматриваются в аспекте «гуманитарной

²⁵ См.: В.А. Карташкин. Гуманитарная интервенция в глобализирующемся мире // Юрист-международник. 2003. № 3. С. 2–10; Хабачилов М.Л. «Гуманитарная интервенция» как способ защиты прав человека? // Конституционное правосудие и международно-правовые стандарты прав человека в России. Нальчик: Полиграфсервис и Т, 2002. С. 129–136.

²⁶ Данная Концепция определяется как «принципиально новая концепция в практические меры ООН, направленные на установление мира путем применения политических, экономических, дипломатических и военных мер принуждения к воюющим сторонам». См.: Яценко Н.Е.. Толковый словарь обществоведческих терминов. 1999.

²⁷ См. подробнее: Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989; Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право. М., 2003; Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. М.: МККК, 2000; Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: МГИМО (У) МИД России. Изд. «Логос», 2005. С. 129–164; Малеев Ю.Н., Гликман О.В. Квалификация вооруженных конфликтов и применение норм международного гуманитарного права: вопросы, требующие решения // Международное право. 2008. № 4 (36) 2008. С. 5–15.

интервенции» в ее позитивном значении. ПМО относительно просто связать с гуманитарным аспектом (предотвращение неизбежного кровопролития) при вторжении (или «интервенции» в позитивном смысле) на иностранную территорию, где, предположим, с очевидностью назревает геноцид. Но при этом для квалификации соответствующей военной акции именно как ПМО необходим такой признак, как назревание очевидной угрозы миру и безопасности. Тогда это будет ПМО с элементами «гуманитарной интервенции».

Чрезвычайную остроту эти вопросы приобретают применительно к упреждающим, превентивным акциям с целью предотвратить жертвы среди мирного населения, геноцид на территории других государств²⁸. (Снова мысль возвращается к Югославии 1999 г. и Ливии 2011-го.)

В этом плане можно как объективный факт отметить тенденцию к признанию того, что недопущение или прекращение массового и грубого нарушения прав человека становится важнейшей целью ОПМ и ПМО²⁹.

Суверенитет государства и его «внутренние дела», понимаемые в географическом, а не в существенном, предметном смысле, не могут служить щитом в таких крайних случаях. Именно чрезвычайность ситуации, не оставляющей ни выбора иных средств, ни времени на размышление, позволяет утверждать о правомерности в таких случаях «гуманитарной интервенции», ОПМ и ПМО.

Соответственно к тезису «Никакое государство не вправе применять свои средства властного принуждения на территории иностранного государств», с учетом указанных выше аспектов, можно сделать дополнение: «за исключением случаев совершения международно-правомерных действий по обеспечению международного мира и безопасности и прав человека»³⁰.

Логическим продолжением такого подхода являются такие тезисы:

²⁸ См.: Н.В. Прокофьев. К вопросу о борьбе с международным терроризмом на территориях иностранных государств // Московский журнал международного права. 1/2003/49. С. 40–60.

²⁹ При должном учете тех временных мер, которые может предложить СБ ООН. В настоящее время в ООН рассматривается возможность планирования указанных временных мер на случай непредвиденного развития обстоятельств (например, в условиях национального кризиса), по просьбе правительства или всех заинтересованных сторон или с их согласия, а также при возникновении международных конфликтов.

³⁰ См.: Важенин Л.В. Проблемы правового обеспечения суверенитета России как федеративного государства // Сб. научн. трудов. М.: Военный университет, 1998. № 2, ч. 1. С. 194. Мы разделяем такую позицию.

– к числу «внутренних» не относятся дела, которые по своей сущности, даже если происходят в пределах географических границ одного государства, противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права;

– защита прав и основных свобод человека сегодня не рассматривается как сфера исключительно внутренних дел государства³¹;

– непринятие срочных мер согласно международному праву (в том числе и прежде всего вооруженных) против групп, государств, развязывающих резню на расовой, этнической, религиозной почве, будет способствовать возвращению человечества в дикие времена варварства и средневековья.

Последний вопрос особенно актуален и тревожен, поскольку расовая нетерпимость в мире возрастает³².

Все вроде логично. Но слишком категорично по проблеме, которая, скорее, походит на дилемму, вызванную неподготовленностью влиятельных членов мирового сообщества, международных институтов решать ее. В ситуации, когда к гуманитарной интервенции (или прикрываясь этой концепцией) прибегают все чаще³³.

Можно долго приводить многочисленные и важные для обсуждаемой темы высказывания выдающихся иностранных и отечественных юристов. Но почти все из них концентрируют свое внимание на ситуациях, когда массовая гибель людей уже состоялась,

³¹ Международное право / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Юрайт. Высшее образование, 2009. С. 114.

³² Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 18–19.

³³ См.: Бордачев Т.В. «Новый интервенционизм» и современное миротворчество. М., 1998; Бордачев Т.В. Миротворческая и гуманитарная интервенция: американский и западноевропейский подходы // США: экономика, политика, культура. 1998. № 8; Данилов Д.А., Мошес А.Л., Бордачев Т.В. Косовский кризис: новые европейские реалии. М., 1999; Хохлышева О.О. Мир данности и иллюзии миротворчества. Н. Новгород, 1996; Хохлышева О.О. Действующее международное право и современный миротворческий процесс. Н. Новгород, 2000; Черниченко С.В. Гуманитарная интервенция: международные противоречия // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. Вып. 2. М., 2001. С. 134–147; Черниченко С.В. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. 1999. № 11. С. 104–112; MacFarlane Neil S. Intervention in Contemporary World Politics. N.Y., 2002; Woodhouse T., Ramsbotham O. Peacekeeping and Humanitarian Intervention in Post-Cold War Conflict / Peacekeeping and Peacemaking / Ed. by T. Woodhouse, R. Bruce. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Abiew F.K. The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention. The Hague, 1999.

продолжается и необходимо остановить кровопролитие и сурово наказать преступников.

Но с моральной точки зрения по меньшей мере нелепо само ожидание того, чтобы состоялась массовая гибель людей, дающая основание и оправдание гуманитарной интервенции. Поэтому следует приветствовать такие определения гуманитарной интервенции, в которых подчеркивается, что соответствующее применение силы или угрозы силой государством или группой государств за пределами своих границ без согласия страны, на территории которой применяется сила, направлены прежде всего «на предотвращение (выделено мною. – Ю.М.) ... масштабных и грубых нарушений основных прав людей...»³⁴.

Следует также прислушаться к призывам вменить «внешним силам» в обязанность совершать «гуманитарное вмешательство» в адекватных и не терпящих промедления ситуациях (геноцид, религиозные и этнические чистки т.п.)³⁵. (Повторим: желательно, чтобы такое вмешательство было превентивным.)

Безусловно, желательна санкция на такое вмешательство со стороны ООН. Но если блокируется решение Совета Безопасности из-за отсутствия консенсуса между пятью государствами, или по иным причинам, решение должна в срочном порядке принимать соответствующая региональная организация.

Принцип невмешательства во внутренние дела государства, как он закреплен в ст. 2 Устава ООН, предоставляет возможность (дает основание) совершать «гуманитарную интервенцию», в том числе превентивно, поскольку в его тексте говорится о «делах, по существу входящих во внутреннюю компетенцию любого государства». (Выделено мною. – Ю.М.). То есть имеются в виду дела, хотя и происходящие на территории данного государства, но в своей существенной части не являющиеся его внутренним делом. Соответственно в таком случае

³⁴ Holzgrefe J. The Humanitarian Intervention Debate // Holzgrefe J., Keohane R. (eds.) Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. P. 18. В приведенной цитате мы опустили слова «или пресечение» (это как бы «само собой разумеется») и слова «не являющихся гражданами этих государств». Сомнительна здесь ограничительная формула «людей, не являющихся гражданами этих государств». Лица без гражданства – тоже люди. Их права должны находиться под защитой государства пребывания.

³⁵ Haass R. Intervention. The Use of American Military Force in the Post-Cold War World. Washington (DC): Brookings Institution Press. 1999. P. 12.

целесообразно достичь справедливого решения дела. И вводить международное управление, если того требуют обстоятельства.

Следует согласиться, что еще ни одна «гуманитарная интервенция» в ее военном варианте не способствовала ликвидации условий, которыми вызваны соответствующие массовые и грубые нарушения прав человека. В результате на той же территории повторяются или происходят еще более жестокие случаи массового уничтожения людей.

Соответственно разумно предлагается сопровождать военный этап «гуманитарной интервенции» экономическим и социальным этапом с установлением опеки над территорией, где возможен очередной взрыв цивилизационного противостояния или иные события, вызывающие массовые и грубые нарушения прав человека. А это уже международное управление «в чистом виде».

Как сказал Генеральный секретарь ООН, «вооруженная интервенция всегда должна оставаться крайним средством, однако перед лицом массовых убийств от этого средства нельзя отказываться»³⁶.

Как бы продолжая эту мысль, один из авторов определяет гуманитарную интервенцию (точнее, ее силовую часть) как «принуждение к миру, миролюбию, установлению стабильности, разоружению, нераспространению оружия массового поражения, к достойной жизни»³⁷.

«Принуждение к достойной жизни» – это, можно сказать, «слишком революционно» и не поддается международно-правовому регулированию.

Для рассматриваемой проблематики имеет значение создание Международного уголовного суда. Но данный Суд (как, впрочем, и всякий суд) компетентен выносить решения *post factum*, на уровне ответственности, не способное даже напугать организаторов очередного геноцида. Давно известно, что никому еще не удавалось снизить уровень преступности ужесточением системы наказаний.

Уставом ООН предпринята попытка создать модель относительно управляемого мира, которую отдельные политики называют «высоким идеализмом»³⁸. Видя, однако, пути «выхода из безвыходного положения». А именно: «Первый – путь односторонних действий.

³⁶ Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке // Международная жизнь. 2000. № 2. С. 48–59.

³⁷ Киршин Ю.Я. Новое социально-природное явление XXI века (кризисное реагирование). Клинцы, 2002. С. 117.

³⁸ Воронцов Юлий. Надеюсь, времена «Нет» уже не вернуться // ООН в России. № 5 (42), сентябрь – октябрь 2005. С. 5.

Сторонники такого выбора отражают, как правило, мнения, бытующие в ведущих государствах Запада. Суть их рассуждений: масштаб проблем, рождаемых глобализацией, таков, что даже совокупных ресурсов развитых стран недостаточно для их решения. А раз так, то целесообразнее «выплывать в одиночку», создавая с помощью протекционистских мер и односторонних, часто силовых решений некие «островки экономической и политической стабильности». Другой путь – коллективный поиск решения двух взаимосвязанных задач. Первая, неотложная – обезопасить себя от множащихся угроз и рисков политического, экономического, криминально-террористического характера. Вторая, на длительную перспективу – разработка стратегии управления глобализацией, с тем чтобы расширить ее позитивное воздействие на все народы, а не только на ограниченный круг «избранных». Ключ к поиску эффективных решений проблем безопасности видится в создании Глобальной системы противодействия современным угрозам и вызовам... Для эффективного функционирования подобной системы необходим общепризнанный координирующий центр, способный сплотить вокруг себя мировое сообщество. Такой центр уже есть – ООН с ее уникальной легитимностью, универсальностью и опытом»³⁹.

Но возможности, эффективность действий ООН в рассматриваемом плане все более ослабевают. Причем в ситуации, когда государства сталкиваются с целым спектром серьезных угроз, требующих от них коллективных и самых решительных мер реагирования с установлением международного управления.

«Культура предотвращения и прекращения вооруженных конфликтов» (появился такой термин) – важная часть данной темы. Но вопрос стоит шире. И в этом плане следует выделять такие позиции: «ООН и ее специализированные учреждения призваны играть ведущую координирующую роль в искоренении питательной среды конфликтов, их предупреждении, а также постконфликтном восстановлении»⁴⁰.

³⁹ Там же. На мой взгляд, «координирующий центр» – полумера. В свете современных «критических угроз» не координировать должна ООН, а принять на себя (там, где это крайне необходимо) новую функцию управления, в котором либо государства – члены ООН мыслятся как исполнители, либо сама же ООН исполняет. То есть имеется в виду своего рода субсидиарность, знакомая европейскому праву (праву ЕС).

⁴⁰ Федотов Ю.В. Современные вызовы многосторонности и ООН // Международная жизнь. Март 2004. http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/26a308f48086479ec3256ee70033e346/a70a31e19af44478c3256ee7003461b6?

Реализация трех выделенных элементов практически немислима без установления международного управления в той или иной форме. И порой (как в случае с режимом, установленным США и их союзниками в Ираке и Афганистане и теперь в Ливии) неизвестно: ведет ли это к прогрессу или к еще большей катастрофе, из которой они сами не знают, как выпутаться.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Реагирование на глобальные угрозы и вызовы», принятая консенсусом по инициативе России на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, отражает преобладающее мнение о том, что именно ООН (не НАТО) призвана стать основой всеобъемлющей системы противодействия современным угрозам и вызовам в указанном контексте.

В целом же, повторю, преимущественную силу сегодня имеет тенденция принятия рядом государств решений о применении военной силы в региональном или одностороннем порядке, в обход Совета Безопасности. И относится это не только к западным государствам, как принято почему-то считать многими отечественными юристами-международниками. На территории СНГ такая тенденция тоже проявлялась (Таджикистан, Абхазия, Приднестровье). Ирак, бывшая Югославия (Босния, Герцеговина, Хорватия, Сербия и Черногория, Македония) – наиболее показательные географические координаты в этом отношении. (Некоторые считают даже, что НАТО становится военным инструментом ООН в урегулировании конфликтов.)

Тот факт, что Россия, Беларусь, Китай, Индия, ряд других стран осудили вооруженное нападение НАТО на Югославию как вмешательство во внутренние дела и акт агрессии против суверенного государства, не меняет отмеченной тенденции в принципе.

В связи с 60-летием ООН активизировались разговоры о реформировании этой организации, пересмотре ее Устава. Термины «реформирование», «пересмотр», как представляется, не самые удачные, во всяком случае, в контексте применения вооруженных сил в современном мире. «Усиление» роли ООН и «дополнение» в этой связи Устава ООН – вот термины, адекватно отражающие задачи сего дня. «Надо провести в жизнь то, о чем много лет говорят, – иметь постоянные вооруженные силы ООН, выделенные государствами контингенты, которые по указанию Совета Безопасности могли бы принимать решительные меры. Без большой волокиты, без томительного ожидания, как это происходит сейчас, когда развертывание войск занимает 3–4 месяца. Ясно, что

тут много сложных проблем. И все-таки, поскольку эта проблема архиважна, она будет решена»⁴¹.

Эта проблема должна быть решена как можно скорее, чтобы прекратить опасную тенденцию, когда региональные организации, группы государств и отдельные государства все чаще принимают самостоятельные меры в чрезвычайных ситуациях, связанных с применением вооруженной силы. И вводя собственное управление (коллективное или одностороннее) в иностранных государствах.

Необходимо, чтобы ООН приняла на себя роль мирового правительства. Притом правительства – не исполнительного органа, как это имеет место в государствах, а самостоятельного надгосударственного института, не имеющего над собой иной власти.

«Региональная составляющая» деятельности такого мирового правительства производна от общего концептуального подхода.

The Law of International Governing: Contemporary Priorities (Summary)

*Yury N. Maleev**

Discussed in the article are actual theoretical and practical questions of the international governing concept. Shown is the connection of the concept with conflict and crisis situations in different regions and states, the peculiarities of the use of external force in such situations, the role of United Nations Organization and other international organizations in this question.

Keywords: international governing; conflict; crisis; use of force; human rights; non interference into internal affairs.

⁴¹ Воронцов Юлий. Указ. соч. С. 6.

* Yury N. Maleev – Doctor of Laws, professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia.