

УДК [341.23+321.011]9045

***МАТВЕЕВА Татьяна Дмитриевна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, эксперт ООН. Автор более 100 научных публикаций, в т. ч. 5 монографий*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОСТУЛАТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ РЕАЛЬНОСТЕЙ

Статья посвящена актуальным проблемам прогрессивного развития международного права. Автор обращает внимание на различные концептуальные подходы к базовым постулатам международного права, анализирует историческое развитие таких принципов, как «суверенное равенство государств» и «право народов на самоопределение» и предлагает наиболее эффективные пути «переосмысления» и «обновления» как этих, так и других норм международного права без нанесения ущерба существующей системе в целом.

Ключевые слова: международное право, принцип суверенного равенства государств, принцип права народов на самоопределение, институт признания.

Римский философ Сенека Луций в своих знаменитых «Нравственных письмах» писал: «Мы родились, чтобы жить вместе, и сообщество наше подобно своду, который потому и держится, что камни не дают друг другу упасть»¹. Историческим призванием международного права была и есть обязанность скреплять эти «камни» и поддерживать «свод мирового сообщества». При помощи международного права образуется устойчивая международная система, действующая на основе совместно согласованных норм международного общения. Именно таким образом реализуется регулятивная функция международного права, актуальность которой возрастает по мере расширения процессов глобализации.

И.И. Лукашук, привлекая в своих последних трудах особое внимание к вопросам «управляемости международной системы в условиях глобализации», с сожалением констатировал кризисное состояние международного права, проявляющееся прежде всего в «существенном разрыве между правотворчеством и право-реализацией»². Причиной данного разрыва, на наш взгляд, является явное «отставание» того самого международного правотворчества, которое проявляется в несоответствии целого ряда международно-правовых норм реальной ситуации, создаваемой на различных направлениях общественного развития. Признавая возрастающую роль международного права в современном мире, расширения и усиления влияния его

норм как на традиционные, так и вновь образующиеся разновидности международных отношений, нельзя не заметить, что действующие в его рамках нормативные конструкции не всегда способны обеспечить высокий качественный уровень и достаточную эффективность управления ими, не всегда адекватны динамично развивающейся сложной мировой системе и многомерности составляющих ее компонентов. Очевидно также, что многие порождаемые новыми временами проблемы, возникающие как на межгосударственном, так и на национальном уровне, остаются вне зоны действия международного права. Эти и другие причины объективно предопределяют необходимость «улучшения качества» правовой материи международного права, совершенствования механизмов воздействия международно-правовых норм на общественные отношения, повышения международно-правовой ответственности его субъектов. В целом решение поставленных задач возможно лишь на пути прогрессивного развития международного права, которое по своей сути являет собой процесс постоянного совершенствования, соответствующего объективному положению дел, объективной реальности. Учет этих и других факторов требует особой ответственности тех, кто является непосредственным участником международного правотворчества или в той или иной степени влияет на его процесс (речь в первую очередь идет о политических деятелях, творцах национальных международно-правовых доктрин, ученых и др.). Их задача – не отмахиваться от всякого рода суждений, а глубоко анализировать каждое с учетом возможного позитивного воздействия на прогрессивное развитие международного права. Наиболее позитивной является деятельность, основанная на оптимальном сохранении в современном международном праве выработанных человечеством основ цивилизованных правовых взаимоотношений. Наиболее опасным является отказ от них, который нередко происходит во имя защиты тех или иных политических интересов.

Так, чаще всего по субъективным причинам стали «размываться» обязательные для всех участников международных отношений общепризнанные принципы международного права, которые утверждались как фундаментальные «руководящие начала» и «всеобщие правовые стандарты» мирового порядка. И хотя в целом признание их значимости и приоритетности характеризует международно-правовые доктрины большинства стран мира, трудно не заметить, что все чаще традиционные представления об отдельных из них и подходы к их применению существенно меняются. Становится популярной практика манипулирования отдельными принципами международного права и использования их в политических целях. Находится немало ученых, которые усматривают в этом определенные закономерности и считают, что новые геополитические реалии вправе корректировать отдельные принципы международного права или применять к ним «обновленные подходы» (вплоть до отказа от их соблюдения)³. В ряде стран активизируются идеи «новых глобалистов», мечтающих ликвидировать международное право с его «неудобными» принципами и институтами. Есть опасение, что такие тенденции будут усиливаться, что может оказаться чреватым для всей современной международно-правовой системы. Вместе с тем, очевидно, что «переосмысление» отдельных принципов международного права, расширение их каталога не только допустимо, но и необходимо в контексте его прогрессивного развития.

Формат данной публикации не позволяет рассмотреть все аспекты данной проблемы. Поэтому остановимся на наиболее значимых, на наш взгляд, ее аспектах. В частности, заслуживает внимания критический анализ ряда современных концепций трактовки принципа суверенного равенства государств, который в 1945 году при создании ООН был провозглашен как один из главных принципов международного сотрудничества (ст. 2.1 Устава). Нередко заявляется, что поскольку глобализация существенно меняет соотношение на-

ционального государства и международного сообщества, традиционные представления о государственном суверенитете, как и сам принцип «устарели» и «несовместимы с современными тенденциями развития». Обосновывается возможность и даже необходимость «умаления суверенитета» для одних государств и предоставления «относительного суверенитета» для других⁴. При этом игнорируется тот факт, что принцип суверенитета отражает основное назначение международного права – обеспечить мировой порядок не при помощи «надсубъектного» аппарата управления и принуждения, а на основе согласования воли государств. Вполне понятно, что в этом процессе государства должны быть равны, самостоятельны и независимы. Следовательно, отрицание суверенного равенства государства можно рассматривать как отрицание современного международного права в целом. «Само современное международное право, – справедливо отмечает один из исследователей данных проблем А.А. Моисеев, – основано на абсолютной природе суверенитета, гарантирующей независимость и самостоятельность государств, независимо от характера их взаимоотношений и объема осуществляемых полномочий»⁵. Это особенно важно в условиях формирования под влиянием глобализации качественно новых правоотношений, т. к. принцип суверенного равенства государств, закрепляя право каждого государства на национальную юрисдикцию, самостоятельность и независимость во внешних сношениях, предоставляет «слабым государствам» эффективный инструмент защиты от «сильных мира сего», возможность отстаивать международно-правовыми средствами свои национальные интересы, самостоятельно выбирать партнеров по сотрудничеству. Отрицание суверенитета может вернуть человечество к средневековым традициям, когда уважались права лишь сильных «цивилизованных» государств, легализовались неравноправные договоры и даже войны как средство решения международных споров.

Вместе с тем нельзя не согласиться с теми, кто считает возможным в условиях изменившихся политических реалий ставить вопрос о обозначении пределов государственного суверенитета как следствии «интернационализации традиционно внутригосударственных вопросов», проявляющейся в передаче в общих интересах отдельных прав в международную компетенцию. Как подчеркивал бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали, «...время абсолютного и исключительного суверенитета прошло. Задача руководителей государств сегодня состоит в том, чтобы понять это и обеспечить равновесие между потребностями благого внутреннего управления и требованиями все более взаимозависимого мира»⁶.

Очевидно, что под воздействием глобализации деятельность государств становится все более зависимой от принятых международных обязательств. Однако добровольная передача некоторых полномочий государств наднациональным структурам (расширение этих тенденций характерно для глобализации) не означает отрицание суверенитета, его «растворение» в надгосударственном образовании. На наш взгляд, подчиняясь правилам международных организаций, заключенным в их учредительных актах, или условиям международных соглашений (договоров), государства не только отказываются от своего суверенитета, но наоборот наполняют его вполне конкретным практическим содержанием.

Нередко переданные межгосударственному образованию функции компенсируются приобретением так называемых «общесистемных полномочий», расширением радиуса действия государств в той или иной сфере межгосударственного сотрудничества (современный этап этого сотрудничества дает этому много убедительных примеров). Поэтому трудно опровергнуть сформированные еще в советской международно-правовой доктрине суждения относительно того, что отказываясь от абсолютного суверенитета в отношении каких-либо действий в пределах своей территории,

государства одновременно приобретают право оказывать влияние на решение этих же вопросов во всемирном масштабе. «Система норм международного права, – подчеркивал В.А. Василенко, – является не чем иным, как осознанной и созданной самими государствами основой их поведения, а поэтому нет никаких причин говорить об ограничении, разрушении или поглощении государственного суверенитета международным правом»⁷. Не противоречат действительности и те аргументы, к которым традиционно прибегали юристы: нормы международного права не содержат никаких ограничений или запретов по кругу вопросов, которые могут подвергаться международно-правовому регулированию, если при этом имеет место добровольное согласие взаимодействующих государств и не нарушаются права других субъектов международного права. Уже в наши дни о том же пишет Т.Н. Нешатаева: «...Международное право сегодня не знает таких средств, которые позволили бы настолько глубоко воздействовать на компетенцию государства, что это повлекло бы исчезновение суверенного образования»⁸.

Рассуждения о суверенитете требуют анализа целого ряда и других проблем, связанных с этим особым юридическим свойством государства, возникающим с момента его создания и остающееся с ним на протяжении всего периода своего существования. К сожалению, международное право не дает четких ответов на многие вопросы, интересующие не столько уже существующие суверенные государства, сколько тех, кто на этот статус претендует. Один из них – когда наступает момент возникновения государства как суверенного субъекта международного права? Можно ли заключить, что суверенитет является следствием признания государства? Каким образом можно получить это признание и обрести статус субъекта международного права? С сожалением констатируем, что институт международной правосубъектности, как и институт признания до настоящего времени не кодифицированы и

регулируются чаще всего установившимися в международном праве обычными нормами или устаревшими международно-правовыми актами⁹. Образовавшийся на этом направлении международного права «вакуум» ведет к противоборству двух равноценных принципов международного права – принципа права народов на самоопределение и принципа территориальной целостности государств.

Так, на основании объективной исторической практики (под влиянием национально-освободительного движения) в круг субъектов (основных) международного права были включены нации и народы, борющиеся за независимость. В принятой в 1960 году Генеральной Ассамблее ООН Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, подтверждалось, что нации и народы, борющиеся за независимость, уже в процессе этой борьбы признаются субъектами международного права.

В соответствующих международных актах были выработаны те критерии, которым должна соответствовать общность людей, имеющая право на самоопределение, и соответственно претендующая на статус суверенного субъекта международного права: наличие зарекомендовавших себя в ходе продолжительной борьбы с «колонизаторами» органов национального освобождения, наличие у них долговременной программы борьбы за независимость с четко определенными целями, главной из которых было создание независимого государства (такowymi являлись Фронт национального освобождения Алжира, Народное движение за освобождение Анголы, Народная организация Юго-Западной Африки, Организация африканского единства, Организация освобождения Палестины, Народная лига Восточного Пакистана и др.). Еще не став независимыми, они вступали в отношения с другими государствами и международными организациями, участвовали в работе международных конференций и в целом пользовались всеми правами суверенного государства.

Нетрудно заметить, что те критерии, которые были разработаны в эпоху национально-освободительных движений и использовались народами как «антиколониальное средство» не применимы к нынешней ситуации. Принятые в иных исторических условиях «антиколониальные резолюции» ООН не отвечают современным реалиям и должны быть актуализированы, а такой институт международного права, который бы определил порядок признания государств, не кодифицирован. В подобном случае образовавшийся правовой вакуум может использоваться экстремистами, которые ссылаясь на явно анархичные документы, заявляют претензии на самоопределение в рамках уже существующих суверенных государств. К сожалению, есть немало примеров, которые подтверждают правомерность высказанных еще на самых ранних этапах зарождения принципа самоопределения опасений относительно того, что он может быть использован в качестве «динамита» против стабильности национальных границ, политической стабильности и территориальной целостности государств, как опасное орудие в руках экстремистов и националистов¹⁰. В частности, в одном из своих выступлений в ООН Элеонора Рузвельт утверждала, что «неограниченное использование принципа самоопределения может обернуться хаосом»¹¹.

Специалисты в области международного права (как у нас в стране, так и за рубежом) считают, что необходимы новые оценочные характеристики общности, которая может претендовать на образование самостоятельного суверенного государства¹². Прежде всего в международном праве должно быть закреплено, что реализация самоопределения одним народом в рамках многонационального суверенного государства не должна вести к нарушению прав других народов, населяющих данное государство и тем более вести к кровопролитию. Профессор Оксфордского университета Антонио Касеэ считает, что применение принципа самоопределения должно быть «избирательным»

и «ограниченным многими аспектами» и способствовать такому решению возникших проблем, которое максимально защитило бы такие важные для каждого государства ценности, как его политическую стабильность и территориальную целостность. Для предотвращения подобной угрозы предлагается использовать формулу «внутреннего самоопределения» (internal self-determination), т. е. самоопределения без выхода из существующего (материнского) государства¹³. Эффективным могло бы стать применение по отношению к народам, которым отказывается в праве на самоопределение, или тем, против которых применяются вооруженные методы или репрессивные меры какого бы то ни было характера, международных правовых способов решения споров, включая обращение в компетентные органы ООН и другие международные организации и органы¹⁴. Однако примеры такого способа обретения независимости немногочисленны. Гораздо чаще встречается одностороннее провозглашение независимости, что формально допускается международным правом на основании международноправовой декларативной теории. В результате на планете множится количество «непризнанных государств», которые, как считают некоторые, объективно существуют (государство «де-факто»), на самом деле являются «квази-государствами», постоянно сталкивающимися с неблагоприятными последствиями такого статуса¹⁵. Не став суверенными субъектами международного права, они не являются членами международных организаций, не участвуют в создании норм международного права, не несут международно-правовую ответственность и не защищены международным правом¹⁶.

Не более успешны те народы, которые руководствуются на пути обретения независимости и суверенитета *конститутивной* теорией, согласно которой государство как субъект международного права возникает только после его признания другими государствами. Недостатком этой теории является то, что никаким

международно-правовым актом не установлено, какое же количество государств необходимо для факта подтверждения существования нового государства¹⁷.

Представляется, что наиболее оптимальным решением юридически сложных проблем признания новых государств, подтверждения их независимости является принятие этих государств в Организацию Объединенных Наций ООН (решение об этом принимается согласно утвержденной в Уставе ООН процедуре, в частности в соответствии с п. 2 ст. 18 Устава большинством в $\frac{2}{3}$ голосов). С учетом того, что в ООН входят практически все государства мира (около 200 государств), одобренное государствами-членами ООН решение Генеральной Ассамблеи может рассматриваться как соответствующий мировым стандартам акт коллективного признания нового государства универсальной международной организацией. Хотя формально такое государство и не получает статус «субъекта» международного права, de-facto оно им становится, т. к., будучи уже членом ООН, оно наделяется определенной совокупностью прав и преимуществ, вытекающих из принадлежности к составу членов Организации, главным из которых является гарантия его суверенитета – основного признака государства как субъекта международного права. Таким способом на политической карте мира появились десятки новых независимых государств¹⁸.

Представляется, что такой, на наш взгляд, вполне правовой путь обретения статуса государства следовало бы закрепить принятым государствами – членами ООН соответствующим международно-правовым актом, который послужил бы базой для последовательной кодификации института признания государств, при помощи которого на основе договорных, а

не устаревших обычных норм были бы, наконец, урегулированы многочисленные проблемы в этой области международных отношений. Принципиально важно, чтобы предлагаемый международно-правовой акт предусмотрел положения, не допускающие использование постоянными членами Совета Безопасности ООН (как правило, по политическим мотивам) права «вето» для препятствования подачи заявок на вступление в члены ООН провозгласившим себя независимым государствам, оставив решение этих вопросов на усмотрение Генеральной Ассамблеи ООН.

Рассмотренные выше проблемы современного международного права дают основания сделать следующий вывод. В условиях, когда мировое сообщество под воздействием новых геополитических реалий переходит в качественно иное состояние, эти и другие острые вопросы развития международного права должны стать предметом серьезного научного осмысления и последующих правотворческих действий. При этом нельзя допустить, чтобы закономерный отказ от «устоявшихся» выводов и «традиционных постулатов», необходимый в процессе прогрессивного развития международного права, каким-либо образом подорвал его сущность и значимость в современном мире. Его развитие должно происходить на основе разумных подходов к успешно апробированным принципам цивилизованного сосуществования и сотрудничества. В основе выработки обновленного международно-правового инструментария управления международными процессами должна лежать объективная оценка динамики их развития, а также возможностей наиболее эффективного использования регулятивного потенциала международного права, прежде всего адаптация его институтов и механизмов к новым реалиям.

Примечания

¹Луций Анней Сенека. Нравственные письма к Луцилию / пер. и прим. С.А. Ошерова. М., 1977.

²Лукашук И.И. Концепция права международной ответственности // Государство и право. 2003. № 4. С. 79–87.

³The Fundamental Principles Governing International Relations // Cassese A. International Law. Oxford, 2005. P. 46–69.

⁴Американский профессор З. Бжезинский считает понятие суверенитета «юридической фикцией», а США как обладателя «абсолютного суверенитета» называет «последним подлинно суверенным государством в мире». См.: Бжезинский З. Последний суверен на распутье // Независимая газ. 2006. 17 февр. С. 10.

⁵Моисеев А.А. Критика концепции относительного государственного суверенитета. Московский журнал международного права // Моск. журн. междунар. права. С. 16–32.

⁶Док. ООН A/47/277 от 17 июня 1992 года. С. 5.

⁷Василенко В.А. Основы теории международного права. Киев, 1988. С. 152.

⁸Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 147.

⁹В 1949 году Комиссия международного права ООН включила вопрос о признании государств в список тем, подлежащих первоочередной кодификации, однако выработанные Комиссией предложения по кодификации не были приняты из-за противоречий государств по данному вопросу.

¹⁰Lansing R. The Peace Negotiations. Boston; N. Y., 1921. P. 97.

¹¹Rusvelt E. The Universal Validity of Man's Right to Self-Determination. US Dept of State Bulletin, 8 December 1952.

¹²Self-determination of Peoples. The Fundamental Principles Governing International Relations // Cassese A. Op. cit.

¹³Сторонники концепции «внутреннего самоопределения» ссылаются на решение Верховного Суда Канады в отношении рецессии Квебека (1998), в котором рекомендовалось «решать проблемы политического, экономического, социального и культурного развития в рамках существующего государства». Более 300 лет стоит вопрос о суверенитете Гренландии. В 1979 году Дания предприняла первый шаг к самоуправлению острова, предоставив ему ограниченную автономию. В 2008 году в Дании состоялся референдум, на котором большинство населения страны проголосовало за расширение гренландской автономии.

¹⁴Авторы подобных предложений ссылаются на прецеденты рассмотрения подобных вопросов в ООН: в 1995 году в деле, касающемся Восточного Тимора Международный Суд ООН подтвердил важность принципа самоопределения как «одного из важнейших принципов современного международного права».

¹⁵Государство Палестина было провозглашено 15 ноября 1988 года в г. Алжире на внеочередной сессии Национального совета Палестины (палестинского парламента в изгнании в 1988 году). 1 сентября 1991 года провозглашена независимость Приднестровской Молдавской Республики. 29 мая 1992 года Верховный Совет Республики провозгласил создание государства Южная Осетия. В принятой Верховным Советом 26 ноября 1994 года Конституции Республики Абхазия объявлялась суверенным государством и субъектом международного права. Фактически эти государства по сегодняшний день не обладают реальным суверенитетом.

¹⁶Shabtai R. International Personality // The Perplexities of Modern International Law. Chapter VII. The Hague Academy of International Law. Leiden; Boston, 2004. P. 264.

¹⁷Признание Южной Осетии семью государствами и Абхазии шестью государствами не означает приобретения ими международной правосубъектности. В случае с Косово обнаружилось, что ни многочисленные индивидуальные акты признания государств мира (более 60 государств), ни коллективные акты государств-членов ООН и ЕС, ни даже решение Международного Суда ООН (консультативного характера) о возможности признать Косово государством не стали достаточными для признания его международной правосубъектности.

¹⁸После распада СССР как суверенные независимые государства были приняты в ООН все его бывшие республики. Три прибалтийских республики (Латвия, Литва, Эстония) были приняты в ООН еще в сентябре 1991. В марте 1992 году перед штаб-квартирой Организации были подняты государственные флаги Азербайджана, Армении, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Грузия стала членом Организации в июле 1992 года.

Matveeva Tatiana Dmitrievna

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THEORETICAL POSTULATES OF INTERNATIONAL LAW IN THE NEW GEOPOLITICAL CONTEXT

The article is devoted to some topical issues of progressive development of international law. The author explores various conceptual approaches to the basic postulates of international law and analyzes the principles of “sovereign equality of States” and “equal rights and self-determination of peoples”, as well as suggests the most effective ways of rethinking these and other norms of international law without damaging the existing system.

Key words: *international law, principle of sovereign equality of States, principle of equal rights and self-determination of peoples, recognition.*

Контактная информация:

e-mail: academia20082008@yandex.ru

Рецензент – *Чертova Н.А.*, доктор юридических наук, профессор, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова