

Глобализация и развитие международного права

Бекашев Камиль Абдулович

Профессор, доктор юридических наук, член Постоянной палаты третейского суда, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

I. Глобализация и международное право

В своем выступлении в Стэнфордском университете 17 января 2013 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун заявил: масштаб глобальных перемен, которые мы наблюдаем сегодня, гораздо значительнее, чем охват перемен, свидетелем которых он когда-либо был. Поэтому он называет нынешний период эпохой Великих перемен¹. Под влиянием глобализации происходят изменения в экономике, политике и международном праве.

Глобализация (от лат. – *globus* – шар) – процесс сближения и роста взаимосвязи наций и государств мира, сопровождающийся выработкой общих политических, экономических, правовых, культурных и ценностных стандартов. Она охватила также и международные отношения. В последние годы усиливается взаимосвязь и взаимовлияние различных сфер жизни и деятельности в международной жизни. По мнению А.Н. Чумакова, мир рано или, по всей видимости, окончательно замкнется как единая целостность в форме поистине глобального человечества².

Дж. Розенау (США) считает, что процессы глобализации отличаются тем, что они не знают никаких территориальных или юридических барьеров, легко преодолевают государственные границы и способны затронуть любую социальную общность в любом месте мира³.

¹ См.: Пан Ги Мун. ООН в эпоху великих перемен // ООН в России. 2013. № 1 (86). С. 3.

² См.: Чумаков А.Н. Глобализация. Контуры целостного мира. – М., 2014. С. 405.

³ См.: Теория международных отношений. Хрестоматия. – М., 2002. С. 171.

В начале 70-х годов XX века глобализация отождествлялась с транснациональными отношениями. Исследовав практически все аспекты транснациональных отношений в мире, Дж. Най и Р. Кеохане (США) отмечают, что эти отношения наиболее рельефно проявляются в следующих четырех областях:

1. коммуникация, обмен информацией, включая идеи и доктрины;
2. транспортировка, передвижение физических объектов, включая военные объекты и личную собственность;
3. финансы, движение денег и кредитов;
4. туризм, перемещение физических лиц⁴.

Некоторые авторы в этот перечень включают международные организации⁵.

В литературе высказаны неоднозначные понятия глобализации. Например, в специальном словаре под глобализацией понимается явление, характеризующее целостность мира, а также мировоззренческая установка, тип сознания, способ видения окружающего мира, когда глобальная компонента оказывается доминирующей⁶.

Д. Фидлер (США) считает, что глобализация – это процесс денационализации рынков, законов, политики, который проявляется в интернационализации индивидов ради общего блага⁷.

Ф. Мегрет (Канада) отмечает, что «наиболее обобщенно, глобализацию можно охарактеризовать как многогранный процесс расширения человеческой деятельности до глобальных размеров»⁸.

Наиболее приемлемым является определение И.П. Блищенко. «В наиболее абстрактном значении глобализация, – пишет он, – это идея, согласно которой весь мир становится общим простран-

⁴ См.: Nye D., Keohane R. *Transnational Relations and World Politics* // *International Organization*. Vol. XXV. 1971. № 3. P. 332.

⁵ См.: Skjelsbark K. *The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century*. Ibid. P. 420–442; Wells L. *The Multinational Business Enterprise: What Kind of International Organization?* Ibid. P. 447–464.

⁶ Глобалистика. Международный междисциплинарный энциклопедический словарь. – М. – СПб. – Нью-Йорк. 2006. С. 187.

⁷ См.: Fidler D. *Globalization, International Law and Emerging Infections Descases* // *Emerging Infections Descases*. Vol. 2. 1996. № 2. Электронный ресурс. URL: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/articles> (дата обращения: 10.07.2014).

⁸ См.: Megret F. *Globalization, International Law*. In: *Max Planck Encyclopedia of International Law*. 2009. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1200782_code372721.pdf?abstractid=1200782&mirid=1 (дата обращения: 10.07.2014).

ством для человеческой деятельности и ассоциируется с понятием сокращения времени и пространства»⁹.

Многие специалисты считают глобализацию высшей степенью интеграции. По их мнению она дает государствам возможность для решения общечеловеческих проблем, в первую очередь экологических. Феномен глобализации подвел некоторых исследователей к совершенно неприемлемым выводам. Например, А.Ю. Лыков предлагает для облегчения решения глобальных проблем создать мировое государство, ядром которого должны стать ЕС, США, некоторые страны СНГ и ряд стран Азии¹⁰.

Глобализация имеет давнюю историю. В конце XX и начале XXI веков ее активными апологетами были известные американские политологи З. Бжезинский и Г. Киссинджер. Например, З. Бжезинский считает, что «именно Америка определяет сейчас направление движения человечества, и соперника ей не предвидится». По его мнению, «нет никакой реальной альтернативы торжеству американской гегемонии и роли мощи США как незаменимого компонента глобальной безопасности». Америка «представляет собой первую и единственную подлинно глобальную сверхдержаву». З. Бжезинский предлагает вовлечь Россию, которая, по его мнению, уже не является соперником Америки, в атлантическую структуру под американским руководством¹¹.

Глобализация, справедливо полагает И.З. Фахрутдинов, выставляет государству гораздо более высокие требования, связанные с переплетением и столкновением национальных интересов различных государств. Государство включается в более сложные структуры международных отношений¹².

Глобализация и международное право – явления неразрывные. Глобализация стимулирует возникновение новых проблем международного права, а последнее решает их с помощью правового механизма. Как отмечал И.И. Лукашук, глобализация стимулирует такие важные тенденции развития международного права,

⁹ Блищенко И.П. Глобализация и международное право. // Московский юридический форум «Глобализация, государство и право XXI века». – М., 2004. С. 18.

¹⁰ См.: Лыков А.Ю. Мировое государство как будущее международного сообщества. – М., 2013. С. 226.

¹¹ См.: Бжезинский З. Выбор: мировое господство или глобальное лидерство. – М., 2004. С. 7–11.

¹² См.: Фахрутдинов И.З. Современное международное право: проблемы и пути их решения. // Актуальные проблемы международного права. Liber Amicorum в честь Р.М. Валева. – Казань, 2013. С. 332.

как расширение сферы действия и интенсификации регулирования. «Право охватывает все новые области взаимодействия государств, – указывал И.И. Лукашук, – а правовое регулирование становится более интенсивным, проникает в глубь этого взаимодействия. Постоянно нарастают темпы развития международного права, которое становится исключительно сложной многоотраслевой системой»¹³.

Э.Л. Кузьмин дал следующую подробную характеристику роли международного права в эпоху глобализации.

На формирование современного миропорядка все более заметную роль оказывает совокупность различных факторов: достижения научно-технического прогресса, подлинные прорывы в изучении вселенной и необходимость реагировать на них, рост национального самосознания народов, отставших в экономическом развитии, совокупность социальных, нравственных, религиозных и иных факторов, на протяжении веков формирующих особенности их образа жизни, характера, менталитета. Далеко не последнюю роль в становлении современного миропорядка играет международное право, нормы которого проводят, с одной стороны, строгие ограничительные линии, препятствующие разгулу в мире анархии и хаоса, а с другой – способствующие моделированию поведения государства в целях развития прогресса во всех его проявлениях, последовательной демократии международных отношений.

По его мнению, XXI век внесет существенные коррективы и в содержание многих основных принципов (норм *jus cogens*), видоизменив некоторые из них и дополнив, возможно, новыми общеобязательными установлениями, учитывающими морально-этические аспекты и состояние правосознания, существующие в мировом обществе¹⁴.

И.И. Лукашук справедливо считал, что в условиях глобализации необходимо найти новые юридические отношения, юридические институты и нормы¹⁵.

Ф. Мегрет также считает, что влияние процесса глобализации на международное право является огромным. Однако международное право, пишет он, со времен крушения Римской империи

¹³ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М., 2000. С. 176.

¹⁴ См.: Кузьмин Э.Л. Влияние международного права на миропорядок: возможности и пределы. // Верховенство международного права. *Liber Amicorum* в честь К.А. Бекашева. М., 2013 г. С. 147, 156.

¹⁵ См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 173.

исторически обосновывает отказ от возможности или нежелательности установления глобального регулирования или глобального воздействия. Вместе с тем, заключает Ф. Мегрет, история развития глобализации и история развития международного права переплетаются на протяжении многих тысячелетий¹⁶.

Ф. Гарсия (США) считает, что глобализация разрешает и даже вынуждает пересмотр международного права и стимулирует создание глобального общества и даже глобального сообщества. По его мнению глобализация буквально требует пересмотра основных институтов международного права, таких как границы, суверенитет, законность, гражданство, территориальный контроль над природными ресурсами, субъекты¹⁷.

Х. Альварез (США) прав в том, что под влиянием глобализации существенно меняются многие отрасли международного права¹⁸.

Д. Бедерман (США) обстоятельно исследовал влияние глобализации на международное право. Он не считает, что современный период глобализации является уникальным и беспрецедентным и ранее существовавшие подходы к международному правопорядку могут оказаться бесполезными в настоящее время. Д. Бедерман отвергает точку зрения о том, что глобальные процессы являются необратимыми. «Глобализация, – пишет он, – прошла через ряд исторических этапов». Д. Бедерман подвергает сомнению оптимистическую точку зрения, которая утверждает, что поскольку мир становится взаимосвязанным и взаимозависимым, то правовые отношения между международными актёрами станут более определенными и регулируемы. Однако Д. Бедермана волнует то, что «институты и процедуры в международном праве не идут в ногу с изменениями в международном сообществе¹⁹».

По мнению Д. Бедермана, свободное движение товаров, работ, услуг и физических лиц через государственные границы «являются ключевой характеристикой глобализации»²⁰. Он полагает, что уже формируется «мировое право», призванное помочь в управлении этим «в высшей степени мобильным глобализмом»²¹. Автор счита-

¹⁶ См.: Megret F. Op. cit.

¹⁷ См.: Цит. по: Fidler D. Globalization and the International Law. June 2005 URL: <http://ssrn.com/abstract> (дата обращения: 10.07.2014).

¹⁸ См.: Alvarez J. The Public Law Regime Governing International Investment. The Hague. 2011. P. 7.

¹⁹ См.: Bederman D. Globalization and International Law. New York. 2008. P. X–XI.

²⁰ Ibid. P. 55.

²¹ Ibid. P. 69.

ет, что «глобализация мобильности вызвала значительные перемены современного международного права: создание функциональных международных организаций или учреждений, первичной целью которых является унификация законов различных наций в целях стандартизации устоявшейся практики и установления, по крайней мере, минимального уровня регулирования»²².

Д. Бедерман, пожалуй, прав в том, что «транснациональную организованную преступность точно так же сложно сдерживать, как сложно регулировать транснациональный бизнес»²³.

Соглашусь с Д. Бедерманом и в том, что «достижения в области технологии стали движущей силой глобализации, а также вызовом для международного права на протяжении значительной части двадцатого века». Например, значительное количество международных договоров напрямую возлагает материальную ответственность на частных акторов (т. е. индивидов) в таких областях, как загрязнение окружающей среды и ядерная энергетика.

Д. Бедерман полагает, что для индивидов и гражданского общества является вызовом, когда большинство решений, затрагивающих их повседневную жизнь, принимаются транснациональными управляющими организациями, например, ВТО, которая страдает из-за отсутствия таких важных качеств, как подотчетность, транспарентность и легитимность²⁴.

Не могу согласиться с Д. Бедерманом в том, что «глобализация бросила вызов монополии государственного суверенитета»²⁵. Международное право призвано охранять государственный суверенитет от его разрушения с помощью общепризнанного принципа невмешательства во внутренние дела и уважение государственного суверенитета²⁶.

²² Ibid. P. 57.

²³ Ibid. P. 131.

²⁴ Ibid. P. 171–175.

²⁵ Ibid. P. 176.

²⁶ Подробнее см.: Международное публичное право // Ответ. ред. К.А. Бекашев М., 2011. С. 112–133.

II. Верховенство международного права

В Концепции внешней политики, утвержденной Президентом РФ В. В. Путиным 12 февраля 2013 г., определены следующие приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем: формирование нового мироустройства, верховенство права в международных отношениях, укрепление международной безопасности, международное экономическое и экологическое сотрудничество, международное гуманитарное сотрудничество и права человека, информационное сопровождение внешнеполитической деятельности.

Из перечисленных выше глобальных проблем, вне сомнения, центральной является утверждение верховенства права в международных отношениях и его постоянное совершенствование. Международное право является мерой юридически дозволенного, критерием юридической правомерности поведения его субъектов в любых областях международных отношений. Верховенство права должно быть категорией постоянной и незабываемой.

Председатель Государственной Думы РФ С.Е. Нарышкин в числе важнейших факторов, влияющих на сохранение верховенства права, назвал фактор международной политики. «Современная действительность, – пишет он, – дает много поводов задуматься над тем, как те или иные шаги государства на мировой арене влияют на состояние международно-правовой базы»²⁷.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос: что такое верховенство права в международных отношениях и каковы составляющие этой концепции?

Как справедливо замечает Р.А. Каламкарян, концепция «господства права» в доктринальном плане сопоставима с концепцией примата права в международных отношениях. Ставя общую задачу – строгое обеспечение взаимосогласованных постановлений международного права, концепции примата и «господства права» согласуются между собой и имеют конечную цель – прогрессивное переустройство международного правопорядка. Обе концепции одинаково приемлемы и потому должны быть взяты за основу всеми государствами в своей дипломатической деятельности, что отвечало бы коренным интересам человечества²⁸.

²⁷ Нарышкин С. Верховенство права и развитие России // Рос. газета 2013. 12 ноября.

²⁸ См.: Каламкарян Р.А. Господство права в международных отношениях. – М., 2004. С. 85.

Известный французский юрист-международник П.-М. Дюпьюю считает, что реализация взаимозависимости государств и общих ценностей, заложенных в Устав ООН, побуждают государства к признанию существования международного сообщества на основе верховенства права. Это утверждение, считает он, остается верным и тогда, когда государства продолжают руководствоваться в своем поведении «упорным» индивидуализмом. «Реализация принципа верховенства международного права, – пишет далее П. Дюпьюю, – не всегда была предвидима. Например, право наций на самоопределение, которое введено в Устав ООН под влиянием западных стран, явилось основой для деколонизации, последствия которой испытывали именно эти западные страны»²⁹.

Концепция верховенства права изложена в Декларации тысячелетия ООН, принятой на Саммите тысячелетия 8 сентября 2000 г. (п. 9), и детально раскрыта в докладах Генерального Секретаря ООН. Российская Федерация последовательно выступает за укрепление правовых основ в международных отношениях, добросовестно соблюдает международно-правовые обязательства. Поддержание и укрепление международной заинтересованности – одно из приоритетных направлений ее деятельности на международной арене. Верховенство права призвано обеспечить мирное и плодотворное сотрудничество государств при соблюдении баланса их зачастую несовпадающих интересов, а также гарантировать стабильность мирового сообщества в целом.

Как было отмечено выше, ключевым условием для достижения стабильности в международных отношениях и реализации глобальных проблем является верховенство права. Министр иностранных дел РФ С.В. Лавров предупредил о том что, отход от этого принципа, какими бы благовидными предложениями он не обставлялся, будет разрушать фундамент, на котором зиждется вся система международных отношений³⁰.

По мнению А.Я. Капустина формирование универсальной международно-правовой концепции верховенства права берет свое начало с Декларации о принципах международного права 1970 г., в преамбулу которой было включено положение о том, что Генеральная Ассамблея имеет в виду «исключительное значение

²⁹ Dupuy P. – M. Droit International Public. 5 - ed. Paris. 2000. P. 10.

³⁰ См.: Лавров С.В. Международные отношения в зоне турбулентности – где точки опоры? // МИД РФ. Информационный бюллетень. 20. XII. 2011. С. 4.

Устава ООН для установления правопорядка в отношениях между государствами». Далее А.Я. Капустин делает вывод о том, что идея верховенства права в международных отношениях, по сути дела, отождествляется с ролью Устава ООН и его принципов³¹. Верховенство международного права, продолжает, А.Я. Капустин, может означать, что его субъекты должны соблюдать существующие нормы международного права. Обязательство добросовестного соблюдения международных обязательств будет своего рода юридической гарантией функционирования принципа верховенства международного права в международных отношениях учитывая особенности системы международного права, следует признать, что иерархическая структура взаимоотношений внутри этой системы позволяет выделить первостепенное значение обеспечения соблюдения основных принципов международного права и императивных норм международного права³².

Однако сущность концепции верховенства международного права не сводится только к соблюдению акторами своих обязательств, предусмотренных в универсальных или локальных договорах.

Международное право обеспечивает функционирование всей системы международных отношений многообразными средствами. Нормы международного права постоянно включаются в международную политическую и экономическую (в широком смысле) жизнь. В условиях глобализации, говоря словами Ф. Энгельса, международное право является сильнейшим рычагом самого производства³³. Помимо созидательной функции международное право противостоит режиму беззакония и произвола в международной жизни.

Индийский юрист Б. Чимми излагает историю развития концепции верховенства права (в т. ч. международного) и приходит к следующему выводу: большое количество трибуналов, созданных для толкования и применения международного права, привело к большей юридикации международного права. Отсюда он считает

³¹ См.: Капустин А.Я. Концепция верховенства права в международных отношениях на пути к универсализации (постановка проблемы). // Верховенство международного права. Liber Amicorum в честь К.А. Бекяшева. М., 2013 г. С. 122. Такого же мнения придерживается Б.Чимми (Индия). См.: Chimni B. S. Legitimizing the International Rule of Law. In: International Law. Ed. by J. Crawford and M. Koskenniemi. Cambridge University Press. 2012. P. 292.

³² См.: Капустин А.Я. Ук. Соч. С. 125.

³³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 290.

оправданным признание легитимным концепцию верховенства международного права³⁴.

Таким образом, главная цель верховенства международного права в международных отношениях, на мой взгляд, должна заключаться в следующем³⁵:

1. Верховенство права относится ко всем субъектам международного права. Уважение и поощрение верховенства права должно служить руководством во всех аспектах их деятельности и обеспечивать предсказуемость и легитимность их действий;
2. Все акторы международного права обязаны соблюдать справедливые, беспристрастные и основанные на равноправии нормы и принципы международного права, без всякого различия, а также иметь право на равную защиту;
3. Все акторы международного права должны иметь равный доступ к системе международного правосудия. Государства обязаны принимать все необходимые меры для оказания справедливых, транспарентных, эффективных, недискриминационных услуг, которые способствуют доступу к системе международного правосудия для всех;
4. Верховенство международного права должно играть ключевую роль в предотвращении конфликтов и миростроительства и в разрешении постконфликтных ситуаций;
5. Верховенство права должно обеспечить непримиримое отношение к безнаказанности за геноцид, военные преступления и преступления против человечности или за нарушение норм международного гуманитарного права и грубые нарушения норм в области прав человека, а также надлежащее расследование таких нарушений и соответствующее наказание за них путем использования региональных или международных механизмов в соответствии с нормами международного права;
6. Верховенство права должно обеспечить укрепление международного сотрудничества во всех областях международных отношений на основе принципов общей ответственности и в соответствии с нормами международного права, и способствовать ликвидации незаконных сетей и

³⁴ См.: Chimmi R. S. Op. cit. P. 294.

³⁵ Предполагаемый перечень не является исчерпывающим.

борьбе с наркотиками, транснациональной организационной преступностью, поскольку они создают угрозу международной безопасности и подрывают верховенство права;

7. Верховенство права должно способствовать ликвидации терроризма во всех его формах и проявлениях, поскольку он является одной из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности. Все меры по борьбе с терроризмом должны соответствовать обязательствам государств по международному праву, в том числе Уставу ООН, конвенциям и протоколам в этой области.

Таким образом, ключевым условием достижения стабильности в международных отношениях является верховенство права. Российская Федерация намерена поддерживать коллективные усилия по укреплению правовых основ в международных отношениях. В своем выступлении на совещании послов и постоянных представителей 1 июля 2014 г. в г. Москве Президент Российской Федерации В.В. Путин подтвердил, что Российская Федерация выступает за верховенство международного права при сохранении ведущей роли ООН³⁶.

III. Новые проблемы международного права

Под воздействием глобализации возникли новые проблемы (угрозы), а традиционные значительно усложнились, обрели дополнительные оттенки (позитивные и негативные).

Кратко коснусь лишь некоторых проблем, которые возникли буквально недавно, но требующие своего адекватного решения.

В области международной защиты прав человека актуальными и требующими серьезного исследования, являются проблемы соблюдения государствами международных стандартов, современные формы расизма, расовой дискриминации, ксенофобии, миграционная политика, гендерное равенство, расширение прав женщин. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун предупредил мировых лидеров об опасностях, с которыми придется столкнуться мировому сообществу в эпоху растущей нестабильности, неравенства, несправедливости и нетерпимости. Он подчеркнул, что

³⁶ Рос. газета. 2014. 2 июля.

необходима коллективная ответственность мировых лидеров. Достижению этой цели, по мнению Пан Ги Муна, может способствовать соблюдение всеми без исключения государствами принципов и норм международного права³⁷.

Концепция «ответственность по защите» (*Responsibility to protect*) – это относительно новое понятие. Его основа была заложена в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., принятого с участием России.

По справедливому утверждению Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, «ответственность по защите – это такая тема, что если ее всерьез обсуждать, то стоит задаться вопросом: это право или обязанность? Если страна, богатая природными ресурсами, оказывается в подобной ситуации, нам наши западные коллеги заявляют, что нельзя терпеть, и внедряются либо с воздуха, либо даже с использованием наземных войск. Параллельно бедная страна, где происходит, как они говорят, притеснение народа правительством, вызывает о помощи, и никто ничего не делает. Это получается война по выбору. Значит, есть какое-то «меню», из которого ты можешь выбирать».

«А если говорить, что это обязанность, то где критерии вмешательства? [...] Поэтому мы настаиваем, что легитимно применять силу можно только, в двух случаях, зафиксированных в Уставе ООН, – самооборона (индивидуальная или коллективная) и решение Совета Безопасности ООН»³⁸.

Суть этой концепции сводится к тому, что:

1. государства несут главную ответственность по защите собственного населения от геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и этнических чисток, а роль международного сообщества заключается, прежде всего, в оказании им экспертного, гуманитарного, дипломатического содействия в выполнении этих обязанностей;
2. это не исключает при необходимости применения принудительных мер в том случае, если мирные средства недостаточны и национальные органы власти не в состоянии защитить свое население. Однако такое решение может

³⁷ См.: Иванов Д.В., Колесникова А.В., Актуальные вопросы соблюдения государствами международных стандартов в области прав человека // Московский журнал международного права. 2013. № 4 (88). С. 3–19.

³⁸ Лавров С. Спецназ для посольств // Рос. газета. 2013. 20 ноября.

быть принято только Советом Безопасности ООН, действующим по главе VII Устава.

Операцию НАТО в Ливии США и западные страны выставляют как успешный пример реализации этой концепции. Звучат призывы к повтору ливийского сценария в Сирии.

А. Орфорд (Австралия) в своей объемной монографии детально изложила историю возникновения данной концепции со времени избрания Генеральным секретарем ООН шведа Д. Хаммершельда (1954 г.), с начала формирования сил по поддержанию мира до военных действий в Ливии. Автор односторонние военные действия НАТО и коалиционных сил западных стран рассматривает с позиции «ответственности по защите» и всячески оправдывает их³⁹.

Партнеры России по БРИКС (Китай и Бразилия) демонстрируют повышенный интерес к данной проблематике, в их экспертной и научной среде разрабатываются собственные концепции в противовес или в дополнение к «ответственности по защите».

Формирование российской позиции по концепции «ответственность по защите» должно быть произведено на базе Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 февраля 2013 г.

В целом, важно исходить из того, что национальным интересам России отвечает защита принципов международного права и базовых ценностей Устава ООН с акцентом на уважение суверенитета государств, невмешательство в их внутренние дела, мирное урегулирование споров.

Ключевой элемент данной концепции заключается в следующем. Главную ответственность в вопросах защиты своего населения несут государства. Международное содействие должно быть, прежде всего, мирного характера с подключением, когда это юридически и политически оправдано, потенциала главы VI Устава ООН. Применение военной силы может быть правомерным только в крайних случаях и с санкции Совета Безопасности ООН. Применение силы должно быть в строгом соответствии с международным правом и соответствующей санкцией Совета Безопасности (пропорциональность, соразмерность, ограниченность по времени, подотчетность Совету Безопасности и т. д.).

³⁹ См.: Orford A. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press. 2011.

Вольные толкования концепции «ответственность по защите» сверх того, что было заложено в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., приведет к повторению судьбы концепции «гуманитарной интервенции».

При применении концепции «ответственность по защите» принципиально важным является вопрос о судьбе гражданского населения и обстановки в стране после применения силового компонента «ответственности по защите». Необходимо обратить внимание на то, что мир сегодня до сих пор переживает последствия интервенций, которые по сути лишь усугубили существующие конфликты, положение гражданского населения и обстановку в соответствующих странах, позволив терроризму и экстремизму процветать там, где раньше его практически не было, давая импульсы новым волнам насилия и делая еще более уязвимым гражданское население.

Трехкомпонентная структура концепции «ответственность по защите», подробно изложенная в докладе Генерального секретаря ООН «Выполнение обязанности защищать (A/63/677)», направленном на поддержку позиции глав государств-участников Саммита 2005 г., возможно, выиграла бы за счет более рельефного отражения элемента помощи международного сообщества в посткризисном урегулировании и восстановлении нормального функционирования гражданской инфраструктуры, оказание гуманитарной помощи пострадавшему населению⁴⁰.

Если Совет Безопасности, в результате разногласия постоянных членов, оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность в реализации концепции «ответственность по защите» и при этом имеются основания усмотреть угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, то по моему мнению, Генеральная Ассамблея должна немедленно рассмотреть этот вопрос с целью сделать членам ООН необходимые рекомендации относительно коллективных мер, включая – в случае нарушения мира или акта агрессии – применение, когда это необходимо, вооруженных сил

⁴⁰ Подробнее см.: Геворгян К. Концепция «ответственность по защите» / *Международная жизнь*. 2013. № 8. С. 32; Соколова Н.А. Развитие концепции «Ответственность по защите» // *Альманах кафедры международного права*. Вып. 4. М. 2014. С. 122–136; Роль региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите. Доклад Генерального секретаря ООН. Генеральная Ассамблея. Совет Безопасности. A/65/877_S/2011/393. 28 June 2011; Orford A. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press. 2011; The United Nations and PTOP // *American Journal of International Law*. Vol. 106. 2012. № 3. P. 305–309.

для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Правовым основанием для такого беспрецедентного шага, на мой взгляд, является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Единство в пользу мира» № 377 (V) от 3 ноября 1950 г.

К.Г. Геворгян прав в том, что применение силового компонента концепции «ответственности по защите» может рассматриваться только в качестве крайней исключительной меры в случае исчерпания всех остальных возможных путей урегулирования конфликта⁴¹.

Односторонние санкции и международное право

В рамках ООН длительное время рассматривается правомерность принятия в обход Совета Безопасности принудительных санкций в одностороннем порядке.

Как известно, США, ряд других государств и ЕС ввели санкции против Белоруссии, Сирии, Ирана, России и других государств. И этим не ограничиваются примеры односторонних действий, вызывающих вопросы у мирового сообщества, особенно когда подобным действиям придается экстерриториальный характер.

Понятно, что государства, прибегая к санкциям, преследуют политические цели. Но применение санкций имеет и существенную правовую составляющую.

В рамках Международно-правового совета при МИДе (К.А. Бекяшев является членом этого совета) разработаны выводы, сущность которых заключается в том, что применение односторонних санкций в международном праве ограничено жесткими условиями, при несоблюдении которых возникает политическая и международно-правовая ответственность⁴².

Международно-правовое запрещение кибератак

В 1998 г. была произведена атака правительственных сайтов Индонезии силами 3000 китайских хакеров. С тех пор предпринимались десятки попыток проникнуть в главные компьютерные сети, принадлежащие министерствам обороны, СМИ. Такие случаи происходят ежедневно. Большая часть этих компьютерных взломов имеет целью похищение или промышленный шпионаж, и обычно обозначается как «эксплуатация компьютерной сети» (ЭКС). Воз-

⁴¹ Геворгян К. Концепция «ответственность по защите» // Международная жизнь. 2013. № 8. С. 34.

⁴² См.: Геворгян К. «Односторонние санкции» и международное право // Международная жизнь. 2012. № 8. С. 92–98.

можно, более подходящим было бы название «вмешательство в компьютерную сеть» (ВКС).

В западной литературе обсуждаются три случая международной кибератаки.

1. Эстония и НАТО. Апрель 2007 г. В ответ на перемещение мемориала советским войнам хакеры начали вмешиваться в работу эстонских правительственных сайтов через DDoS атаки. Хакеры переместили некоторые сайты и перенаправляли пользователей на изображение советских солдат. Вмешательство продолжалось примерно месяц. Эстонские официальные лица заявили, что произошедшее было тем же самым, как если бы организованные военные силы закрыли порты Эстонии и отнеслись к этому как к эпизоду «кибервойны».

Происхождение вмешательства так и осталось неизвестным. Некоторые утверждали, что нападение на Эстонию подлежит рассмотрению по ст. 5 Североатлантического договора. НАТО не ответило контратакой, но зато учредило заведение по интернет-обороне в Эстонии, назвав его Объединенный центр передового опыта киберзащиты.

Сама Эстония создала добровольное соединение, подобное такому подразделению в Национальной гвардии США и стала лидером в определении путей по прекращению онлайн-вмешательств.

2. Второй случай связан со взаимоотношениями Грузии и России в 2008 г. Первое известное применение интернета в течение традиционного военного конфликта в целях вмешательства в гражданское использование интернета. Это произошло в 2008 г. во время попытки Грузии включить в себя регион Южной Осетии. Грузия спровоцировала конфликт, атаковав российских солдат, которые были частью миротворческого контингента на территории Южной Осетии по договору Россия-Грузия 1991 г. В ночь с 7 на 8 августа Грузия учинила военное нападение, убив примерно 10 российских солдат и ранив многих других. Россия контратаковала, заставила отступить агрессора. Грузия обвинила Россию в инициативе DDoS атак против ряда грузинских веб-сайтов, включая правительственные.
3. Третий случай связан с Стакснет 2009–2010 гг. Компьютерный червь, прозванный Стакснетом, заразил компьютеры

Сименса, которые использовались в ядерной программе Ирана. Эксперты полагают, что червь был целенаправленно создан военными США с помощью Израиля и специалистов Сименса. Червь Стакснет поразил также компьютеры и в других странах, включая Индию, Индонезию и Россию. В 2012 г. Пентагон создал киберкомандование – одно из боевых организаций Единой Командной Системы США.

Кибертерроризм представляет значительную угрозу национальной безопасности РФ. По утверждению Секретаря Совета Безопасности РФ Н.П. Патрушева только на объекты инфраструктуры Президента РФ, Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации ежедневно совершаются десятки тысяч компьютерных атак. Подобное применение информационных технологий может дестабилизировать экономику, подрвать суверенитет и основы государственного жизнеобеспечения. Президент РФ В.В. Путин принял решение о создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ⁴³.

Вне всякого сомнения, кибератаки являются разновидностью агрессии и они должны быть запрещены международным правом путем принятия международной конвенции или дополнения понятия агрессии.

Концепция неизбежного вооруженного нападения

Как известно, ст. 51 Устава ООН признает неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена ООН. Однако она (самооборона) может продолжаться только до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Формулировка этой статьи позволяет утверждать о том, что право на самооборону возможно лишь в ответ на свершившееся вооруженное нападение. Однако Устав ООН не признает за государствами право на применение силы в случаях, когда вооруженное нападение является неизбежным. Устав также не регламентирует права на самооборону в случае нападения негосударственных акторов. Резолюции Совета Безопасности, которые приняты после событий 11 сентября 2001 г., признают, что крупно-

⁴³ См.: Рос. газета. 2013. 27 декабря.

масштабная террористическая деятельность может квалифицироваться как вооруженное нападение, дающее право на самооборону. Вооруженная сила может применяться против тех, кто планирует и совершает подобные акты и тех, кто укрывает их. Однако такие действия правомерны только в том случае, если есть убедительные доказательства о необходимости предотвращения дальнейших террористических актов. Иными словами, государства могут применить в отношении негосударственных акторов меры по самообороне в случаях, когда имеются достаточные основания полагать о последующих неизбежных нападениях со стороны террористических групп, даже при отсутствии конкретных доказательств того, что подобное нападение будет иметь место.

Лорд Голдсмит (Великобритания) подчеркивает, что концепция самообороны не является статичной. Она должна быть обоснованной и отвечающей новым угрозам и вызовам.

Британским юристом Д. Бетхемом разработаны условия, которые относятся к объему прав государства на самооборону от неизбежного или реального вооруженного нападения со стороны негосударственных акторов. К таким условиям он относит следующие обстоятельства:

1. государство имеет право на самооборону от неизбежного или реального вооруженного нападения со стороны негосударственных акторов;
2. вооруженные действия в ходе самообороны должны применяться лишь в крайнем случае, если отсутствуют другие разумно доступные эффективные средства, позволяющие отразить неизбежное и реальное вооруженное нападение;
3. вооруженные действия должны сводиться к отражению неизбежного или реального вооруженного нападения и должны быть соразмерны угрозе, с которой приходится сталкиваться;
4. термин «вооруженное нападение» включает как дискретные нападения, так и серии согласованных и непрерывных вооруженных действий;
5. понимание того, что серия нападений, будь то неизбежных или реальных, являют собой пример непрерывной вооруженной деятельности подкрепляется тем фактом, что имеются разумные и объективные основания, позволяющие делать вывод от том, что те, которые совершают либо угро-

жают совершением таких нападений действуют по соглашению;

6. кто действуют по соглашению, включают в себя тех, кто планирует, угрожает и совершает нападения на тех, кто оказывает существенную материальную помощь при их совершении, что позволяет говорить о том, что они принимают непосредственное участие в таких нападениях;
7. вооруженные действия при осуществлении самообороны могут быть адресованы тем, кто активно участвует в планировании, угрозах или совершении вооруженных нападений;
8. вопрос о том, может ли вооруженное нападение расцениваться как «неизбежное», должен решаться исходя из всех соответствующих обстоятельств, включая:
 - природу и непосредственность угрозы;
 - вероятность нападения;
 - является ли предполагаемое нападение частью согласованных и непрерывных вооруженных действий;
 - предполагаемый масштаб нападения и ущерба, убытков, которые могут наступить при отсутствии смягчающих действий;
 - наличия других возможностей, позволяющих предпринимать более эффективные действия в ходе самообороны;
9. государства должны принимать все разумные меры для того, чтобы их территория использовалась негосударственными акторами в целях совершения вооруженных действий;
10. государство не может предпринимать вооруженные действия в порядке самообороны против негосударственного актора на территории или в пределах действия юрисдикции другого государства без согласия такого государства;
11. требование о необходимости наличия согласия не применяется в ситуациях, когда имеются разумные и объективные основания заключить о том, что третье государство действует в сговоре с негосударственными акторами или иным образом не желает эффективным образом сдерживать вооруженную деятельность негосударственного актора;
12. требование о наличии согласия не применяется в ситуациях, когда имеются разумные и объективные основания,

- позволяющие заключить о том, что третье государство не в состоянии эффективным образом сдерживать вооруженную деятельность негосударственного актора;
13. согласие может быть стратегическим или оперативным, общим или специальным, явно выраженным или подразумеваемым;
 14. указанные выше обстоятельства не затрагивают вопросов применения Устава ООН, включая резолюции Совета Безопасности, относящиеся к использованию силы, либо обычного международного права, относящегося к применению силы и осуществлению права на самооборону;
 15. указанные обстоятельства не затрагивают любого права на самооборону, которое может применяться в других обстоятельствах, при которых государство либо его высшие интересы могут выступать объектом неизбежного или реального нападения⁴⁴.

Многие предложения Д. Бетлехема заслуживают внимания. Эту проблему следовало бы вынести для обсуждения в ООН.

Новое об обычном международном праве

Многие годы одной из актуальных проблем является формирование и доказательство существования международного обычного права. Эта тема включена в перспективный план работы Комиссии международного права ООН.

В первом докладе по теме «Формирование и доказательство существования международного обычного права», подготовленном Специальным докладчиком М. Вудом, отмечается, что международное публичное право есть право, а международное обычное право – один из его главных источников.

По его мнению нормы международного обычного права могут заполнять возможные лагуны в международных договорах и помогать в их толковании⁴⁵.

Широко используемые термины «международное обычное право» и «нормы международного обычного права» означают, на

⁴⁴ См.: Bethlehem D. Self-defense against an imminent of actual armed attack by nonstate actors // American Journal of International Law. Vol. 106. 2012. № 4. P. 769–777.

⁴⁵ См.: ООН. Генеральная Ассамблея. A/CN.4/663. 17 May 2013. С. 14, 18.

мой взгляд, нормы международного права, указанные в п. 1 (б) ст. 38 Статута международного суда ООН.

В.М. Шуршалов отмечал, что международный обычай менее совершенный источник международного права, чем договор, соответственно обычная норма менее совершенна по сравнению с договорной нормой. Поэтому превращение обычной нормы в договорную, путем включения ее в конкретные межгосударственные соглашения или путем ее кодификации, содействует прогрессивному развитию международного права, поскольку такое развитие способствует более четкой регламентации прав и обязанностей государств, которые образуют содержание правоотношения, и вместе с тем, обеспечивает укрепление законности и правопорядка в международных отношениях⁴⁶.

Иного мнения придерживаются А.Н. Вылегжанин и Р.А. Каламкарян. Они считают, что в результате согласованного волеизъявления государств создаются нормы договорного и обычного характера. Однако государства непосредственно путем волеизъявления не создают обычные нормы международного права. Эти нормы вырастают из международной жизни. Государства, согласно ст. 38 Статута Международного суда, всего лишь признают международный обычай в качестве правовой нормы.

Далее эти авторы пишут, что в современном международном праве нет оснований для построения соподчиненности между договорными и обычными нормами. Они равнозначны, взаимосвязаны, что не умаляет, однако, общей направляющей роли именно международного обычного права⁴⁷. С этим суждением согласиться не могу. Вне сомнения, договорные нормы являются приоритетными, нежели обычные. Например, в преамбуле Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. сказано, что «вопросы, не регулируемые настоящей Конвенцией, продолжают регулироваться нормами и принципами общего международного права».

В ст. 38 Статута Международного суда ООН вначале указаны международные конвенции, а затем уже международный обычай. Трудно представить себе общую направляющую роль международного обычного права. Практика не подтверждает данное утверждение авторов.

⁴⁶ Шуршалов В.М. Международные правоотношения. – М., 1976. С. 23.

⁴⁷ См.: Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 26.

Как отмечал В.М. Шуршалов, в советской литературе господствовало то убеждение, что «обычай занимает второе место среди источников международного права и имеет меньшее значение по сравнению с договорными нормами»⁴⁸. Трудно не согласиться с этим утверждением.

Б. Лепард (Великобритания) разработал основы новой теории обычного международного права. По его мнению она должна состоять из следующих трех положений.

Во-первых, обычные нормы международного права должны пользоваться признанием. Основу их составляют этические принципы, которыми руководствуются государства.

Во-вторых, этические принципы должны быть руководящими при толковании и применении традиционных правил формирования обычного права, а также при определении содержания их.

В-третьих, с точки зрения долгосрочной перспективы обычные нормы должны лучше отражать этические принципы. Фундаментальные этические принципы должны рассматриваться как нормы обычного права о своем признании определенных норм права, не является достаточным основанием для того, чтобы Суд считал их частью обычного международного права. Тем не менее, в ст. 38 Статута Международного суда указано, что международный обычай «как доказательство всеобщей практики признанной в качестве правовой нормы».

Данную ситуацию Б. Ленард комментирует следующим образом.

Суд не может игнорировать важную роль всеобщей практики государств. Если два государства соглашаются включить ту или иную норму права в конвенцию, их согласия достаточно для того, чтобы сделать эту норму права юридически обязательной для них, но в области обычного международного права двустороннего (обобщенного) согласия не достаточно. Суд должен убедиться в том, что существование нормы обычного права должно подтверждаться всеобщей практикой⁴⁹.

⁴⁸ Шуршалов В.М. Указ. Соч. С. 21.

⁴⁹ См.: Lepard B. Customary International Law. A new theory with practical applications. Cambridge University Press. 2010. P. 27–30.

Юридическая сила резолюций Совета Безопасности ООН.

В западной литературе обсуждается вопрос существенной трансформации статуса и функций Совета Безопасности. Например, Б. Фассбендер (ФРГ) пишет, что западные страны – члены Совета Безопасности, особенно его постоянные члены, должны понимать, что их доминирование является очень хрупким. Этот орган должен уделять больше внимания чаяниям и интересам всех народов, а не только отдельных государств, представленных в Совете. Действия, предпринимаемые Советом Безопасности (в частности, в форме экономических и военных санкций) должны быть более надежными и содержательными и менее случайными (*arbitrary*). Он должен стараться создавать прецедентное казусное право (*precedential case law*), которое дает возможность предсказывать в общем виде направление его деятельности⁵⁰.

Такого рода рассуждения, пусть даже в чем-то утопические, затрагивают проблему определения юридической силы Совета Безопасности ООН.

Ст. 25 Устава ООН предусматривает, что члены Организации соглашаются, в соответствии с Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их.

Из этого положения как будто вытекает право Совета Безопасности ООН принимать юридически обязательные решения.

Однако нередко в самом Совете, в решениях Международного суда ООН, а также в научных публикациях обсуждается вопрос, какие именно решения этого органа являются юридически обязательными.

Вызывает острую дискуссию также вопрос, обладает ли Совет общими полномочиями по принятию юридически обязывающих решений или его права в этом отношении ограничены специфическими полномочиями, обозначенными в соответствующих положениях Устава ООН.

Сторонники применимости ст. 25 ко всему Уставу, а не только к его главе VII, обычно указывают на то, что эта статья находится в главе V, которая описывает состав, общие функции и полномочия Совета, также механизм принятия решений, которые по своей сути относятся ко всем положениям Устава, касающимся Совета. С этой точкой зрения согласился и Международный суд в Консультативном мнении по делу о Югославии⁵¹.

⁵⁰ См.: Fassbender B. The Security Council: Progress is possible but unlikely. In: *Realizing utopia. The future of international law*. Ed. by A. Cassese. Oxford University Press. 2012. P. 52–60.

тивном заключении от 21 июня 1971 г. о «Правовых последствиях для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии (юго-западной Африки) вопреки резолюции Совета Безопасности 276» (1970).

Также в пользу применимости ст. 25 не только к главе VII говорит тот факт, что в ряде других положений Устава прямо предусматривается право Совета принимать обязательные решения, а именно в п. 1 ст. 15, ст. 27, 34, п. 2 ст. 37 и ст. 94. Кроме того, п. 3 ст. 27 закрепляет возможность принятия «решений» по главе VI и по п. 3 ст. 52.

Сторонники компромиссной позиций отстаивают точку зрения о том, что Совет имеет право принимать обязательные решения только тогда, когда действует в соответствии с положениями Устава, прямо предусматривающими принятие решений (например, по ст. 34 главы VI о проведении расследований). В этом контексте обычно придают особое значение словам в ст. 25 «в соответствии с [...] Уставом».

Те, кто отстаивает позицию об обязательности лишь тех решений, которые принимаются по главе VII, ссылаются на то, что при принятии решений по главе VI сторона в споре, включая постоянных членов Совета, не должна участвовать в голосовании, а неучастие постоянных членов Совета в принятии обязательных решений не представляется возможным с точки зрения основополагающих принципов Устава.

Споры об обязательности тех или иных решений Совета возникали периодически. Дебаты Совета в связи с принятием резолюции 2118 (2013) по Сирии придали новый импульс этой дискуссии. В ходе переговоров по проекту резолюции представители США настаивали на включении в текст общей ссылки на главу VII Устава ООН, аргументируя это тем, что, только резолюции Совета, принятые на основе этой главы, являются юридически обязывающими.

Аналогичные дискуссии имели место и в недавнем прошлом при обсуждении юридической силы резолюции Совета Безопасности ООН 1540 (2004) по нераспространению, 1695 (2006) по Северной Корее, 1701 (2007) по Ливану, а также серии резолюций по Ирану 1737 (2006), 1747 (2007) и 1803 (2008).

По моему мнению, далеко не все резолюции Совета Безопасности имеют обязательный характер. Согласно многим статьям Устава ООН Совет Безопасности вправе рекомендовать государствам

предпринимать определенные действия (см. например, ст. 36, 37, 38, 40 и др.).

Вне сомнения, обязательными являются резолюции, принятые в соответствии со ст. 41 Устава. Поэтому в этой статье указано, что Совет может потребовать от членов Организации применения соответствующих мер. Обязательными являются также резолюции, принятые по ст. 43 Устава ООН.

Далеко не все решения Совета принятые в соответствии со ст. 25 Устава ООН, являются обязательными для государств-членов. Таковыми, на мой взгляд, являются только такие резолюции, которые:

1. приняты в рамках полномочий Совета Безопасности;
2. подтверждают намерение обычной нормы международного права;
3. подтверждают формирование *opinio juris*.

В качестве примера можно сослаться на пункт 19 и 20 резолюции Совета Безопасности 2118 (2013). Нормативность п. 19 заключается в том, что в нем, во-первых, содержится запрет негосударственным субъектам разрабатывать, приобретать или перевозить ядерное, химическое или биологическое оружие; во-вторых, государства обязаны немедленно сообщить Совету Безопасности о любых действиях, которые не согласуются с этим его требованием.

Серия резолюций Совета Безопасности по одному и тому же вопросу может демонстрировать постепенное формирование *opinio juris*, требуемое для подтверждения наличия новой нормы международного права.

На мой взгляд при определении юридической силы резолюции Совета Безопасности необходимо исходить из двух условий:

- резолюция принята в соответствии со ст. 41 и 42 Устава ООН;
- резолюция принята по другим статьям Устава ООН и соответствует тем критериям, которые я изложил выше.

IV. Краткое заключение

Глобализация является объективной реальностью. По справедливому мнению С.В. Лаврова, данный термин «отражает масштабные изменения, которые затрагивают все сферы человеческой жизни –

политику, экономику, культуру, международные отношения»⁵¹. Современный мир становится все более сложным, а международные отношения приобретают многомерный характер, что обуславливает необходимость усиления роли международного права в эпоху глобализации и совершенствования ряда его отраслей и институтов. Согласен с Пан Ги Мун в том, что «эпоха Великих перемен – это еще и время великих возможностей»⁵². В том числе в плане совершенствования норм и институтов современного международного права.

Итак, на вопрос «Сможет ли глобализация изменить международное право», я решительно отвечаю «Да, сможет».

⁵¹ Лавров С. По какому праву // Рос. Газета. 2013. 10 октября.

⁵² Пан Ги Мун. Указ. соч. С. 4.