

Л. А. Лазутин<sup>1</sup>**МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ<sup>2</sup>**

Право международной безопасности на современном этапе является наиболее актуальной отраслью международного публичного права. Это объясняется сложившейся за последнее десятилетие международной обстановкой, которая характеризуется резким обострением межгосударственных отношений. Об этом свидетельствуют политические и экономические санкции против России; участие государств — членов НАТО в вооруженном конфликте посредством поставок вооружения Украине; обострение отношений США и их союзников с Китаем и всевозможная поддержка, включая военную, Тайваню; навязывание своей политики другим государствам и др.

Учитывая данные обстоятельства, некоторые исследователи говорят о необходимости переосмысления права международной безопасности как отрасли международного права. Основным доводом является отсутствие за последние десятилетия каких-либо особо значимых международных договоров (двусторонних, локальных, универсальных), которые составили бы юридическую основу данной отрасли права. Во всех учебниках ссылаются на договоры конца 1960-х — 1970-х годов (Неприменение ядерного оружия 1968 г., Договоры о противоракетной обороне 1972 г. и протоколы к нему 1974 г. и др.). Бесспорно, эти международно-правовые акты имели и еще какое-то время будут иметь большое значение. Но геополитическая ситуация изменилась, как и взгляды на всеобъемлющую и коллективную (региональную) системы международной безопасности.

В год 70-летия ООН на юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи лидеры ведущих государств давали оценку деятельности ООН в целом. Красной нитью проходила мысль, что альтернативы ООН в сегодняшней ситуации не существует, а значит, все государства должны неукоснительно следовать принципам Устава ООН и общепризнанным нормам международного права.

<sup>1</sup> Заведующий кафедрой международного и европейского права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева, доктор юридических наук, профессор. Автор более 150 научных публикаций, в т. ч.: «Международная безопасность в современном мире», «Размышление о праве международной безопасности», «Новые угрозы и вызовы международной безопасности: международно-правовой анализ», «Современные тенденции в международном нормотворчестве», «Международно-правовые вопросы взаимодействия материальных и процессуальных норм в правовой системе Российской Федерации» и др. Награжден медалью «Трудовая доблесть». Действительный член Академии военных наук, член-корреспондент Академии российской словесности, полковник в отставке. Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный работник прокуратуры РФ.

<sup>2</sup> Доклад подготовлен на основе предыдущих публикаций автора: Лазутин Л. А. Международная безопасность и ответственность // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Улан-Удэ, 14 июня 2017 г.). Улан-Удэ, 2018. С. 28–34; *Он же*. Право международной безопасности как отрасль современного международного права: дискуссионные вопросы // Право международной безопасности: современное видение и сопутствующие проблемы международного сотрудничества: межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2011. С. 4–11.

Однако существует проблема, как поднять ООН на более высокий уровень эффективности, не подрывая ее Устава. Мы поддерживаем взгляды некоторых политологов, что надо принять новый документ в рамках ООН, не затрагивая содержания Устава, но конкретизируя новые основополагающие принципы, на которые будут ориентироваться государства.

Актуальной проблемой является внедрение в международный оборот концепции гуманитарной интервенции или ограниченного суверенитета. Де-факто концепция гуманитарного вмешательства реализуется уже много лет. Необходимо четко определить суть этого явления и дать ему научное обоснование. Уместно напомнить, что еще в 1999 году разгорелась полемика между Генеральным секретарем ООН и рядом государств-членов, включая Россию, по этому поводу. Генсек ООН заявил тогда, что массовые и систематические нарушения прав человека вынуждают международное сообщество реагировать и подчас вмешиваться в ситуацию внутри той или иной страны. Россия выступала против этого. Сегодня взгляды России по этому вопросу несколько изменились. Это связано с проведением специальной военной операции на Украине, а до этого (с участием наших ВКС по просьбе правительства Сирии) — с борьбой с ИГИЛ<sup>3</sup> на территории Сирии. Сегодня необходимо юридическое обоснование и экспертные заключения по этому важному вопросу.

Что касается региональной системы коллективной безопасности, то она также требует научного переосмысления. Международные организации военно-политической направленности (НАТО, ОБСЕ, ОДКБ и др.) имеют разные статусы, уровни международной легитимности и состав участников. Они призваны обеспечить региональный мир и правопорядок, однако до настоящего времени не объединены общей компетенцией и замыслом, у них различные политические перспективы. Более того, некоторые из них находятся в состоянии конфронтации между собой.

Анализ компетенций международных рейтингов возможен в контексте двух основных тенденций политологического изучения международных отношений: неореализма и неолиберализма. Если сторонники первой ссылаются на классические теории баланса сил, полагают международное право и международные институты вспомогательной функцией взаимодействия государств — членов международной системы, то приверженцы неолиберализма более оптимистично воспринимают перспективы нового международного порядка, основанного не только на балансе сил, но и на балансе интересов.

Региональная безопасность рассматривается как составная часть всеобщей безопасности, которая относится к тому или иному региону и строится на основе взаимодействия и взаимовлияния национальных интересов при учете системообразующей роли международного права и международных институтов приме-

<sup>3</sup> Организация запрещена в России.

нительно к отдельному региону (субрегиону) и конкретной сфере международных отношений. В рамках данного понимания предметом нижеследующего анализа является концептуализация региональных рейтингов безопасности с точки зрения национальных интересов России<sup>1</sup>.

Достижение международной безопасности возможно лишь на основе сочетания взаимодополняющих факторов, так как безопасность отдельного государства зависит от обеспечения безопасности всех государств, безопасность всех предполагает безопасность каждого государства. Необходимость активных действий в процессе обеспечения международной безопасности обусловливается своеобразием метода регулирования, воздействием на определенно выраженную позицию субъектов международных правоотношений. Речь в данном случае идет о концепциях обеспечения многосторонней безопасности. Современные политологи выделяют здесь три позиции: коллективная безопасность, общая безопасность и безопасность на основе сотрудничества. Каждая из них при наличии общих черт с другими обладает отчетливо выраженной спецификой.

Концепция коллективной безопасности является наиболее разработанной в теоретическом и практическом плане. Ее особенность — беспрецедентная универсальность, в том числе требование необходимых действий от каждого члена системы, автоматизм применения санкций в случае необходимости, отсутствие разногласий в понимании агрессии и необходимости реагировать на нее. Наглядное подтверждение функционирования концепции коллективной безопасности — деятельность НАТО.

Концепция общей безопасности утвердилась как альтернативная традиционным представлениям о роли вооруженных сил в решении международных проблем, а также в преодолении сложившихся стереотипов международного урегулирования, основанного на базовых параметрах государств и коалиций. При этом в концепцию был внесен элемент всеобщего договора, осознанного баланса стремлений и самоограничений, обусловленных всеобщей заинтересованностью в стабильности и совершенствовании системы. Концепция общей безопасности с середины 1970-х годов является неотъемлемой частью общеевропейского процесса, философской основой Хельсинкского акта 1975 года и других документов СБСЕ/ОБСЕ.

Концепция безопасности на основе сотрудничества во многом схожа с концепцией общей безопасности. Если в рамках системы коллективной безопасности государства объединяются против общего возможного (или действительного) агрессора, то концепция безопасности на основе сотрудничества исходит из принципа общего участия, при котором наличие формальных институтов является необязательным, а поддержание неформального диалога представляется более уместным и эффективным<sup>2</sup>.

Одна из важнейших проблем современного международного права — выработка нового содержания предмета регулирования права международной безопасно-

сти и определение его методов и принципов. Вопросы международной безопасности носят универсальный характер, государствам приходится сталкиваться с ними практически во всех сферах международных отношений, поэтому представляется возможным предмет права международной безопасности рассматривать с учетом его собирательного характера и специфической направленности. Предметом правового регулирования права международной безопасности являются отношения, сопряженные с обеспечением международной безопасности, в том числе меры по предотвращению ядерной и любой иной войны, укреплению доверия и ослаблению военного противостояния.

В целом, оценивая причины обострения международной напряженности, можно сделать вывод, что из всего комплекса политических, экономических, идеологических и других факторов на первый план выступают юридические проблемы, которые с новой остротой заявили о себе и заставляют вновь и вновь обращаться к едва ли не вечной теме о соотношении международного и национального (внутригосударственного) права. При этом не имеется в виду применение норм международного права как регулятора внутригосударственных отношений. Речь идет о необходимости новых подходов к соотношению международной и внутригосударственной правовых систем в условиях многополярного мира.

События, происходящие в мире и в отдельных государствах, по своей сути разные и имеют неодинаковые последствия для тенденции развития сообществ государств или отдельных стран, а в конечном счете и судеб мира, но все они в своей основе так или иначе указывают на наличие множества граней у названного явления: это выведение на первый план суверенитета государства (в широком смысле слова), даже если оно вступило в международное объединение и связано международно-правовыми обязательствами, которые должны выполняться.

В настоящее время нередко в научных публикациях и в практике межгосударственного сотрудничества можно встретить тезисы о верховенстве права. Эти утверждения совершенно справедливы, когда речь идет о верховенстве права, скажем, в международных отношениях. В этом ключе постановка вопроса о верховенстве международного права в осуществлении международной политики, международных связей вполне оправдана. Однако вряд ли заслуживает одобрения провозглашение примата (приоритета) международного права как такового вообще. Вместе с тем известно, что современное устройство глобальной юридической системы предполагает наличие двух систем права: международного и внутригосударственного, ни одно из которых не доминирует над другим. Соответственно нигде в актах ООН не утверждается верховенство международного права, равно как не пропагандируется верховенство внутригосударственного права. Обе системы имеют одинаковую ценность и не подчинены друг другу. При этом грань между международным и внутренним правом не стирается, поскольку это привело бы к нарушению их нормального функционирования. У каждой из этих правовых систем своя природа и сфера действия, свой объект регулирования

<sup>1</sup> См.: Лазутин Л. А. Право международной безопасности как отрасль современного международного права: дискуссионные вопросы.

<sup>2</sup> Там же.

и механизм действия. Имеет место углубление взаимодействия двух правовых систем, а не стирание границ между ними. Мы это отмечаем потому, что в ряде государств, например в США, отчетливо просматривается превосходство национального права и подчинение международного права своим национальным интересам.

Вопрос о соотношении международного и внутригосударственного права однозначно решен в «писаном» международном праве. Так, нормы права договоров *expressis verbis* устанавливают, что участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права для оправдания невыполнения им договора (ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.). Это правило относится к категории норм общего международного права императивного характера, «которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер» (ст. 53 Венской конвенции 1969 г.). Исключением из действия предписаний вышеуказанной ст. 27 Венской конвенции выступают правила ст. 46, устанавливающей возможность для государства ссылаться на положения внутреннего права как на основание недействительности его согласия на обязательность для него договора в случаях, когда положения внутреннего права касаются компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным и относилось к нормам внутреннего права особо важного значения. В качестве примера хотел бы обратиться к поправкам в Конституционный закон РФ от 14 декабря 2015 года № 7-ФКЗ<sup>1</sup>. Данный нормативный правовой акт закрепил полномочие Конституционного Суда РФ по рассмотрению вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Таким образом, Конституционный Суд по запросу федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против России, принимает одно из следующих постановлений:

— о возможности исполнения в целом или в части, в соответствии с Конституцией РФ, решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений межгосударственного договора РФ в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации;

— о невозможности исполнения в целом или в части, в соответствии с Конституцией РФ, решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

При анализе поправок в Конституционный закон РФ следует согласиться с позицией профессора Л. П. Ануфриевой, которая считает, что данные изме-

нения федерального конституционного закона Российской Федерации в связи с попытками теоретического и нормативного обоснования неисполнения некоторых решений межгосударственных органов по защите прав человека, и прежде всего ЕСПЧ, в их содержании, как это отчетливо демонстрируется текстом, «слились воедино „гордость и предубеждение“ — гипертрофированная „конституционная самоидентичность“ и недооценка положения любого государства в современном мире, где самоизоляция если и возможна, то непрактична, а международные приоритеты — правопорядок, взаимодействие государств по всем направлениям — очевидны и осознаются всеми»<sup>2</sup>. В этом плане многие авторы совершенно верно подчеркивают важность для каждой страны осознания нахождения в международной среде. «Поскольку внутренняя политика во все возрастающих масштабах оказывается несостоятельной в том, что касается возможностей в одиночку справиться с управлением важными областями общественной жизни, международное право своей главной функцией имеет применение в качестве механизма, с помощью которого национальная политика разных государств может быть соединена в целях создания юридического механизма функционирования международной политики. Во внутренней политике данная связь позволяет осуществить формирование внутриполитических коалиций, которые не могут быть образованы в условиях автаркии. Международное право, таким образом, представляет собой механизм, благодаря которому издержки или выгоды одного государства могут быть использованы при принятии внутриполитических решений другими участниками международного сообщества»<sup>3</sup>. Нельзя не согласиться с Л. П. Ануфриевой, что «любое противопоставление Конституции и международного договора (международного права в целом), тем более искусственное, не способно принести желаемый позитив, и здесь еще раз нелишне подчеркнуть экономическую, фактическую, политическую, а в ряде ситуаций и юридическую обязательность для каждой страны всестороннего учета нахождения в международной системе координат»<sup>4</sup>. Объявление верховенства как международного, так и внутреннего права само по себе контрпродуктивно, а подход к исполнению решений международного органа по защите прав человека и соблюдению Основного закона государства — его конституции — должен пролегать по линии проведения согласования и нахождения компромисса. Более того, объявление примата внутригосударственного права по отношению к международному праву способно привести к обострению международной напряженности. Что должно быть дальше — «право сильного», разрешение споров путем войны и принуждения с помощью оружия, то есть возврат на несколько веков назад? Думается, абсурдность такой постановки вопроса и диктуемой ею логики очевидна!

<sup>2</sup> См.: Ануфриева Л. П. «Гордость и предубеждение»: Российская Конституция на службе неисполнения решений ЕСПЧ? // Альманах кафедры международного права. Вып. 7 / отв. ред. К. А. Бекяшев. М.: Проспект, 2017. С. 14.

<sup>3</sup> Trachman J. P. *Future of the International Law: World Government*. Cambridge, 2013. P. 3.

<sup>4</sup> Ibid. P. 15.

<sup>1</sup> Российская газета. 2015. № 284.