

«Ответственность по защите» как политико-правовое обоснование актов применения силы в международных отношениях

Коростелев Станислав Валентинович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры международного и гуманитарного права
Кандидат юридических наук, доцент
intl@szags.ru

РЕФЕРАТ

Данная статья обращается к проблеме политико-правового обоснования «гуманитарной интервенции». Право на «гуманитарную интервенцию» выводится из моральных обязательств, презюмируется как вывод из всеобщего признаваемого запрета на масштабные нарушения основных прав человека, получило название «ответственность по защите» и воспринимается в международном сообществе если не как «право», то как минимум как не противоречащее праву политическое обязательство.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

международное право, Совет Безопасности ООН, применение силы, легитимность, гуманитарная интервенция, ответственность по защите

Korostelev S. V.

“Responsibility to Protect” as a Political and Legal Rationale of Uses of Force in International Relations

Korostelev Stanislav Valentinovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of International and Humanitarian Law
PhD in Judicial Science, Associative Professor
intl@szags.ru

ABSTRACT

This article explores the problem addressing the political and legal rationale of the “humanitarian intervention”. The right to perform “humanitarian intervention” is to be derived from moral obligations, and presumed as a resume of the universally agreed prohibition of gross violations of human rights. That right was termed as a “responsibility to protect”, and confessed by the international community as a political obligation, which did not come in contradiction with the law, rather than as a “law” if nothing else.

KEYWORDS

International law, United Nations Security Council, use of force, legitimacy, humanitarian intervention, responsibility to protect

Ни буквальное толкование норм позитивного международного права, ни его широкое толкование, исходящее из того, что под нормами международного права понимаются все его источники, определенные в ст. 38 Статута Международного суда ООН (и должны пониматься в контексте политических обстоятельств), не предоставляют явного обоснования для вмешательства во внутренние дела государств даже в связи с масштабными нарушениями прав человека. Вследствие этого аргументация обоснования необходимости применения силы в той форме, которая в современной международной жизни обозначается термином «гуманитарная интервенция», всегда основывается на моральных и политических посылках.

Масштабные нарушения основных прав человека, безусловно, являются серьезным нарушением международного права, а следовательно, наилучшим формальным правовым аргументом (т.е. используемой *post factum* нормативной оценкой поведения государств, заведомо нарушающих «императивный» запрет на применение силы [1]) в поддержку морального оправдания вмешательства становится то, что содержательные нормы международного права уже сами по себе служат основой ответных защитных мер. Иначе говоря, предположение о существовании права на «гуманитарную интервенцию» выводится из моральных обязательств, основанных на учете уроков, извлеченных из геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, формализованных в современном международном гуманитарном праве¹.

Такое право, презюмируемое как вывод из всеобщего признаваемого запрета на масштабные нарушения основных прав человека, получило название «ответственность по защите» и воспринимается в международном сообществе если не как «право», то по меньшей мере как не противоречащее праву политическое обязательство. Вопрос состоит только в том, ограничивается ли предоставление защиты только теми средствами, которые доступны СБ ООН (далее — СБ ООН), либо этим правом обладают и иные акторы международных отношений.

Как реакция международного сообщества на бездействие ООН в ответ на массовые нарушения прав человека, военные преступления, этнические чистки, преступления против человечности в Камбодже, Руанде, на территории бывшей Югославии, модель поведения «ответственность по защите» была одобрена в Итоговом документе Всемирного саммита ООН 2005 г. (далее — Итоговый документ)².

Итоговый документ явился результатом изучения практики ООН и осмысления положений так называемого Доклада тысячелетия Генерального секретаря ООН³, в котором поднимался вопрос соотношения международно-правовых принципов суверенитета и невмешательства.

В решении саммита была признана обязанность государств защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, в том числе через предотвращение таких преступлений, и подстрекательств к ним⁴.

В отношении возможности осуществления коллективных мер Итоговый документ определил обязанность государств действовать через ООН с использованием дипломатических, гуманитарных и других мирных средств в соответствии с главами VI, VII и VIII Устава ООН «... с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население...»⁵.

По смыслу п. 139 Итогового документа принятие коллективных принудительных мер (включая осуществление санкций или силовых военных операций) предполагается, когда какое-либо государство, во-первых, отказывается принять международную помощь для целей предотвращения и защиты; во-вторых, совершает преступления и правонарушения, от которых оно обязано защищать население;

¹ Так, например, резолюция СБ ООН 2150 (2014) «призывает государства подтвердить свою приверженность предупреждению геноцида и других серьезных преступлений, считающихся таковыми согласно международному праву, и борьбе с ними...».

² Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Документ ООН A/60/1.

³ Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XIX веке: Доклад Генерального секретаря, п. 215–219: [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/00/IMG/N0038900.pdf?OpenElement> (дата обращения: 04 июня 2015).

⁴ См.: Итоговый документ, п. 138.

⁵ См.: Там же, п. 139.

и, в-третьих, не реагирует на международные меры, имеющие менее принудительный характер. Такие коллективные меры могут быть санкционированы СБ ООН в соответствии со ст. 41 или 42 Устава ООН, либо Генеральной Ассамблеи ООН в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюции 377(V) «Единство в пользу мира» (1950), или региональными или субрегиональными механизмами в соответствии со ст. 53 Устава ООН с предварительного разрешения СБ ООН¹.

Решение задачи защиты находится в политической области, поскольку государствам и их союзам приходится делать «...выбор между двумя экстремальными линиями поведения: можно либо оставаться безучастными в условиях гибели все большего числа гражданских лиц, либо развернуть в принудительном порядке военные силы для обеспечения защиты уязвимого и находящегося под угрозой населения»².

В ходе дискуссий в СБ ООН при обосновании необходимости и соразмерности применения силы для защиты гражданских лиц государствами неоднократно проводилось уточнение содержания концептуального подхода к «суверенитету как обязанности», сущность которого заключается в том, что суверенитет предполагает строгое соблюдение обязательств перед своим народом, а наделение определенными международными привилегиями: государство, выполняющее основные обязательства по защите и обеспечивающее основные права человека, защищено от вторжения из-за рубежа.

Но непосредственно к концепции «ответственность по защите» как обоснованию применения силы до развития конфликта в Ливии СБ ООН не обращался. Первоначально правовой основой для урегулирования ситуации служила резолюция СБ ООН 1970 (2011), реализуя которую, государства не смогли предотвратить расширение конфликта. Потоки ищущих убежища³ создали очень высокое социальное напряжение в сопредельных странах и Южной Европе, что привело к необходимости использования силовых средств для решения проблемы. Необходимое и соразмерное обоснование применения силы для защиты гражданских лиц было установлено в последующей резолюции СБ ООН 1973 (2011), а возникший вокруг урегулирования данного конфликта информационный шум основывался не на несогласии о необходимости применить крайнее средство — военную силу для защиты гражданских лиц, а вследствие столкновения интересов сторонников смены режима и сторонников концепции «ответственность по защите». Обе стороны соглашались с необходимостью защиты населения от жестокостей военных действий⁴. Но очевидным образом соразмерность используемых средств и методов ведения вооруженной борьбы при реализации двух данных концепций различается. Смена режима в Ливии привела к тому, что вместо противодействия единой центральной власти силы введомого НАТО альянса государств (не только европейских, но и государств — членов Лиги арабских государств и Организации африканского единства) были вынуждены защищать мирное население от многочисленных вооруженных группировок.

Сходные по содержанию дискуссии в СБ ООН относительно возможности вмешательства в конфликт в Сирии⁵ показали, что, даже несмотря на запросы со-

¹ См.: Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря (2009). Документ ООН A/63/677, п. 56.

² Там же, п. 7.

³ По данным Международной организации по миграции на 27 апреля 2011 г., территорию Ливии покинуло 630 000 человек. См.: Alan Greenblatt. *Libyan War Creates Far-Reaching Refugee Crisis*: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.npr.org/2011/04/29/135806865/libyan-war-creates-far-reaching-refugee-crisis> (дата обращения: 4 июня 2015).

⁴ См. стенограмму заседания СБ ООН от 17 марта 2011 г. (документ ООН S/PV.6498).

⁵ См.: Заявление Президента СБ ООН от 24 апреля 2015 г. (документ ООН S/PRST/2015/10):

пределных государств, решение на применение силы не могло быть согласовано ввиду расхождения политических интересов постоянных членов СБ ООН, обладающих правом вето¹. Это несвоевременное реагирование привело к тому, что в зоне бедствия оказалось более 18 млн человек, на обеспечение потребностей которых в соответствии со Стратегическим планом реагирования на кризис в Сирии только в течение 2015 г. потребуется 8,4 млрд долл.²

В то же время каких-либо жестких противоречий в оценке того, что такое вмешательство в принципе является возможным, в международном сообществе нет. Более того, отсутствие необходимой нормативной базы хотя бы на уровне признанной обычной практики государств, которая уже сама по себе могла бы послужить инструментом предупреждения для потенциальных нарушителей, приводит к тому, что даже политически согласованные в СБ ООН защитные меры оказываются запоздало несвоевременными, не соответствующими реальной обстановке в конфликтных зонах и, следовательно, неэффективными.

Необходимость защиты и обеспечения ресурсами значительного числа внутренних перемещенных лиц и беженцев представляется достаточно весомым моральным обоснованием и финансовым аргументом для проведения односторонних действий, поскольку они осуществляются все-таки в общих интересах. Такое предположение может быть подтверждено оценкой последствий несвоевременного обращения к так называемой концепции «нового гуманитаризма» в действиях НАТО в Косово в 1999 г., когда к моменту начала операции автономию покинули 650 000 человек (66 500 человек — в Черногорию, 133 000 человек — в Македонию, 362 000 человек — в Албанию, 32 500 человек в Боснию и Герцеговину, 50 000 человек — в Сербию)³, что было на порядок больше, чем годом ранее⁴. На удовлетворение первоочередных, самых примитивных потребностей жертв конфликта в течение трех первых месяцев. Управление Верховного комиссара ООН (далее — УВКБ ООН) по делам беженцев

«Совет Безопасности выражает серьезную тревогу в связи со значительным и быстрым ухудшением гуманитарной ситуации в Сирии, включая тот факт, что со времени начала конфликта более 220 000 человек, в том числе более 10 000 детей, были убиты, около половины жителей страны были вынуждены оставить свои дома, в том числе более 3,9 млн человек, включая около 2,1 млн детей, которые в поисках убежища отправились в соседние страны, и что более 12,2 млн человек в Сирии, включая 440 000 мирных жителей в осажденных районах, срочно нуждаются в гуманитарной помощи».

¹ Так, например, в ходе дискуссии в СБ ООН 24 апреля 2015 г. (стенограмма заседания — документ ООН S/PV.7433) представитель США С. Пауэр заявила: «Единственное жизнеспособное политическое решение для выхода из этого кризиса — это лишение Асада власти» (с. 16). В ответ представитель РФ В. Чуркин, ссылаясь на принятие СБ ООН 1973 (2011) в отношении урегулирования ситуации в Ливии, когда РФ воздержалась от голосования, возразил: «Для любого конфликта возможны два решения — военное и политическое. Попытку военного решения — в отсутствие вето в Совете Безопасности — мы наблюдали в Ливии в 2011 г. Результат — страна находится в свободном падении, шоковый эффект от этого отдается по всему региону Сахеля и Северной Африки, а теперь и в Средиземноморье» (с. 35).

² UN and Partners Seek US\$8.4 billion for new Syria programme in 2015 // News Stories. 18 December 2014: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=5492a7bb6&query=Syria%202015> (дата обращения: 04 июня 2015).

³ См.: Humanitarian situation of the Kosovo refugees and displaced persons (Документ Парламентской Ассамблеи Совета Европы Doc. 8392, 26 April 1999): [Электронный ресурс]. URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8705&Language=EN> (дата обращения: 04 июня 2015).

⁴ См.: Situation of the Kosovo refugees, asylum seekers and displaced persons (Документ Парламентской Ассамблеи Совета Европы Doc. 8205, 22 September 1998): [Электронный ресурс]. URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8642&Language=EN> (дата обращения: 04 июня 2015).

в апреле 1999 г. запросило у доноров 143 млн долл.¹. Но поскольку конфликт продолжал разрастаться, то число лиц, нуждающихся в помощи, уже через четыре недели после начала операции УВКБ ООН достигло 950 000 человек². К 2001 г. затраты на урегулирование конфликта (собственно применение силы для принуждения к миру, предоставление гуманитарной помощи, затраты на восстановление разрушенной инфраструктуры и др.), как отмечено в Докладе Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (далее — доклад Международной комиссии), превысили 46 млрд долл.³. Также представляется необходимым отметить, что интервенция в Косово, обострившая разногласия великих держав, в конце концов все-таки получила юридическое обоснование⁴ в резолюциях СБ ООН. Вполне естественно, что при обсуждении текстов резолюций моральному оправданию вмешательства противопоставлялись факты, подтверждавшие, что в ходе операции по принуждению к миру погибло больше людей, чем до ее начала. Можно предположить, что интервенция состоялась и ее проведение было лимитировано в резолюции СБ ООН 2144 (1999) только потому, что она явилась единственным и эффективным способом разрешения многолетнего и масштабного кризиса в рамках толкования Устава ООН, «которое отражает нынешнюю тенденцию, направленную на признание прав человека во всем мире»⁵.

Именно в связи со сложностью и длительностью согласительных процедур в рамках СБ ООН и значительностью затрат на обеспечение потребностей жертв вооруженных конфликтов в современном мире сформировалось мнение, что предоставление защиты в одностороннем порядке является правомерным. Если же согласиться с тем, что решение о силовом вмешательстве является исключительной прерогативой СБ ООН (то есть буквально толковать положения Устава ООН о запрете применения силы, которые ни в коем случае не разрешают своевременные односторонние действия заинтересованных государств, даже если они будут действовать в общих интересах международного сообщества), то останется открытым вопрос обеспечения ресурсами потребностей жертв конфликтов.

Проблема различий в подходах по применению юридической либо моральной аргументации в таком случае заключается лишь в расхождении оценок значимости конфликта для постоянных членов СБ ООН, в доступных им элементах национальной мощи и желаемых для них исходах конфликта. Если великие державы не могут прийти к соглашению о своевременном и координированном разрешении спора в рамках предоставленных им Уставом ООН полномочий, то тогда заинтересованные стороны могут применить военную силу самостоятельно. Политическое ограничение в данном случае может быть лишь одно: акторы не должны выходить за

¹ Kosovo Crisis Update. Emergency Updates, 7 May 1999: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3ae6b80b34&query=dollars%20per%20refugee> (дата обращения: 04 июня 2015).

² Там же.

³ Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета. Приложение к письму Постоянного представителя Канады при Организации Объединенных Наций от 26 июля 2002 года на имя Генерального секретаря. Документ ООН A/57/303, п. 8. 14.

⁴ Несмотря на заявления о незаконности проведения операции в Косово силами НАТО, ее проведение было нацелено на прекращение репрессий в отношении гражданского населения, в том числе депортаций, этнических чисток, и в конце концов было легитимировано в резолюции СБ ООН 1244 (1999), когда толкования и условия, которые делегация Союзной Республики Югославия пыталась предложить, были отвергнуты членами СБ ООН. Резолюция СБ ООН предусматривала эффективное международное присутствие по безопасности в целях восстановления в Косово безопасности. Основу этого присутствия составляли силы НАТО, в основном британский контингент. См. стенограмму заседания (документ ООН S/PV.4011).

⁵ Выступление Представителя Аргентины в СБ ООН. Документ ООН S/PV.4011. С. 26.

рамки задач по обеспечению безопасности гражданского населения и ни в коем случае не осуществлять смену режима государства-объекта вмешательства. Так, например, в Докладе Международной комиссии постоянным членам СБ ООН было рекомендовано не применять право вето при голосовании по вопросам, не затрагивающим их жизненно важных государственных интересов, и не препятствовать принятию резолюций, дающих санкцию на военное вмешательство в целях защиты людей, в отношении которых при неприменении права вето существует поддержка большинства членов СБ ООН⁶.

Итоговый документ отрицает возможность проведения государствами самостоятельных действий, предусматривая для них лишь обязанность находиться в готовности к ним. Однако в состоянии крайней необходимости ввиду несвоевременного реагирования международной организации и желая избежать наступления для себя неблагоприятных последствий (например, изменения баланса сил, потерю рынков, падение престижа и т. д.), они к ним все-таки обращаются. И в том, что пресечение конфликтов на стадии развития, а тем более их предупреждение требует меньших ресурсных затрат, заключается, возможно, самый важный аргумент в поддержку тезиса, будто международное право должно развиваться в изменяющихся обстоятельствах, а содержание нормативных принципов должно толковаться в соответствии с реальностью, которая требует от государств обеспечивать реализацию концепции «ответственность по защите» без правомочий от СБ ООН. Военное же вмешательство, являющееся исключительной и чрезвычайной мерой, может быть оправдано в ходе дискуссий в СБ ООН как справедливое, только если людям причиняется большой и непоправимый вред (либо существует неизбежная вероятность его причинения) в результате геноцида как результата преднамеренных либо непреднамеренных действий государства, либо его бездействия или неспособности действовать, либо паралича государственной власти или крупномасштабных этнических чисток⁷.

Литература

1. Коростелев С. В. Об эпифеноменальном характере международного права // Управленческое консультирование. 2013. № 12. С. 29–34.

References

1. Korostelev S. V. *About Epiphenomenal Nature of International Law* [Ob epifenomenal'nom kharaktere mezhdunarodnogo prava] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. № 12. P. 29–34.

⁶ Доклад Международной комиссии. Ответственность по защите: принципы военного вмешательства, п. 3 (D).

⁷ Там же, п. 1 (A, B).