

Гуманитарная необходимость: проблема политической легитимации актов применения силы

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 политической легитимации «гуманитарной интервенции», осуществляемой ввиду крайней необходимости. Практика государств подтверждает развитие новой международной нормы, которая позволяет государствам осуществлять «гуманитарную интервенцию» даже при отсутствии разрешающей резолюции Совета Безопасности ООН. В процессе политической легитимации акта применения силы к силе используется общее правило, когда обоснование заявляется в точном соответствии с «текстом» нормы международного права. Но при этом опускается вторая часть процесса разъяснения, когда должно происходить раскрытие свойства нормативности заявляемой нормы, т. е. обязательности ее применения исключительно к типичным, однородным, часто повторяющимся взаимодействиям в международных отношениях. Аргументация в этой части обоснования является морально-этической и политической.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

международная норма, Совет Безопасности ООН, применение силы, легитимность, гуманитарная интервенция, Косово, ответственность по защите

Korostelev S. V.

Humanitarian Necessity: the Problem of Political Legitimation of Uses of Force

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 rationale of the «humanitarian intervention» performed in case of emergency and necessity. The practice of states exhibits the emergence of a new international norm that allows states to perform «humanitarian intervention» in absence of a permissive resolution of the United Nations Security Council. In a search of a political rationale for a use of force, the general rule should be applied when some «formal» sources of international law are claimed in support of legitimacy of any act of a use of force. In addition, at the same time the second part of a regular process of reasoning of the legitimacy does abandoning the second, normative claim of that norm, which describes mandatory applicability of it to typical, similar, and time and again international interrelations. A rationale in this segment is from an ethical and moral or political realm.

KEYWORDS

international norm, United Nations Security Council, use of force, legitimacy, humanitarian intervention, Kosovo, responsibility to protect

Главной проблемой политической легитимации акта применения силы в межгосударственных отношениях, то есть обеспечения признания его справедливым

способом разрешения конфликта, является поиск и заявление обоснования необходимости и соразмерности такого акта. В отличие от критерия соразмерности, достаточно полно регламентированного в международном гуманитарном праве, необходимость акта применения силы является по своей сути политической, т. е. внеправовой оценкой, опирающейся главным образом на морально-этическую аргументацию, хотя и заявляется в терминах права.

В общем случае оценка легитимности какого-либо акта применения силы должна исходить из определения того, соответствует ли он ожиданиям основных акторов, и не нарушает ли он международные обязательства государства, т. е. является или нет данный акт несправедливым/неправомерным¹ применением силы, либо угрозой ее применения. Признание конкретного акта применения силы легитимным осуществляется в ходе политического процесса, формализуемого в дискуссиях Совете Безопасности ООН (далее — СБ ООН).

Одним из немногих случаев вмешательства во внутренние дела государства, получивших признание и оформление в резолюциях СБ ООН, является конфликт, связанный с применением силы государствами-членами НАТО в Косово в 1999 г. Споры о косовском прецеденте и до настоящего времени часто базируются на ошибочных посылах, являющихся следствием пропагандистской компании. Но именно в ходе дискуссий по оценке косовского кризиса была сформулирована концепция «ответственность по защите»², которая объявляет акты гуманитарного вмешательства для защиты гражданского населения от бедствий вооруженного противостояния на территории какого-либо государства без его согласия легитимными не только при условии принятия СБ ООН резолюции, разрешающей применение силы, но так же и при одобрении вмешательства *post factum*.

Впервые военное вмешательство без полномочий от ООН было легитимировано *post factum* резолюцией Совета Безопасности после принуждения силами региональной организации сторон конфликта к мирным процедурам урегулирования на завершающем этапе конфликта в Косово в 1999 г. А с момента «кодификации» концепции «обязанность защищать» [1] в решениях Всемирного Саммита 2005 г. СБ ООН, хотя и получил в свое распоряжение необходимый инструментарий, не стал его использовать для разрешения гуманитарных конфликтов в Йемене, Сомали, Шри-Ланка, Демократической республике Конго, Сирии, и обратился к нему всего один раз — для разрешения кризиса в Ливии [5].

К моменту принятия весной 1999 г. государствами-членами НАТО решения о применении силы без разрешения СБ ООН в международном сообществе уже был сформирован консенсус в отношении не только необходимости, но и обязанности по предотвращению и противодействию геноцидальным проявлениям, и наказанию за их совершение. Уже представлялось очевидным, что как последнее средство для защиты гражданского населения, а также для возвращения к доконфликтному *status quo* — восстановлению автономии, в Косово должны были появиться вооруженные формирования, даже вопреки вето какого-либо Постоянного члена СБ ООН,

¹ Ст. 1 п. 1 Устава ООН определяет, что поддержание международного мира и безопасности и с этой целью принятие эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проведение мирными средствами улаживания или разрешения международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира, должны проводиться в соответствии с принципами справедливости и международного права. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml> (дата обращения: 20.11.2015).

² Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 16 сентября 2005 г. Документ ООН A/RES/60/1. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/62/PDF/N0548762.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.10.2015).

и, равным образом, основанные на заведомом знании о невозможности быстрого реагирования со стороны СБ ООН¹. Именно поэтому существенной особенностью процесса разрешения кризиса в Косово стало то, что вмешательство произошло ввиду стечения ряда обстоятельств и было осуществлено той же группой государств, которые проводили действия по защите населения Руанды.

В общем случае интервенция (вмешательство) во внутренние дела государства квалифицируется как грубое нарушение международного права, но в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, особенно, когда последствия несвоевременного реагирования на кризис выплескиваются за пределы государственных границ, международное сообщество может признавать необходимость соразмерного вмешательства. В косовском случае, когда продолжавшиеся с 1989 г. беспорядки и боевые действия уже привели к гибели около четверти миллиона человек и к изгнанию с мест проживания почти миллиона человек², решение об использовании сил НАТО для прекращения насилия со стороны сербских формирований к населению Косово было спровоцировано массовой миграцией в начале 1999 г.³

В процессе установления легитимности поведения государств очень важен учет временного интервала оценки: непосредственно, в момент бомбардировок силами НАТО сербских формирований в Косово и объектов непосредственно в Сербии в период с 24 марта по 10 июня 1999 г., абсолютным большинством наблюдателей такой акт применения силы расценивался как несправедливый; но если давать ему оценку, например, в приложении к периоду с 1989 г. по 1999 г., — то, как чрезвычайно справедливый, поскольку его итогом явилось прекращение как массовых этнических чисток на территории бывшей Югославии, так и исхода населения Косово на территории сопредельных государств.

Такое предположение подтверждается Консультативным заключением Международного суда ООН (далее — МС ООН) относительно соответствия одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права⁴, которое ссылается на резолюцию 1244 (1999) СБ ООН⁵ как источник международно-правовых обязательств.

¹ Принятые Советом Безопасности резолюции 1160 (1998), 1199 (1998) и 1203 (1998) в отношении урегулирования косовской ситуации не предоставляли каких-либо средств к прекращению насилия, констатируя ситуацию и обращаясь лишь с требованиями, заявляя об «обеспокоенности» увеличением нарушений прав человека и международного гуманитарного права, призывая решать имеющиеся проблемы политическими средствами и т. д. Важно отметить, что резолюции были обращены в равной мере не только к руководству Союзной Республики Югославия, но и к руководителям косовских албанцев и всем другим членам албанской общины Косово.

² Не менее существенную роль в обосновании решения на применение силы также сыграло то, что сербское правительство не выполняло ранее заключенные соглашения и не желало учитывать интересы своих соседей, принимавших значительное количество беженцев. См.: Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm> (дата обращения: 18.10.2015).

³ О возможной эскалации конфликта по боснийскому сценарию свидетельствовало событие 15 января 1999 г., когда в деревне Рачак после операции сербских сил безопасности было обнаружено 45 погибших, а пять с половиной тысяч человек покинули место проживания. См.: Press Release SC/6628 3967th Meeting (Night) 19 January 1999. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/press/en/1999/19990119.sc6628.html> (дата обращения: 20.11.2015).

⁴ См.: § 58 Консультативного заключения Международного Суда относительно соответствия одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права. Документ ООН A/64/881. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/469/83/PDF/N1046983.pdf?OpenElement> (дата обращения: 19.11.2015).

⁵ Документ ООН S/RES/1244 (1999). [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/91/PDF/N9917291.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

Принятие данной резолюции служит подтверждением того, что силовое принуждение воюющих к мирным способам разрешения конфликта происходило в общих интересах. В п. 3 резолюции СБ ООН потребовал, «чтобы Союзная Республика Югославия немедленно и поддающимся контролю образом прекратила насилие и репрессии в Косово и начала и завершила поддающийся контролю поэтапный вывод из Косово всех военных, полицейских и военизированных сил согласно ускоренному графику». В п. 5 резолюции СБ ООН постановил развернуть в Косово под эгидой ООН международные гражданское присутствие и присутствие по безопасности и приветствовал согласие Союзной Республики Югославия (далее — СРЮ) на такие присутствия. Пункт 15 резолюции требовал, чтобы Освободительная армия Косово и другие вооруженные группы косовских албанцев немедленно прекратили все наступательные действия и выполнили требования в отношении демилитаризации.

Непосредственно перед принятием резолюции 1244 (1999) руководство СРЮ было принуждено действиями сил НАТО к подписанию Военно-технического соглашения от 9 июня 1999 г.¹ (далее — ВТС), ст. 1.2 которого предусматривала развертывание «Сил для Косово» (далее — СДК)² и разрешала им «действовать в Косово беспрепятственно и с полномочиями принимать все необходимые меры с целью установления и поддержания безопасной обстановки для всех граждан Косово и иным образом осуществлять свою миссию». Военно-техническое соглашение также предусматривало вывод наземных и военно-воздушных сил СРЮ, за исключением «согласованного числа югославского и сербского военного и полицейского персонала». По своей сути, положения ВТС стали мерами, обеспечившими имплементацию резолюции 1244 (1999).

Таким образом, СБ ООН *post factum* легитимировал результаты действий сил НАТО по принуждению к миру. Так, например, ст. II п.2 (а) ВТС определяла: «...как только установлено, что силы Союзной Республики Югославии выполнили положения настоящего подпункта и пункта 1 настоящей статьи, воздушные удары НАТО приостанавливаются. Распоряжение о приостановлении продолжает действовать при условии, что полностью соблюдаются обязательства настоящего соглашения и что Совет Безопасности принимает резолюцию о таком быстром развертывании международных сил безопасности (СДК), при котором можно было бы избежать вакуума в плане безопасности»³.

Таким образом государства НАТО обусловили прекращение бомбардировок обеспечением: во-первых, долговременного прекращения военных действий; во-вторых, санкционирования, развертывания, функционирования и поддержки деятельности международных сил безопасности. Также обязательным условием деятельности международных сил безопасности в тексте ВТС заявлялось наделение их правом применять необходимую силу не только для самообороны, но и для создания безопасной обстановки для международного гражданского присутствия и других международных организаций, учреждений и неправительственных организаций, и для принятия всех необходимых мер с целью установления и поддержания безопасных условий жизни для всех граждан Косово⁴. В итоге 10 июня 1999 г. на основании Гл. VII Устава СБ ООН

¹ Военно-техническое соглашение между международными силами безопасности (СДК) и правительствами Союзной Республики Югославии и Республики Сербии о процедурах и режиме вывода из Косово сил безопасности Союзной Республики Югославия. Документ ООН S/1999/682. [Электронный ресурс]. URL: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990615_MilitaryTechnicalAgreementKFORYugoslaviaSerbia%28ru%29.pdf (дата обращения: 20.11.2015).

² Более известны под названием КФОР (KFOR — Kosovo Force).

³ ВТС, см. сноску 8.

⁴ ВТС, ст. I п. 4., Добавление «В».

принял резолюцию 1244 (1999), которая создала международно-правовые обязательства не по прекращению огня, а по урегулированию гуманитарного кризиса для всех сторон конфликта, поскольку масштабное насилие в отношении гражданского населения на территории Косово было прекращено применением сил НАТО в отношении элементов системы государственного управления СРЮ.

Такова реальность современной системы международных отношений, в которой государства признают, что СБ ООН обладает главной, но не исключительной ответственностью за поддержание международного мира и безопасности, а следовательно, не только СБ ООН может определять содержание международной практики, в ходе которой абстрактные нормы международного права реализуются в конкретных обстоятельствах.

Проблема баланса и конфликта двух необходимых аспектов, составляющих основу как сотрудничества, так и конкуренции в рамках системы современных международных отношений, а именно, сосуществования универсальных обязательств государств в сфере международной безопасности, основанной на уважении их суверенных прав, и обязательств по защите прав человека, особенно в ходе вооруженных конфликтов, — очень хорошо иллюстрируется одним из заявлений, сделанных при обсуждении косовской ситуации в СБ ООН: «... мы завершаем операцию, которую не должны были проводить. Мы искренне надеемся, что те немногие делегации, которые утверждали, что воздушные операции Организации Североатлантического договора (НАТО) против Союзной Республики Югославии являются нарушением Устава Организации Объединенных Наций, в один прекрасный день осознают, что Устав не является единственным источником международного права»¹. Данная позиция основана на том, что в Уставе ООН гораздо более подробно разработаны вопросы соблюдения суверенитета, нежели прав человека... Это подтверждено голосованием 26 марта 1999 г., когда проект резолюции, вынесенный Россией и Китаем, был отвергнут 12 голосами членов СБ ООН против 3»².

Сторонники вмешательства оправдывали свои действия как исключительную и продиктованную крайней гуманитарной необходимостью меру и определяя ее как «минимум, который был сочтен необходимым для этой цели»³. Более того, определение положения в Косово как «угрозы международному миру и безопасности» в резолюциях СБ ООН 1199 (1998) и 1203 (1998), к началу вмешательства уже формально вывело ситуацию из исключительной внутренней юрисдикции государства⁴.

Данная концепция использования права для легитимации акта применения силы была подробно исследована в докладе Независимой международной комиссии по вопросу Косово (далее — НМКК)⁵.

¹ Выступление г-на ван Валсума (Нидерланды) на 4011-м заседании СБ ООН 10 июня 1999 г. Документ ООН S/PV.4011. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N99/854/46/PDF/N9985446.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

² Выступавший ссылался на обсуждение проекта резолюции, в поддержку которой выступили только Китай, Намибия, Российская Федерация. См.: стенограмма 3989-го заседания СБ ООН 26 марта 1999 г. Документ ООН S/PV.3989. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N99/852/17/PDF/N9985217.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015). Текст проекта резолюции предлагал определить применение НАТО силы против СРЮ как угрозу международному миру и безопасности. См.: документ ООН S/1999/328. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/086/82/PDF/N9908682.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

³ Выступление сэра Дж. Гринстока (Соединенное Королевство) на 3988-м заседании СБ ООН 24 марта 1999 г. Документ ООН S/PV.3988. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N99/852/11/PDF/N9985211.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

⁴ Выступление г-на Тюрка (Словения) на 3988-м заседании СБ ООН 24 марта 1999 г. Там же.

⁵ Independent International Commission on Kosovo. См. выше, сноска 4.

Изложенную в отчете НМКК позицию можно рассматривать как особую форму буквального толкования положений международного права, когда: во-первых, происходит поиск формального источника права как основания обращения к силе; во-вторых, предлагается политически мотивированное обоснование приоритета найденного обоснования акта применения силы над иными существующими международными нормами.

Такая модель обоснования актов применения силы, впервые использованная в косовском конфликте, является весьма привлекательной для обоснования позиции государства, поскольку она разрешает использовать «описательное» условие формального толкования, когда смысл регулирования объясняется как общее правило, в точном соответствии с «текстом»¹ нормы международного права (иначе говоря, осуществляется буквальное толкование). *Но при этом опускается вторая часть процесса разъяснения, когда должно происходить раскрытие свойства нормативности заявляемой нормы, т. е. обязательности ее применения исключительно к типичным, однородным, часто повторяющимся взаимодействиям в международных отношениях. Также в этом случае намеренно не рассматриваются как правовые связи нормы — ее взаимоотношения с другими юридическими предписаниями и правовыми принципами; так и ее внеправовые связи с другими общественными явлениями. Аргументация в этой части обоснования является не правовой, а морально-этической и политической.*

Получившая в ходе косовского конфликта развитие концепция применения силы для решения гуманитарных задач без согласия государства, являющегося объектом вмешательства, может быть применена и для оценки легитимности обоснования применения силы как в отношении Ливии, так и Сирии, но только на некоторых этапах операций. В данных случаях необходимо обращать внимание на то, что даже существование разрешающей резолюции СБ ООН не является безусловным одобрением применения силы, поскольку нужно оценивать реакцию третьих сторон на то, как, например, страны НАТО интерпретировали данную резолюцию.

В ливийском конфликте формирования сил стран НАТО должны были действовать на основании резолюции СБ ООН², разрешившей применение силы, ограниченное решением задач:

- защиты гражданского населения и мест его проживания, находящихся под угрозой нападения, но, исключая при этом, возможность пребывания иностранных оккупационных сил в любой форме на любой части ливийской территории;
- обеспечения соблюдения запрета на все полеты в воздушном пространстве Ливийской Арабской Джамахирии, чтобы помочь защитить гражданское население;
- обеспечения строгого соблюдения эмбарго на поставки оружия путем проведения на своей собственной территории, включая морские порты и аэропорты, и в открытом море досмотр морских и воздушных судов, следующих в Ливийскую

¹ Статья 38 Статута Международного суда ООН определяет виды норм международного права, которые он обязан применять при решении переданных ему споров, а именно: (a) международные конвенции; (b) международный обычай; (c) общие принципы права; (d) с оговоркой, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций; а также, наделен правом разрешения дел *ex aequo et bono*. Поэтому любое политическое заявление о «нарушении международного права» должно, как минимум, порождать ответный запрос о разъяснении того, о нарушении каких норм идет речь. См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/icj/statut.shtmlchap2> (дата обращения: 15.10.2015).

² Документ ООН S/RES/1973 (2011). [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/41/PDF/N1126841.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

Арабскую Джамахирию или из нее, если у данного государства имеется информация, которая дает разумные основания полагать, что перевозимый груз содержит предметы, поставка, продажа, передача или экспорт которых запрещены, включая доставку вооруженных наемников.

Но в ходе применения силы военные формирования государств НАТО вышли за рамки политической легитимации, формально установленные в резолюции 1973 (2011), и, возможно, что уже изначально их действительные цели были ориентированы на изменение политического режима в государстве-объекте вмешательства.

Такой выход за пределы разрешенного способа применения силы не получил впоследствии осуждения в СБ ООН и тем самым был поставлен вопрос доверия к обязанности запрашивать у него разрешение на применение силы не только при наступившей вскоре необходимости разрешения кризиса в Сирии, но и в общем случае.

Допустимость выхода за формальные ограничения, определенные в резолюции СБ ООН в соответствии с предписанными международным правом процедурами, даже обоснованная существенными моральными аргументами, может выводиться только из реакции третьих сторон, которые, во-первых, учитывают расхождение заявляемых и реальных национальных целей государств, осуществляющих вмешательство; и во-вторых, степень их совпадения со своими собственными национальными целями.

Именно вследствие этого даже одобренный СБ ООН акт применения силы для решения гуманитарных задач в чрезвычайных ситуациях не обязательно будет политически легитимирован; либо, возможно, он получит такое признание по прошествии достаточно длительного периода времени.

Необходимо отметить, что парадигме Устава ООН сформирована особая методика обоснования актов применения силы, которая обязывает государства гарантировать, что действия, даже осуществляемые в обход прописанных в Уставе ООН процедур, все-таки будут проводиться в соответствии с целями и принципами ООН. В такой системе обоснования каждый акт применения силы заведомо предполагается «неправомерным», но на государстве лежит бремя доказывания того, что его действия легитимны, поскольку осуществляются в общих интересах мирового сообщества, а следовательно, являются «справедливыми» в той же парадигме ООН.

Исследование актов применения силы и сопровождающих их заявлений государств о необходимости их легитимации при отсутствии санкции СБ ООН позволяет вывести некоторые правила поведения, действующие в среде государств, чьи возможности, как военные, так и политические (либо даже исключительно политические), позволяют обеспечивать свои национальные интересы, и, которые, что естественно, заявляются ими как справедливые/правомерные. В этом процессе нельзя опираться только на буквальное толкование положений Устава ООН, регламентирующих применение силы, но и учитывать совокупность других факторов: например, цели применения силы (как заявляемые, так и реальные), и их восприятие акторами справедливыми (т. е. ведущими к достижению и поддержанию общих целей — международному миру и безопасности, защищающими человека от грубого нарушения его основных прав), а также иные сопутствующие и случайные обстоятельства международной обстановки. В таком случае положения Устава будут уважаться как достаточные нормы, которые обеспечивают как необходимое следование целям ООН, так и «коллективное понимание поведения акторов как должного» [6, р. 33], т. е. служат основой оценки легитимности. Именно так, как «должные», «не в соответствии с правом, но легитимные», были оценены МНKK действия стран НАТО в Косово.

Возможен и иной подход к разъяснению того, что такие силовые действия в обход процедур ООН, в действительности не нарушают принципов, заявленных в Уставе ООН. Например «свидетельство о существовании права... требует, чтобы орган власти или индивид, применяющий норму, либо заявляющий о ее существовании, смог про-

демонстрировать фактическое существование признаков, по которым можно заявить о существовании нормы, — вне зависимости от того, относится ли это к источникам, процедурам создания нормы, ее сущности, или последствиям применения» [2, р. 13]. Если последствием действий акторов является прекращение масштабных страданий гражданского населения и принуждение конфликтующих к миру, то не является ли это свидетельством существования международной нормы, в соответствии с которой они действовали?¹ Иначе, неужели в чем-то ином состоит цель Устава ООН?

В общем случае предлагаем, во-первых, определять как «гуманитарное вмешательство» только лишь те действия по предоставлению гуманитарной помощи и защиты с применением военной силы, которые осуществляются государствами индивидуально, либо коллективно без одобрения СБ ООН. Действия отдельных государств, либо многонациональных сил по предоставлению помощи и защиты не следует определять как «гуманитарные вмешательства», если они осуществляются на основании полномочий от Совета Безопасности, либо силами ООН, либо теми силами, которые подпадают под определение «коллективных» в соответствии с Гл. VII Устава ООН. Равным образом гуманитарные действия ООН по предоставлению помощи в Северном Ираке в 1991 г., на территории Сомали в 1992 г., в Дарфуре в 2007 г. могут лучше всего быть охарактеризованы как «коллективное применение силы» в соответствии с Уставом ООН. Если описывать какое-либо из приведенных действий как «гуманитарное вмешательство», значит, по сути, лишит термин его сущностного содержания. Во-вторых, «гуманитарное вмешательство» может быть направлено против как правительственных, так и неправительственных действующих лиц, например, на территории несостоятельного, т. е. разрушившегося государства. В-третьих, силовая акция не должна предприниматься вследствие приглашения законного правительства государства-объекта вмешательства, либо с его явно выраженного согласия. В-четвертых, как показала практика, «гуманитарное вмешательство» помимо решения задач предоставления помощи и защиты может быть «нацелено на изменение действий территориального правительства, для того, чтобы прекратить преследование какой-либо отдельной группы; иногда цель расширяется до полной замены режима как способа изменения его вызывающего обеспокоенность поведения» [3, р. 463].

С момента окончания Холодной войны отношение международного сообщества к военному вмешательству для предоставления помощи и защиты претерпело существенные изменения. Поскольку ранее такие вмешательства со стороны отдельных государств чаще всего не получали одобрения СБ ООН, то, соответственно, обязательства по признанию ситуации у мирового сообщества в целом не появлялись. Но с изменением приоритетов международной безопасности политические оценки, даваемые в ходе дискуссий, в конце концов, поспособствовали определению существенных элементов развивающейся новой международной нормы «ответственность по защите»². Ее сущностное отличие от традиционной нормы «гума-

¹ Вмешательство с применением военных средств для замены элит в другом государстве, как способ применения силы, практически никогда не получает признания международного сообщества. Однако интерес может представлять рассмотрение военного вмешательства Вьетнама в Камбоджу для устранения правительства «красных кхмеров», которое почти все камбоджийцы восприняли как освобождение. Рядом делегаций в СБ ООН было выражено большее возмущение фактом вмешательства, чем геноцидом, который осуществляли «красные кхмеры» и «которые при этом более 10 лет занимали место в Генеральной Ассамблее ООН». См.: стенограмма заседания СБ ООН S/PV.2108. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL0/306/66/PDF/GL030666.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.11.2015).

² Иногда эту норму называют обоснованием «третьего вида правомерного применения силы»: первый — с санкции СБ ООН, второй — самооборона на основании ст. 51 Устава ООН, третий — «ответственность по защите». См.: Hurdaug, Ian. Bomb Syria, Even if It Is Illegal. The New York Times. August 27, 2013. [Электронный ресурс]. URL: http://www.nytimes.com/2013/08/28/opinion/bomb-syria-even-if-it-is-illegal.html?_r=1 (дата обращения: 22.11.2015).

нитарного вмешательства» заключается в обязательности легитимации действий государств в резолюции СБ ООН, даже *post factum*, как это было сделано в отношении ситуации в Косово резолюцией 1244 (1999).

Необходимо отметить, что складывающийся порядок предоставления гуманитарной помощи и защиты в ряде случаев может даже вступать в противоречие с позицией должностных лиц ООН. Так, например, в докладе Генерального секретаря ООН «Выполнение обязанности защищать»¹ отмечено, что ни одна стратегия выполнения обязанности защищать население не будет полной, если она не будет предусматривать возможность принятия коллективных принудительных мер, включая осуществление, в крайнем случае, санкций или силовых военных операций в соответствии со ст. 41 или 42 Устава, Генеральной Ассамблеей в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюции «Единство в пользу мира», или региональными или субрегиональными механизмами в соответствии со ст. 53 Устава с предварительного разрешения Совета Безопасности.

Датский институт международных отношений проводил исследование практики осуществления «гуманитарных вмешательств» [4], результаты которого были использованы НМКК в качестве методологической основы анализа разрешения косовского конфликта. Институтом были предложены пять критериев для оценивания легитимности «гуманитарного вмешательства» в рамках парадигмы ООН:

- существование серьезных нарушений прав человека или международного гуманитарного права;
- неспособность СБ ООН выполнить свои обязанности;
- многосторонний характер действий по защите;
- применение силы — только необходимое и соразмерное;
- «незаинтересованность» вмешивающихся государств.

Комиссия, в свою очередь, в качестве методологического аппарата для выявления уровня международного признания «гуманитарного вмешательства» в развитие предложений Датского института международных отношений предложила набор принципов оценки легитимности акта применения силы, разделенных на две группы². Первая группа определяла так называемые «пороговые принципы», которым должно удовлетворять всякое притязание на справедливый характер акта гуманитарного вмешательства. Вторая группа (так называемые «контекстуальные принципы») определяла критерии, применение которых к оценке действий вмешивающихся государств позволяло делать вывод об увеличении или уменьшении уровня международной поддержки акта вмешательства. Входящие во вторую группу принципы могут быть применены для определения необходимости обращения к силе как до осуществления вмешательства, так и для оценки его правомерности *post factum*, в том числе и вне мандата СБ ООН государствами как в составе коалиции, так и самостоятельно.

Пороговыми принципами МНKK определила:

1. «Механизмы инициирования» гуманитарного вмешательства. Первый — это существование серьезных и масштабных нарушений прав человека, либо норм гуманитарного права в течение продолжительного времени. Второй — это подвержение гражданского общества широкомасштабным страданиям и риску вследствие «несостоятельности» государства, т. е. разрушения государственного управления в масштабах всего территориального суверенного государства.

2. Необходимость непосредственной защиты подвергаемого насилию населения как важнейшая цель любых этапов гуманитарного вмешательства, предусматривающих как угрозу применения силы, так и ее непосредственное применение.

¹ Документ ООН A/63/677, п. п. 55, 56. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/12/PDF/N0920612.pdf?OpenElement> (дата обращения: 21.11.2015).

² Independent International Commission on Kosovo. См. выше, сноска 4.

3. Срочность и неизбежность вмешательства: гуманитарная катастрофа должна быть прекращена как можно быстрее, защита всех гражданских лиц должна предоставляться всем категориям без исключения, сопутствующий ущерб должен сводиться к минимуму. Кроме того, использование мер наказания или возмездия против правительства должно быть исключено. То есть изменение формы правления в государстве-объекте вмешательства является недопустимым.

К «контекстуальным» принципам МНКК были отнесены следующие условия реализации гуманитарной помощи и защиты с помощью военных средств:

4. Должны быть предприняты существенные усилия для поиска мирного разрешения конфликта. Найденное решение должно гарантировать, что злоупотребления прекращены гарантированно и на длительный срок, либо осуществляется процесс восстановления надлежащей власти.

5. Обращение к СБ ООН или отсутствие решения ООН не являются безусловно необходимым фактором. Такие ситуации возникают, когда один из постоянных членов СБ ООН реализует свое право вето, либо происходит необращение к СБ ООН из-за нежелания получить такое неизбежное вето, которое сделает нецелесообразным последующее обращение к Генеральной Ассамблее ООН. Такое противодействие праву вето оправданно, если значительное число государств соглашаются с существованием состояния гуманитарной катастрофы или неизбежностью ее наступления и формируют коалицию для противодействия ей.

6. До начала осуществления мер принуждения с применением военной силы переговорные мероприятия и меры принуждения, включая санкции, ограничения в торговле и иные меры должны потерпеть неудачу; и дальнейшая задержка в реагировании может привести к гуманитарной катастрофе.

7. Любая угроза либо непосредственное применение силы не должны быть односторонними, они должны получить коллективную поддержку как в оправдание такого акта, так и в его реализации рядом государств.

8. Со стороны главных органов ООН в сфере оценки правомерности применения силы, а именно СБ ООН либо МС ООН, не должно быть заявлено какого-либо формального осуждения, либо негативной оценки.

9. На всех этапах военных операций, в том числе во время оккупации после прекращения огня, должно быть обеспечено более жесткое следование законам и обычаям войны и международному гуманитарному праву, чем в случае проведения стандартных операций.

10. Стремление к достижению каких-либо территориальных, либо экономических целей является недопустимым для обеспечения признания легитимности вмешательства. Вмешивающиеся государства должны быть гарантированно готовы к выведению военных сил и прекращению экономических мер в кратчайшие сроки после достижения гуманитарных целей.

11. После того как применение вооруженных мер достигло своей цели, необходимо активно осуществлять гуманитарную миссию направлением на нее существенных ресурсов для поддержки населения и обеспечения быстрых и гуманных преобразований для возвращения населения к нормальной жизни. Это само по себе подразумевает отказ от широкомасштабных и карательных санкций.

Таким образом, практика государств, в некоторых случаях поддержанная СБ ООН, привела к развитию достаточного институционального инструментария для урегулирования проблем легитимации «гуманитарного вмешательства». Но, тем не менее, государства, проводящие активную военную политику, неизбежно вынуждены преодолевать политические ограничения, связанные с получением необходимого разрешения на применение силы от СБ ООН.

Совет Безопасности как институт (в широком смысле — международное сообщество) пришел к признанию того, что, действуя на основании Главы VII

СБ ООН и в соответствии с формирующейся нормой коллективной международной ответственности за защиту, он может санкционировать применение военной силы государствами самостоятельно для исправления катастрофического положения на территории какого-либо государства, если он готов объявить, что ситуация создает «угрозу международному миру и безопасности» в соответствии со ст. 39 Устава ООН¹. Тем самым, непосредственно не разрешая применение силы, СБ ООН «предлагает» государствам осуществлять «конструктивное неследование»² процедурам Устава ООН и гарантирует при этом неосуждение «гуманитарного вмешательства».

Подводя итог, определим сущностное содержание данной международной нормы, регламентирующей вмешательство с применением военной силы ввиду крайней необходимости.

Во-первых, описательное условие нормы — общее правило, формулируемое в терминах международного права, в котором презюмируется существование коллективной международной ответственности за защиту, которая *предположительно* может быть формализована в резолюции СБ ООН, санкционирующей, как крайнее средство, военное вмешательство, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить.

Вторая часть нормы, которая собственно преобразует норму международного права в стандарт неюридического характера, т. е. в международную норму, включает легитимирующие применение силы морально-этические и политические критерии необщего характера, которые Совет Безопасности должен учитывать при рассмотрении вопроса о том, санкционировать ли *ante factum* или одобрить *post factum* применение военной силы³ для противодействия реальным или неизбежным актам геноцида и других массовых убийств, этнической чистке или серьезным нарушениям международного гуманитарного права, а именно: (а) серьезность угрозы; (б) правильность цели; (в) обращение к силе как к крайнему средству; (г) соразмерность применяемой силы угрозе; (д) учет последствий ее применения⁴.

Предложенная СБ ООН методология в принципе не расходится с классическим каноном обязательности обоснования необходимости и соразмерности применения военной силы, сформулированным при обсуждении инцидента *Каролина*⁵, который предполагал необходимость оценки того, насколько угроза причинения ущерба безопасности государства является реальной и серьезной, чтобы применение военной силы было оправдано «срочностью, силой обстоятельств, отсутствием других способов и момента преднамеренности» и не явилось «беспричинным и чрезмерным».

В процессе обоснования своих действий государства обязаны показать СБ ООН, что главная цель военных действий действительно преследовала устранение или предотвращение угрозы и не была обусловлена иными мотивами. Также предполагается, что обращение к военным средствам осуществляется только в случае

¹ Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Документ ООН A/59/565, п. 202. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.01.2015).

² Hurdaug, Ian. См. выше, сноска 20.

³ Более безопасный мир: наша общая ответственность. П. 207. См. выше, сноска 23.

⁴ Оценка успешности гуманитарного вмешательства определяется третьими сторонами, которые определяют, не привело ли устранение угрозы к худшим последствиям, нежели бездействие.

⁵ См.: British-American Diplomacy. The Caroline Case. [Электронный ресурс]. URL: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp (дата обращения: 12.01.2015).

исчерпания невоенных средств, а по своим масштабам, продолжительности и интенсивности является минимально необходимым.

Таким образом, предполагается, что можно выделить три уровня легитимации актов применения силы для предоставления гуманитарной помощи и защиты, осуществляемых ввиду крайней необходимости. Во-первых, наибольшей легитимацией обладают действия, обеспеченные резолюцией СБ ООН как до начала действий, так и *post factum*. В этом случае можно говорить о реализации концепции «ответственность по защите» и что сила применяется в общих интересах. Более того, при реализации «ответственности по защите» именно на правительство государства, допускающее широкомасштабное нарушение прав человека, налагается обязанность давать объяснения причин, послуживших основанием для вмешательства по гуманитарным основаниям.

Во втором случае можно заявлять об «условной» легитимации самостоятельных действий государств, если СБ ООН не санкционировал применение силы, но реализовав свои полномочия в соответствии со ст. 39 Устава ООН определил, что ситуация в государстве-объекте вмешательства существует «угроза миру».

В третьем случае, при применении силы для предоставления гуманитарной помощи и защиты, не обеспеченном соответствующими резолюциями СБ ООН, можно сделать вывод о притязании государств(а) на самостоятельное осуществление «гуманитарного вмешательства». Такой акт применения силы обречен носить ярлык «неправомерного», даже если рядом государств он предполагается «справедливым» и основан на благородных морально-этических и политических аргументах.

Литература

1. Коростелев С. В. «Ответственность по защите» как политико-правовое обоснование актов применения силы в международных отношениях // Управленческое консультирование. 2015. № 8 (80). С. 26–31.
2. Aspremont, Jean d'. Formalism and the Sources of International Law: A Theory of the Ascertainment of Legal Rules. OUP Oxford, 15 September 2011.
3. Eichensehr, Kristen E. Defending Nationals Abroad: Assessing the Lawfulness of Forcible Hostage Rescues // Virginia Journal of International Law. Vol. 48. Is. 2. P. 451.
4. Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects. Danish Institute of International Affairs 1999. 2nd impression 2000.
5. Kantareva, Silva D. The Responsibility to Protect: Issues of Legal Formulation and Practical Application. Interdisciplinary Journal of Human Rights Law. Vol. 6:1 2011–2012. P. 1–25.
6. Legro, Jeffrey W. Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism // International Organization, Winter 1997. Vol. 51. Is. 1. P. 31–63.

References

1. Korostelev S. V. «Responsibility to Protect» as a Political and Legal Rationale of Uses of Force in International Relations [«Otvetsvennost' po zashchite» kak politiko-pravovoe obosnovanie aktov primeneniya sily v mezhdunarodnykh otnosheniyakh] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 8 (80). P. 26–31. (rus)
2. Aspremont, Jean d'. *Formalism and the Sources of International Law: A Theory of the Ascertainment of Legal Rules*. OUP Oxford, 15 September 2011. 266 pgs.
3. Eichensehr, Kristen E. *Defending Nationals Abroad: Assessing the Lawfulness of Forcible Hostage Rescues* // Virginia Journal of International Law. Vol. 48. Is. 2. P. 451.
4. Humanitarian Intervention. *Legal and Political Aspects*. Danish Institute of International Affairs 1999. 2nd impression 2000. 135 pgs.
5. Kantareva, Silva D. *The Responsibility to Protect: Issues of Legal Formulation and Practical Application*. Interdisciplinary Journal of Human Rights Law. Vol. 6:1 2011–2012. P. 1–25.
6. Legro, Jeffrey W. Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism // International Organization, Winter 1997. Vol. 51. Is. 1. P. 31–63.