

Политическая обусловленность «разумно-необходимого» толкования международных норм в сфере обеспечения международной безопасности

Коростелев Станислав Валентинович

Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников
Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург)
Заместитель начальника экспертно-аналитического управления
Кандидат юридических наук, доцент
ksv1@iacis.ru

РЕФЕРАТ

Статья обращается к проблеме политической обусловленности разумно-необходимого толкования международных норм в ситуациях изменившейся геополитической реальности. Вмешательство в конфликт на территории суверенного государства запрещено Уставом ООН, однако международные акторы заявляют о справедливости такого вмешательства ввиду нарушения общих интересов в сфере безопасности. В ходе противодействия применению химического оружия в гражданском конфликте на территории Сирии влиятельные международные акторы сформировали новую парадигму вмешательства, которая разрешает применение внешней силы для урегулирования внутренних конфликтов, поскольку применение химического оружия, где бы то ни было, представляет собой угрозу международному миру и безопасности. При видимой проблеме умолчания в нормативном регулировании, парадигма ООН, тем не менее, позволяет государствам легитимировать применение силы через *ad hoc* создание «нового» регулирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

международная норма, Совет Безопасности ООН, применение силы, легитимность, химическое оружие, Сирия, вмешательство

Korostelev S. V.

Political Stipulation of «Reasonably Necessary» Interpretation of International Norms in the Sphere of International Security

Korostelev Stanislav Valentinovich

Secretariat of the Council of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the
Commonwealth of Independent States (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Head of Department of Analysis and Expertise
PhD in Jurisprudence, Associate Professor
ksv1@iacis.ru

ABSTRACT

This article addresses the issue of political conditionality reasonably necessary interpretation of international norms in situations of changing geopolitical realities. The intervention in the conflict on the territory of a sovereign state is prohibited by the UN Charter, but international actors argue about the validity of such prohibition of interference due to violations of their common security interests. In the course of countering the use of chemical weapons in the civil conflict in Syria influential international actors formed a new paradigm of intervention, which allows the use of external force to resolve internal conflicts, since the use of chemical weapons, wherever that may be, constitutes a threat to international peace and security. When the visible problem of silence in the regulatory paradigm of the UN Charter exists, however, it allows states to legitimize uses of force by means of the *ad hoc* creation of a «new» regulation.

KEYWORDS

international norm, United Nations Security Council, use of force, legitimacy, chemical weapons, Syria, intervention

Международное сообщество не гомогенно — оно состоит из акторов с несовпадающими интересами, обладающими разным весом и влиянием, ставящими перед собою различные цели. Также международное сообщество — это абстрактная категория и оно не может править как объект управления ввиду его анархичной природы; но оно обладает иерархичной структурой, в которой место государства определяется его совокупной национальной мощью. В борьбе за место в такой иерархии государства не могут не испытывать потребности в существовании механизмов легитимации своих действий, сущность которых состоит в обосновании и оправдании права на применение силы на пути движения к своим национальным целям.

В комплексе взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических/финансовых, информационных и иных мер, к которым прибегают государства для защиты своих национальных интересов, особая роль отводится политико-правовым средствам обоснования притязаний государств на признание акта применения силы справедливым. В связи с отношениями, складывающимися в международном сообществе в сфере оценки *ad hoc* акта применения силы, известные нормы международного права должны рассматриваться как «готовый» целостный инструмент, имеющийся в распоряжении органов государственного управления, и используемый лицами, принимающими решения, для обеспечения легитимации актов применения силы. В данном процессе сущность и закономерности развития используемых для обоснования норм, причины их возникновения, цели, особенности, эффективность действия, характер взаимосвязи с иными международными нормами и с внутригосударственным правом, как представляется, должны «оставляться» в стороне, поскольку все это является предметом науки международного права. Дело в том, что политическая легитимация действий органов государственного управления, по своей сущности, заключается в основном в обеспечении их международной правовой аргументацией для обоснования того, что государство справедливо применяет силу, а противник не имеет ни правовых, ни моральных оснований для ее применения; и этот процесс осуществляется через избегание обобщений, свойственных нормам права. Каждая из сторон конфликта стремится сформулировать такое узкое толкование нормы, чтобы оно могло быть применено для обоснования справедливого характера обращения государства к силе только в данной ситуации, и, ни в коем случае, не могло бы быть использовано уже для ее осуждения в иных сходных ситуациях [2].

Любое применение силы для защиты национальных интересов должно увязываться с возможностью наступления мира, т. е. желаемого для основных акторов состояния международных отношений в сфере безопасности. И только при достижении состояния мира можно сделать заявление, что действия велись в соответствии с международной нормой (*ad hoc* содержание которой было согласовано самими основными акторами), и, соответственно, что международное право может регулировать в данном случае международные отношения, т. е. норма проявила свойство авторитетности. В противном случае безусловное следование буквальному (ограничительному) толкованию права, равно как и неосторожное использование любого другого инструмента, находящегося в распоряжении акторов, может окончательно вывести систему международных отношений из равновесия, что собственно характерно для большинства современных конфликтных ситуаций.

В таком процессе политико-правовая аргументация органов государственного управления на различных этапах развития спора может неоднократно «переключо-

чаться» между двумя крайними взаимодополняющими воззрениями¹ на сущность регламентации международных взаимодействий в международной политике и институте международного права. Первый подход (определим его как «оборонительный») объявляет право, отражающее опыт и сложное устройство международной системы, конститутивной основой политики, которая наделяет ее инструментарием в виде юридической аргументации, обычаев и процедур. Второй подход (определим его как «атакующий») предполагает, что эпифеномен, который обыкновенно определяется как «международное право», выводится из событий политической деятельности и чаще всего является ориентированным на толкование ее результата, т. е. имеет ретроактивный характер, но практически никогда не предопределяет ее. В данном случае чаще всего делается заявление о *sui generis*, т. е. отсутствии достаточного набора правовых средств² для урегулирования конфликта ввиду уникальности ситуации, что является верным в отношении абсолютного большинства требующих немедленного регулирования проблем. Более того, поиск процедур разрешения конфликтов возлагается на сами государства (иногда в рамках межгосударственных институтов), либо спор передается в международные судебные органы для установления как непосредственно содержания права (которое, как казалось бы, должно *a priori* служить средством разрешения противоречий), так и для отыскания самих процедур.

Причина существования умолчаний очевидна: право в реальной международной жизни — не идеальная конструкция, которая могла бы быть вплетена в реальные политические отношения, если бы она не была связана с балансом сил и не была способна учитывать последствия своего применения.

Обращение к концепции *sui generis* не только поддерживает тезис об эпифеноменальности института международного права, но и является одной из уникальных и полезных особенностей современной системы обеспечения международной безопасности. Свидетельствуя об отсутствии в ней каких-либо четких органичных схем разрешения противоречий, она не только обязывает основных международных акторов создавать «новое» международное право, но также предоставляет им дополнительные возможности, например, временные, по политической мобилизации элементов национальной мощи, как своей, так и других участников международного общения, для такого изменения баланса сил³, который сможет обеспечить состояние мира.

В основу аргументации в защиту легитимности акта применения силы, при отсутствии очевидно простых и формально установленных методологических рамок, может быть положено предположение о том, что для большинства международных и формальных международных правовых норм, устанавливающих в общих интересах запреты на некоторые виды поведения, не определен порядок их исполнения и обеспечения, причем созданный и поддерживаемый намеренно. В некоторых ситуациях это как будто бы ставит международное сообщество в сложное положение, но в действительности облегчает разрешение конфликтов: во-первых, сохраняется возможность подключения к процессу урегулирования кризиса новых акторов; во-вторых — ресурсов.

Данный аспект обращения к международному праву, как к одному из средств урегулирования конфликтов, даже при наличии в нем умолчаний, может быть до-

¹ Об эпифеномене международного права и механизмах легитимации решений на применение силы в международных отношениях см.: [1; 3; 4].

² Международное право либо проявляет пассивность, либо не определяет механизмов разрешения конфликтов.

³ Согласно одному из постулатов теории политического реализма, «в случае отсутствия как общности интересов, так и баланса сил, международного права не существует». См.: [5, p. 296].

статочно ярко продемонстрирован реакцией международного сообщества в отношении практически всех этапов, как развития гражданского конфликта на территории Сирии, так и выхода из него, и особенно эпизода, когда было использовано химическое оружие¹.

Столкнувшись с тем, что международное право не предоставляет даже идеальных моделей (международное право в сфере обеспечения безопасности по своей сути является набором таких идеальных и достаточно утопичных правил) для легитимации действий государств, чьи интересы были затронуты конфликтом, международная система отреагировала созданием оформленного терминами права неправового механизма. Этот механизм основывается на ряде приемов заявления о необходимости обращения к силе в зависимости от положения государства в текущем распределении баланса сил.

Общеизвестно, что существование международной нормы не ставится под вопрос, если она подтверждается практикой. Так, с момента окончания Первой мировой войны применение химического оружия в межгосударственных вооруженных конфликтах считалось морально неприемлемым, а принятый *status quo* поддерживался практикой государств, а уже после Второй мировой войны обеспечивался принятием соответствующих конвенций и резолюций Совета Безопасности ООН (далее — СБ ООН).

Так, например, всеобщее негативная реакция на действия иракского верховного командования ходе ирано-иракского конфликта (1980–1988 гг.)², который явился классическим межгосударственным столкновением с применением военной силы и сопутствовавшим использованием запрещенных средств и методов ведения военных действий, т. е. случаем, когда контуры международной ответственности акторов явным образом определены международным правом, была обозначена в ходе дискуссий в СБ ООН: «Мы вновь являемся свидетелями применения химического оружия, запрещение которого, как нам представлялось, рассматривалось в качестве одного и самых великих и важных достижений нашей цивилизации, поскольку это оружие не применялось даже во Второй мировой войне»³, и нашла отражение в резолюциях СБ ООН 620 (1988)⁴ и 612 (1988)⁵.

Но что происходит, если химическое оружие используется во внутренних вооруженных конфликтах, т. е., если формальный запрет на использование химического оружия существует, но его реализация серьезно ограничивается запретом на вмешательство во внутренние дела государств даже для ООН, который установлен ст. 4 п. 7 ее Устава? В существующей парадигме при буквальном толковании нормы использование химического оружия во внутреннем конфликте может вообще не вызывать каких-либо последствий для государства, нарушающего обязательства по защите гражданского населения, поскольку те акторы, которые могли бы этому противодействовать, были бы заведомо обречены на нарушение этой нормы Устава ООН. Как соотносить обязанность следования положениям ст. 2 п. 7 Устава ООН с универсально признаваемым правом человека на жизнь? Очевидным образом

¹ В Гуте, пригороде Дамаска, было использовано отравляющее вещество «зарин». См.: Доклад Миссии Организации Объединенных Наций по расследованию сообщений о применении химического оружия в Сирийской Арабской Республике, касающийся предположительного применения химического оружия в районе Гуты в Дамаске 21 августа 2013 года. Документ ООН A/67/997-S/2013/553.

² Применение химического оружия было интенсивным и частым в нарушение обязательств, которые связывали данные государства по Женевскому Протоколу 1925 г. о запрещении на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств.

³ Выступление г-на Андреотти (Италия). Предварительный стенографический отчет о 2750-м заседании СБ ООН. Документ ООН S/PV.2750.

⁴ Документ ООН S/RES/620 (1988).

⁵ Документ ООН S/RES/612 (1988).

общественное сознание требует внесения необходимых изменений в существующий международный порядок¹.

Конечно же, желаемый для международного сообщества результат, например, прекращение потока беженцев из Сирии, в том числе из-за использования химического оружия против мирного населения, не может быть достигнут при строгом формальном следовании международному предписанию, которое запрещает применение внешней силы на территории суверенного государства.

Никто не подвергал сомнению тот факт, что, несмотря на нарушение базовых международных норм, Сирия обладала всеми каноническими признаками суверенного государства, контролирующего территорию и признаваемого основными международными акторами. Однако использование химического оружия в существенной степени подорвало его легитимность, и основные акторы изменили свое отношение к руководству государства. Использование запрещенных средств и методов ведения вооруженных действий подняло вопрос о необходимости применения внешней силы для устранения угрозы международному миру, но это вопросы, сами по себе, не определяли объект применения силы. Применение силы против режима, или его поддержка в борьбе с повстанцами? На чьей стороне правда? А реагирование на нарушение, обоснованное по цели регулирования и объектам, обязательно ведет к столкновению интересов акторов, придерживающихся различных точек зрения. И в этой ситуации становится очевидным, что правовая регламентация поведения акторов имеет определенный предел, и регулирование вынужденно переходит в политическую сферу, оперирующую, в том числе, категориями морали, и, главным образом, благоразумия.

Так, К. Андерсон приводит как пример реакцию государств на применение химического оружия на территории Сирии в 2013 г.²: норма международного права, защищающая абсолютный суверенитет Сирии, рассматривалась в контексте *общей* заинтересованности в поддержании абсолютного режима неприменения оружия массового уничтожения. В данном случае органы государственного управления великих держав обосновали свое вмешательство в конфликт на территории суверенного государства не необходимостью и чрезвычайными обстоятельствами, а обязанностью обеспечения соблюдения другой существующей международной нормы.

Такой ответ международного сообщества на использование химического оружия во внутреннем конфликте в Сирии продемонстрировал то, что может быть определено как «разумный» подход к использованию международного права, который может быть определен как «толкование с позиции основной идеи Устава ООН», и к которому, кстати говоря, чаще всего прибегают Постоянные члены СБ ООН: в случае обязанности³ разрешения наиболее опасных кризисных ситуаций, связанных,

¹ При отсутствии необходимых нормативных предписаний в современном сообществе предполагается руководствоваться так называемой «Оговоркой Мартенса», т. е. необходимостью уважать, за пределами четких договорных требований, «установившиеся обычаи, принципы гуманности и требования общественного сознания». См.: Сандоз Ив. Конвенция от 10 октября 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (Конвенция от 10 октября 1980 года) / United Nations Audiovisual Library of International Law [Электронный ресурс]. URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cprccc/cprccc_r.pdf (дата обращения: 25.05.2016).

² Anderson K. Five Fundamental International Law Approaches to the Legality of a Syria Intervention [Электронный ресурс]. URL: www.lawfareblog.com/2013/09/five-fundamental-international-law-approaches-to-the-legality-of-a-syria-intervention (дата обращения 12.02.2016).

³ В соответствии со ст. 24 Устава ООН «для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее Члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». Такая обязанность не предполагает возможность обращения СБ ООН к заявлению *non liquet*, к которому могут прибегать международные судебные органы.

например, с угрозой или непосредственным применением оружия массового уничтожения, нарушающим *общие интересы основных акторов*, последние могут обращаться к такому заявлению о содержании нормы, которое по своей сущности и форме является наиболее «удаленным» от буквального (формального) способа ее толкования.

Резолюция СБ ООН 2118 (2013) однозначно определила, что использование химического оружия «...где бы то ни было представляет собой угрозу международному миру и безопасности»¹. Такое постановление СБ ООН, сделанное впервые в его деятельности, позволяет ему действовать по аналогии уже автоматически для урегулирования конфликтов с использованием оружия массового уничтожения, которые возможны в будущем, а также подтвердило «основополагающую норму международных отношений, которая действует уже в течение 90 лет»² и создало своего рода «прорыв в нормативной области»³, очевидным образом необходимый для согласования интересов основных акторов.

Такое разумно-необходимое «ограничение» запрета на вмешательство во внутренние дела государств, содержащегося в ст. 2 п. 7 Устава ООН в отношении, помогает защитить парадигму Устава ООН от буквального толкования самого себя: в противном случае Устав ООН мог бы превратиться в идеально-утопичный набор предписаний, настолько расходящийся с реальной международной политикой, что он лишился бы свойства авторитетности, а следовательно, не мог служить институциональной основой для современной системы коллективной безопасности.

Разумно-необходимый подход естественным образом базируется на приемах формального толкования норм, но всегда предполагает учет последствий строгого следования формальному содержанию права: если они свидетельствуют о нарушении всеобщего интереса, следовательно, норма должна толковаться иначе. Иначе говоря, «да, государства создали норму в своих интересах, но строгое следование ее предписаниям в данных обстоятельствах может им повредить». Такой подход может свидетельствовать о том, что вес источников права, и методология обоснования их применения, и выводы из толкования могут не совпадать со строгим формальным позитивистским подходом к пониманию сущности регулирования.

Насколько значительно поведение государств может отклоняться от установленного нормой идеала? Очевидным образом, незначительно, иначе это может привести к существенной эрозии политико-правового режима, оформляющего согласованные после окончания Второй мировой войны, процедуры оценки легитимности актов обращения к силе, да и другая сторона конфликта также может получить дополнительные аргументы в пользу заявления о неправомерности действий противника. Поэтому обоснование легитимности вмешательства в конфликты на территории другого государства предполагает увеличение роли дипломатических и информационных средств, нежели правовых, так как расширенное и частое *ad hoc* толкование права в пользу применяющего силу актора, расходящееся с идеальной моделью, воплощенной в Уставе ООН, может быть оценено как существование пробела (умолчания) в международном праве, т. е. как отсутствие в широком смысле авторитетных и регулирующих норм. А такая оценка недостаточности регулирования, в свою очередь, может порождать у акторов ложное ощущение отсутствия правовых оснований для присвоения им международной ответственности и тем самым развязывать им руки и приводить к эскалации конфликтов.

¹ Документ ООН S/RES/2118 (2013).

² Предварительный стенографический отчет о 7038-м заседании СБ ООН. Документ ООН S/PV.7038.

³ Там же. Выступление г-на Ассельборна (Люксембург).

При существующих расхождениях в понимании обеспечения необходимого состояния национальной безопасности великими державами, возможность использования умолчаний в международно-правовых средствах разрешения противоречий, тем не менее, является наиболее удобной и эффективной особенностью парадигмы Устава ООН. Это не недостаток конструкции принятия решения по обеспечению международного мира и безопасности, заложенной в него, а наоборот, его нетривиальность, позволяющая не допустить парализации системы международной безопасности, сохранить роль СБ ООН, избежать непосредственного и масштабного столкновения интересов Постоянных членов СБ ООН. В будущем, когда вследствие изменений в балансе сил новые великие державы, не входящие в СБ ООН, смогут продвигать свои интересы вне рамок обязательных дискуссий в СБ ООН, этот механизм не будет работать.

Литература

1. Коростелев С. В. Гуманитарная необходимость: проблема политической легитимации актов применения силы // Управленческое консультирование. 2015. № 3. С. 24–35.
2. Коростелев С. В. Действие метода стратегического легализма в международных отношениях / Глобальный экономический кризис: реалии и пути преодоления. Сб. научных статей. Вып. 7 / под общ. ред. проф. В. В. Тумалева. СПб. : Институт бизнеса и права, 2009.
3. Коростелев С. В. Об эпифеноменальном характере международного права // Управленческое консультирование. 2013. № 12. С. 29–34.
4. Коростелев С. В. Проблемы обоснования актов применения силы во внешней политике государства // Управленческое консультирование. 2015. № 10. С. 15–20.
5. Morgenthau H. J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6 Ed. New York : McGraw-Hill, 1985.

References

1. Korostelev S. V. *Humanitarian need: problem of political legitimation of acts of use of force* [Gumanitarnaya neobkhodimost': problema politicheskoi legitimatsii aktov primeneniya sily] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 3. P. 24–35. (rus)
2. Korostelev S. V. *Action of a method of strategic legalism in the international relations* [Deistvie metoda strategicheskogo legalizma v mezhdunarodnykh otnosheniyakh] / Global economic crisis: realities and ways of overcoming. The collection of scientific articles, Issue 7 [Global'nyi ekonomicheskii krizis: realii i puti preodoleniya. Sb. nauchnykh statei. Vyp. 7] / Under the general edition of the prof. V. V. Tumalyov. SPb. : Institute of Business and Law [Institut biznesa i prava], 2009. (rus)
3. Korostelev S. V. *About epiphenomenal character of international law* [Ob epifenomenal'nom kharaktere mezhdunarodnogo prava] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 12. P. 29–34. (rus)
4. Korostelev S. V. *Problems of justification of acts of use of force in foreign policy of the state* [Problemy obosnovaniya aktov primeneniya sily vo vneshnei politike gosudarstva] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 10. P. 15–20. (rus)
5. Morgenthau H. J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6 Ed. New York : McGraw-Hill, 1985.