

Коростелев С. В.

Проблемы обоснования актов применения силы во внешней политике государства

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 обоснования актов применения силы в реализации внешней политики государств. Поведение государств в значительной степени обуславливается существованием обязанности публичного толкования норм международного права в поддержку своих актов применения силы. Автор определяет содержание процесса обоснования актов применения силы и главные задачи данного процесса. Также в работе раскрывается связь процесса обоснования с военной доктриной государства и реализуемой стратегией национальной безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

обоснование актов применения силы, толкование норм международного права, необходимость применения силы, соразмерность применения силы, военная доктрина, стратегия национальной безопасности

Korostelev S. V.

The Problem of Rationalization of Uses of Force in the Conduct of Foreign Policy by a State

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 Jurisprudence, Associative Professor
intl@szags.ru

ABSTRACT

This article explores the problem addressing the process of international rationalization of uses of force in the conduct of foreign policy by states. Behavior of states is to a great extent preconditioned by the existence of an obligation to interpret the rules of international law publicly. Author defines the subject matter of the process of international rationalization of uses of force and the basic missions of it. Additionally the article does evolve the coherence of that process with military doctrine and translated into reality national security strategy.

KEYWORDS

rationalization of uses of force, interpretation of rules of international law, necessity of the use of force, proportionality of the use of force, military doctrine, national security strategy

В процессе легитимации своей внешней политики или делигитимации поведения других участников международного взаимодействия, особенно в сфере оценки справедливости и правомерности актов применения силы, государства неизбежным образом апеллируют к международному праву, которое является языком международного общения, и именно тем единственным средством, с помощью которого государства могут доводить до мирового сообщества свое видение способов решения задач защиты национальных интересов.

В процессе столкновения национальных интересов органы государственного управления государств обязаны продемонстрировать мировому сообществу, что

они увязывают свои решения с формализованными в международном праве предпочтениями и ожиданиями мирового сообщества, и получить от международной системы соответствующий отклик — политическую оценку своего поведения, которая, в свою очередь, также будет сформулирована в терминах международного права.

Притязание государства на признание его обращения к силе, доведенное до других участников международного общения в терминах международного права, может быть определено как «обоснование (либо политико-правовое обоснование) актов применения силы».

Обязанность публичного толкования международного права органами государственного управления, лежащая в основе системы правил политико-правового обоснования актов применения силы государствами при защите своих национальных интересов, достаточно серьезно обуславливает их поведение и сказывается на результатах проводимой ими политики, поскольку уже само по себе следование международно-правовым процедурам требует, как минимум, временных затрат. Правовые ограничения могут даже затруднить реализацию избранной государством стратегии обеспечения своих национальных интересов, если в ней не учитываются тенденции изменений в организации мирового сообщества и, как следствие, непрерывно трансформирующихся механизмах разрешения противоречий участников международного общения.

Более того, в большей своей части международное право в сфере применения силы имеет обычный характер, а следовательно, планируемый или уже состоявшийся акт применения силы должен быть квалифицирован относительно уже известной обычной практики: всякое действие государства, получающее со стороны мирового сообщества политическую оценку, должно либо соответствовать устоявшейся практике, либо быть оценено как обязательное поведение ввиду необходимости, но только в интересах всего сообщества¹.

В процессе политико-правового обоснования актов применения силы в ходе обсуждения ситуации в Совете Безопасности ООН (далее — СБ ООН)² государство обязано доказать в терминах международного права не только необходимость своего обращения к силе, но и соразмерность³ ее применения относительно угрозы национальным интересам.

Необходимость применения силы — это обстоятельства, на которые обязаны ссылаться органы государственного управления, претендуя на признание акта применения силы легитимным во время дискуссий в СБ ООН, и от того, насколько логично и полно они определены, в дальнейшем зависит, будет ли присвоена государству международная ответственность. Предмет процесса обоснования необходимости могут составлять события и действия, как правомерные, так и неправомерные: факты причинения вреда и неисполнения обязательств, а также факты, лежащие в основании возражений против заявляемой необходимости, как положительные, так и отрицательные⁴.

¹ Так формируется субъективный элемент норм международного обычного права *opinio juris sive necessitatis*.

² Обязанность СБ ООН расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности, установлена Главой VI «Мирное разрешение споров» Устава ООН.

³ Требование соразмерности является дополнительным по отношению к необходимости.

⁴ Документ ООН A/56/10 and Corr. 1 Ответственность государств за международно-противоправные деяния. Ст. 2: Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии: а) присваивается государству по международному праву и б) представляет собой нарушение международно-

В общем случае, модель поведения всякого государства в его взаимодействиях с другими участниками международного общения — стратегия национальной безопасности включает, как обязательный компонент, необходимые и достаточные¹ пороговые значения для применения силы.

Существование состояния «необходимости» является наиболее важным условием, предпосылкой к заявлению и признанию правомерности акта применения силы. Ее первоначальное определение осуществляется, например, государством — объектом применения силы на основе анализа совокупности неправовых по своему характеру, но важных с точки зрения оценки готовности военной организации государства к обороне, факторов, например:

- характера ожидаемого понуждения/принуждения со стороны государства-агрессора;
- относительной мощи государства-агрессора;
- целей государства-агрессора;
- последствий реализации государством-агрессором своих целей.

В то же время, обычная практика государств признает возможность ссылки на состояние необходимости только лишь в тех ситуациях, когда «деяние: а) является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности и б) не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует данное обязательство, или международного сообщества в целом»². Следовательно, в процессе политико-правового обоснования органы государственного управления должны обращать внимание на точное формулирование и доведение до мирового сообщества допустимых пороговых значений ущерба своим существенным национальным интересам, превышение которых неизбежно повлечет обращение государства к силе.

Проблема оценки «соразмерности» применяемой государством силы для решения задач своей обороны заключается в том, что желаемое состояние его безопасности всегда соразмерно находящимся в его распоряжении и используемым средствам и методам ведения вооруженной борьбы.

С точки зрения военного искусства сила применяется соразмерно угрозе, если это происходит:

- в необходимом пространственном масштабе;
- в течение необходимого периода времени;
- с необходимым количеством применяемых сил и средств поражения;
- с необходимым качеством поражения противника.

В то же время международно-правовое содержание критерия «соразмерности» вооруженного принуждения ограничивает применение силы масштабами, интенсивностью и объектами поражения до таких рамок, в которых обеспечивается лишь безотлагательное достижение целей самообороны и запрещается использование

правового обязательства этого государства. См. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf (дата обращения: 15.08.2015).

¹ Критерий «достаточности» для возможности применения ВС определяется в процессе установления относительной мощи участников международного общения. Очевидным образом проблема ППОАПС в значительной степени зависит, во-первых, от политической поддержки других государств, которая возможна лишь при существовании единых подходов к пониманию справедливого характера применения силы; и, во-вторых, от поддержки населения государства, которая служит определяющим фактором для определения объема ресурсов, которое государство может выделить на проведение внешней политики с использованием вооруженной силы.

² См. Документ ООН A/56/10 and Corr. 1 Ответственность государств за международно-противоправные деяния. Ст. 25.

средств и методов ведения вооруженной борьбы для возмездия и наказания. Вооруженные действия оправдываются как необходимые и, одновременно, как соразмерные, если обеспечивается соответствие целей применения силы понятиям правомерности, т. е. международным сообществом оцениваются как «неагрессивность» обращения государства к силе, так и соблюдение комбатантами принципов международного гуманитарного права.

Таким образом, в практическом приложении политико-правовое обоснование актов применения силы — это обеспечение лица, принимающего решение, необходимыми средствами (информационными ресурсами) для принятия решений на подготовку, планирование и непосредственное применение силы, в том числе формирований вооруженных сил, с минимальными международными последствиями, главным образом, для ослабления негативного влияния результатов разрушения им текущего состояния международной безопасности на достижение своих стратегических целей.

Следовательно, можно определить, что главной целью политико-правового обоснования актов применения силы является обеспечение легитимации актов применения силы государством (в сфере *jus ad bellum*), в особенности формирований вооруженных сил, для защиты национальных интересов. А другой важной целью политико-правового обоснования актов применения силы является формирование у лиц из состава вооруженных сил государства целостного представления о взаимосвязанности международных обязательств государства и их прав и обязанностей для уменьшения вероятности наступления для государства неблагоприятных международных последствий вследствие практически неизбежного нарушения международных обязательств государства в сфере *jus in bello* при использовании средств и методов ведения вооруженной борьбы¹.

Процесс политико-правового обоснования актов применения силы должен, как минимум, включать следующие необходимые этапы:

- 1) поиск необходимого правового обоснования применения силы для парирования выявленной угрозы (определение правового режима применения силы, выявление правовых лакун);
- 2) своевременное заявление найденного правового обоснования и допустимых пороговых значений ущерба своим существенным национальным интересам, превышение которых неизбежно повлечет обращение государства к силе, другим участникам международного общения;
- 3) определение ограничений для применения силы (планирование «разумного» применения) и предоставление органам государственного управления рекомендаций и предложений по планированию, подготовке и непосредственному применению вооруженных сил, а также для реагирования на нарушения международных обязательств лицами из состава вооруженных сил:
 - а) обоснование компонента необходимости применения (установление масштаба, продолжительности, интенсивности использования средств и методов ведения вооруженной борьбы соразмерно существующей угрозе);
 - б) обоснование компонента соразмерности применения (установление ограничений на использование средств и методов ведения вооруженной борьбы в соответствии с нормами международного гуманитарного права), а также
- 4) оценка последствий применения силы государством (исследование возмож-

¹ Обязательства в данной сфере определяются как «серьезные», как вытекающие из императивных норм общего международного права. См. Ответственность государств за международно-противоправные деяния, выше, ст. 40, 41. Также поведение лиц из состава ВС рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или группа лиц фактически действуют по указаниям либо под руководством или контролем этого государства при осуществлении такого поведения. Там же, ст. 8.

ностей присвоения и реализации (имплементации) международной ответственности в отношении государства другими участниками международного общения).

Обязанность заявления политико-правового обоснования актов применения силы является неотъемлемой частью участия государства в международном правотворческом процессе, поскольку основным средством создания и развития норм международного права в сфере применения военной силы является практика государств, которая может быть выражена в двух основных формах: во-первых, фактическим применением вооруженных сил, и, соответственно, реакцией на него других государств, и, во-вторых, заявлением военных доктрин. В свою очередь, «заявление военной доктрины» нельзя сводить только лишь к процедуре доведения до мирового сообщества взглядов органов государственного управления на применение вооруженного насилия в оформленных нормативных актах. Выявление реального содержания государственной военной доктрины может быть осуществлено также через участие данного государства в дискуссиях по вопросам правомерности применения военной силы другими государствами, в его оценке функционирования глобальных, региональных организаций и соглашений, в заявлениях общественных деятелей и ученых¹.

В вопросах применения силы государства в значительной степени ограничены своими публично заявляемыми военными доктринами и соответствующими заявлениями об обязанности следования общепризнанным принципам и нормам международного права и безусловной приверженности международным договорам в области обороны, контроля над вооружениями и разоружения². Как следствие, обоснование необходимости применения формирований вооруженных сил, заявляемое в военной доктрине государства, как частный и публичный элемент военной стратегии, «передает» внешней политике в качестве инструмента ограниченную нормами международного права модель поведения в существующей парадигме Устава ООН (публично заявляемая стратегия)³, которая должна быть доведена, желательно до непосредственного применения силы, до других участников международного общения.

Заявляемые военно-политические цели применения вооруженных сил при реализации внешней политики государства должны быть понятны мировому сообществу и не должны вызывать у него отторжения. Сопутствующее политико-правовое обоснование актов применения силы должно продемонстрировать мировому сообществу, что применение силы осуществляется не только исключительно для защиты существенных национальных интересов (обеспечения выживания нации) в рамках установленных международным правом процедур, но и для сохранения мира и обеспечения международной безопасности, т. е. в общих интересах мирового сообщества.

При практическом обращении к силе без предварительного вынесения вопроса на рассмотрение СБ ООН государство равным образом получает правовую оценку

¹ То есть можно сделать вывод, что любая военная доктрина неизбежно обеспечивается юридической доктриной.

² См: Указ Президента Российской Федерации «О Военной доктрине Российской Федерации» от 5 февраля 2010 г. № 146 // Российская газета, № 27, 10.02.2010. Раздел I. Общие положения, п. 3.

³ Понятие «стратегия» обладает более узким, но более фундаментальным характером, чем понятие «политика». Дело в том, что политика в той своей части, что носит публичный характер, и гораздо более часто доводится до других членов международного сообщества, в том числе через опубликование доктринальных документов, не раскрывает истинных намерений государства, не раскрывает объем ресурсов, находящихся в его распоряжении для обеспечения достижения национальных целей.

своего поведения, как и при публичном доведении до мирового сообщества своей желаемой модели поведения. Но в данном случае неизбежно увеличивается вероятность присвоения ему международной ответственности ввиду нарушения обязанности разрешать спор путем предписанных Уставом ООН переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами, а также вынесения спора или ситуации на рассмотрение СБ ООН.

В силу природы международного права политические заявления государства о справедливом (т. е. правомерном) характере акта применения силы получают оценку третьей стороны, не являющейся непосредственно участником конфликта. Именно третьи стороны (в том числе международные институты), а не участники конфликта наделены правом давать оценку заявлениям конфликтующих сторон о правомерности либо неправомерности факта, интерпретировать нормы международного права и делать заключения о существовании и возможности применения нормы обычного права к квалификации конфликта, а также о появлении новой нормы международного обычного права. И в идеальном случае стороны конфликта обязаны соглашаться с таким решением третьих сторон.

Заявленное государством политико-правовое обоснование актов применения силы является лишь необходимой, но недостаточной основой для начала процесса согласования воли участников международного общения в рамках международных форумов, таких как СБ ООН, Генеральная Ассамблея ООН, Международный суд ООН, специальные трибуналы, и его результат воплощается чаще всего в признании или непризнании результатов попыток государства внести изменения в существующее состояние режима международной безопасности.