**Политико-правовой режим современных международных отношений**

А.В.Торкунов

Если согласиться с тем, что в мировой политике сегодня происходят изменения качественного характера, то логично предположить, что это влечет за собой не менее радикальные изменения и свода правил, регулирующих поведение участников политического взаимодействия, образующего определенный политико-правовой режим современных международных отношений.

Со времени выхода в свет работ основоположника международного права голландского юриста Гуго Гроция, т.е. на протяжении 350 лет существования Вестфальской системы, и вплоть до наших дней ведется дискуссия об эффективности или даже самом существовании международного права как такового. Крайние позиции выражаются в утверждении одного крыла исследователей, что международное право должно играть определяющую роль в поведении государств в международных делах, и в утверждении другого, что это лишь набор легалистских аргументов для обоснования любой акции государства, к которой оно считает необходимым прибегнуть.

Нередко международное право сравнивают с правилами дорожного движения, которые принимаются всеми его участниками для общего удобства и безопасности. В государственном (внутреннем) праве установленные нормы права соблюдаются благодаря наличию общего «инспектора дорожного движения» - государства. Весьма высока степень подчинения правилам в международном частном праве, регулирующем отношения между негосударственными субъектами транснациональных отношений - отдельными гражданами, компаниями, организациями и т.д. в таких, например, областях, как торговля, связь, туризм. Здесь эффективность обеспечивается высокой вероятностью исключения нарушителя правил из международного общения со всеми вытекающими отсюда экономическими и иными последствиями для компаний, юридических и физических лиц.

Что касается публичного международного права, сфера применения которого - межгосударственные отношения, то оно характеризуется меньшей степенью исполнения. Во многом это объясняют отсутствием «верховного судьи и исполнителя» над государствами. Действительно, основное ядро международного публичного права составляет вытекающий из обычая и заключенных договоров свод правил, призванных исключить вооруженную борьбу между государствами. Тем не менее систематические военные конфликты и крупномасштабные войны являлись такой же неотъемлемой чертой истории международных отношений на всем ее протяжении, как и периоды мирных отношений между ними. Это вело к формированию довольно скептического или даже циничного отношения к международному публичному праву. Широко известно, например, высказывание бывшего министра иностранных дел Израиля Абба Эбана: «Международное право - это право, которое злонамеренные не выполняют, а праведные не принуждают исполнять». Однако большинство государств в большинстве случаев все-таки придерживаются обычных и договорных норм международного права. Но беда в том, что исключением из этого правила являются войны, часто перечеркивающие все то позитивное, что накоплено в практике международного права в мирное время.

Сохраняя определенные принципы неизменными, международное право развивалось и адаптировалось к специфике конкретных этапов международных отношений. В последнее время, особенно после окончания холодной войны, начинается переосмысление ряда базовых подходов к вопросу о своде правил, которые должны регулировать международную жизнь в новых условиях. Все большее число ученых, ссылаясь на тенденции глобализации мировой политики, определенное уменьшение в ней удельного веса межгосударственных отношений за счет возрастания роли негосударственных субъектов, изменения ее повестки дня в результате возрастания приоритетности экономических, технологических и духовных областей, достигающих уровня традиционной области «высокой политики» - вопросов войны и мира, предлагают новый подход. Они считают правомерным рассматривать традиционную область международного права в более широком контексте «режимов» мировой политики. Под режимами понимаются наборы явно выраженных и подразумевающихся принципов, норм, правил и процедур принятия решений, вокруг которых концентрируются ожидания участников в конкретной области международных отношений. Совокупность этих режимов в различных сферах мировой политики и составляет, по их мнению, еще довольно аморфный организм «мирового менеджмента». Можно спорить о том, какой из режимов - например, в сфере торговли и тарифов, или, скажем, сокращения стратегических наступательных вооружений - оказывает большее влияние на повседневную жизнь людей в различных уголках земного шара, а следовательно, и на всю мировую политику.

Ограниченное пространство главы вынуждает все же сконцентрироваться на более узком круге формирующегося режима «мирового менеджмента» - сохраняющих остроту проблемах безопасности, в частности вопросах суверенитета и вмешательства, войны и мира, которые в большой степени определяют и политико-правовой режим новой системы международных отношений, по крайней мере, на уровне межгосударственных отношений. Актуальность и значимость этой области ярко высветил последний конфликт на Балканах. При этом следует подчеркнуть, что обозначенная проблема анализируется не в строгих рамках юриспруденции, а в более широком контексте взаимодействия политики, права и морали.

Принцип суверенитета, т.е. неподчиненности государства какой-то высшей власти, традиционно рассматривался в качестве основополагающего в международном публичном праве. Действие международного права заканчивалось на границах суверенного государства, в пределах которого все подчинялось исключительно его юрисдикции. Из высшего принципа суверенитета вытекал и принцип невмешательства как обязательства других субъектов не вовлекаться во внутренние дела государства без согласия последнего. Разумеется, абсолютного суверенитета не существовало. Государства, вступая в договоры или руководствуясь обычаем, могли идти на отказ от части своего суверенитета. Например, принцип экстерриториальности дипломатических представительств иностранных государств или, скажем, обязательство большого числа государств выполнять решения Европейского Суда по правам человека по искам собственных граждан, естественно, ограничивают суверенитет. Глобальное радио- и телевещание, Интернет «вторгаются» на территории суверенных государств, по существу, без их согласия. Глобализация мира делает границы более прозрачными. Но в целом уважение суверенитета и невмешательство на протяжении длительного времени оставались краеугольными принципами международного права.

Поскольку в международных отношениях нет высшего авторитета и все государства в принципе равны и свободны в своих действиях, до начала XX в. внешним проявлением суверенитета считалось и право любого государства прибегать к военной силе в отношениях с другими государствами. Но в 1928 г. в пакте Кел-лога-Бриана, который до начала Второй мировой войны подписали 62 государства, впервые в истории была кодифицирована норма, запрещающая применение силы как инструмента национальной политики. Позже она была подтверждена Нюрнбергским трибуналом, объявившим войну «тягчайшим международным преступлением». Тем не менее было очевидно, что одно юридическое объявление войны вне закона не гарантирует ее предотвращения.

При подготовке Устава Организации Объединенных Наций была предпринята попытка разработать более действенный механизм обеспечения одной из главных целей этой организации - механизм «поддержания международного мира и безопасности». Общие положения об отказе от вмешательства в дела другого государства с применением силы были зафиксированы в статье 2 (4): «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций».

С другой стороны, Устав предусматривал поддержание или восстановление международного мира и безопасности в индивидуальном или коллективном порядке, т. е. допускал в определенныx случаях вмешательство, в том числе и с использованием военной силы. Статья 51 закрепляла право на самооборону. А глава VII (статьи 39-42) предусматривала процедуры и меры по коллективному принуждению к миру по решению Совета Безопасности, которые могут приниматься при условии совпадения голосов (отсутствия вето) всех постоянных членов - Великобритании, Китая, Франции, Соединенных Штатов и Советского Союза (после 1991 г. - Российской Федерации). Статья 39 конкретно очерчивала круг эвентуальностей, при которых мог быть задействован механизм главы VII: «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».

Холодная война, по существу, начавшаяся сразу же после принятия Устава ООН или одновременно с этим, блокировала предусмотренный главой VII механизм коллективного поддержания мира и безопасности в результате конфронтации между Советским Союзом и другими постоянными членами Совета Безопасности. С 1946 по 1990 г. Совет Безопасности только дважды смог принять решения, констатирующие факт «нарушения мира». Первый раз - против КНДР в 1950 г. (резолюция 82), что объясняется случайностью, поскольку представитель СССР в Совете Безопасности бойкотировал заседания в момент принятия этого решения. Второй раз единогласия постоянных членов Совета Безопасности для принятия такого решения удалось добиться лишь в 1982 г. в связи с захватом Аргентиной Фолклендских островов (резолюция 502).

За этот же период действия лишь двух государств были признаны «агрессивными» (Израиля и Южной Африки), а в семи случаях Совету Безопасности удавалось договориться о квалификации ситуаций как представляющих «угрозу международному миру и безопасности»[[1]](#footnote-1). За 45 лет Совет Безопасности только дважды смог договориться о введении невоенных санкций - экономической блокады Южной Родезии (1966-1979 гг.) и эмбарго на поставки оружия в Южную Африку (1977-1994 гг.). Если иметь в виду, что за этот же период на планете было развязано порядка 80 войн между государствами, а общее количество конфликтов (с учетом внутренних) составило около 300, то придется признать, что механизм коллективного обеспечения международного мира и безопасности ООН в годы холодной войны был, по существу, парализован.

В практике ООН времен холодной войны сформировался паллиатив коллективных мер по обеспечению международного мира и безопасности - механизм «поддержания мира». В 1956 г. в связи с конфликтом на Ближнем Востоке Генеральная Ассамблея ООН заложила прецедент, приняв резолюцию «Единство в пользу мира», учреждающую «чрезвычайные силы ООН», и предоставила Генеральному секретарю полномочия по их использованию. Но принципы применения чрезвычайных сил ООН по «поддержанию мира» качественно отличаются от принципов «принуждения к миру», предусмотренных главой VII. «Голубые каски» использовались как силы разъединения конфликтующих сторон после заключения перемирия или с согласия этих сторон. Как правило, такие контингенты могли применять оружие только в случае нападения на них и для защиты жизни входящих в них солдат и офицеров.

Этот механизм оказался более приемлемым для постоянных членов Совета Безопасности, в первую очередь для СССР и США, поскольку помогал либо заморозить развитие конфликтов между клиентами Москвы и Вашингтона, как это не раз бывало, в частности, на Ближнем Востоке, или предупредить вмешательство великих держав в те конфликты, в которые по тем или иным причинам они не были склонны втягиваться, например, на Кипре.

Тем временем государства - члены ООН, независимо от их мощи и статуса, регулярно прибегали к использованию силы в отношениях друг с другом. В качестве обоснований или предлогов использовались право на самооборону, защита собственных граждан за рубежом, союзнические обязательства, обращения за помощью (действительные или сфабрикованные) правительств конфликтующих государств и т.п.

Перспектива возрождения консенсуса всех постоянных членов Совета Безопасности открылась в результате окончания холодной войны и в связи с агрессией Ирака против Кувейта в ноябре 1990 г. Совет Безопасности принял резолюцию 678, которая уполномочила государства - члены ООН применить «все необходимые меры для освобождения Кувейта». СССР и западные постоянные члены Совета Безопасности поддержали резолюцию, КНР воздержалась. Таким образом, принцип единогласия был соблюден. В январе 1991 г. возглавляемая Соединенными Штатами коалиция, в которую вошли вооруженные силы 29 государств, начала операцию «Буря в пустыне».

Эта акция расценивается как начало возрождения эффективности Совета Безопасности и как первый существенный случай использования механизма коллективного обеспечения международного мира и безопасности.

Надо заметить, что сама Организация Объединенных Наций не располагает вооруженными силами, а Военно-штабной комитет так и не начал функционировать, как это было предусмотрено статьями 43 и 47 Устава. Поэтому реализация ее санкций по обеспечению международного мира и безопасности делегировалась тем государствам, которые имели возможности и изъявляли готовность исполнить такие решения.

Другим, хотя и более сложным примером реализации коллективных мер по обеспечению международного мира и безопасности под эгидой ООН, является операция в Боснии. В данной главе нет возможности подробно рассмотреть всю историю этой и других подобных операций по принуждению к миру и его поддержанию. Но необходимо хотя бы схематично обозначить канву развития событий.

В июне 1991 г. Словения и Хорватия заявили о выходе из СФРЮ. Проживающие в Хорватии сербы, не согласные с решением Загреба, при помощи Белграда начали боевые действия против вооруженных сил провозгласившей независимость республики. Хорватия обратилась в ООН, и весной 1992 г. Совет Безопасности принял решение о направлении сил по поддержанию мира (ЮНПРОФОР) для наблюдения за заключенным к тому времени перемирием между конфликтующими сторонами.

В марте 1992 г. независимость провозгласила другая республика СФРЮ - Босния. Боснийские сербы при помощи Белграда начали боевые действия против мусульманского правительства Сараево и добились контроля над большей частью территории республики. Аналогичные акции предприняли и боснийские хорваты. В июне 1992г. Совет Безопасности распространил мандат ЮНПРОФОР на Боснию. Помимо наблюдения за очередным перемирием, которое вскоре было нарушено, миротворческому контингенту ООН было поручено обеспечение доставки гуманитарных грузов в наиболее бедствующие районы Боснии. В августе Совет Безопасности принял резолюцию 770, санкционирующую принятие «всех необходимых мер» для обеспечения доставки гуманитарной помощи населению в таких районах, а в октябре - резолюцию 781, запрещающую полеты над Боснией любых самолетов участвовавших в конфликте сторон.

Поскольку боевые действия не прекращались, ООН ввела эмбарго на поставки оружия воюющим сторонам, экономические санкции против Союзной Республики Югославии (в которой остались Сербия и Черногория), оказывавшей помощь боснийским сербам, направила миротворческий контингент в отделившуюся к тому времени Македонию для недопущения разрастания конфликта на эту республику, санкционировала усилия представителя ООН, бывшего госсекретаря США С. Вэнса и представителя Европейского сообщества, бывшего министра иностранных дел Великобритании Д. Оуэна по поиску дипломатических путей решения конфликта, а также «контактной группы» в составе России, США, Великобритании, Германии и Франции. Кроме того, Совет Безопасности объявил несколько районов Боснии «безопасными зонами» и санкционировал применение силы в случае нападения на персонал ООН и миротворческий контингент в этих зонах

Но решения ООН не претворялись в жизнь. ЮНПРОФОР, будучи контингентом «по поддержанию мира», не имел возможности для принуждения к миру. Европейское сообщество уклонилось от предоставленного мандата на применение силы, а Соединенные Штаты на протяжении длительного времени отказывались от принятия на себя той роли, которую они сыграли при осуществлении операции «Буря в пустыне». В свою очередь Российская Федерация, поддерживавшая в Совете Безопасности все решения по Боснии, согласившись в 1994 г. на размещение российского контингента в составе ЮНПРОФОР, тем не менее решительно выступала в последующем против нанесения воздушных ударов по позициям боснийских сербов.

Перелом в боснийской ситуации наступил в начале 1994 г. В феврале сербские силы, блокировавшие мусульманское Сараево, обстреляли центральный рынок, в результате чего погибли 68 человек. В марте они начали систематический обстрел Горажде с 65-тысячным, преимущественно мусульманским населением, который был объявлен Советом Безопасности «безопасной зоной» Эти акты, подробно освещавшиеся телекомпаниями, в первую очередь Си-Эн-Эн, вызвали бурную реакцию мирового общественного мнения. США и ряд европейских стран приняли решение выполнить резолюции Совета Безопасности, предусматривающие принуждение к миру с использованием инфраструктуры НАТО в координации с Генеральным секретарем ООН и его представителем в Боснии.

В конце сентября 1994 г. авиация НАТО сбила четыре сербских самолета, нарушивших запрет на полеты над Боснией, а в апреле нанесла несколько ударов по сербской военной технике вблизи Горажде и Сараево. В мае 1995 г. самолеты НАТО нанесли новые удары по позициям боснийских сербов, которые, в свою очередь, захватили и использовали в качестве живого щита несколько сот миротворцев из состава ЮНПРОФОР. В июне боснийские сербы захватили Сребреницу и Зепу. При этом было расстреляно несколько тысяч мусульман. В свою очередь в августе Хорватия начала наступление и изгнала около 150 тысяч сербов, проживавших в Крайне. К более активным действиям против сербов перешли боснийские мусульмане и хорваты, объединившие к тому времени свои усилия. В сочетании с воздушными ударами НАТО это изменило соотношение сил в Боснии, создало условия для согласования в Дейтоне (США) и последующего подписания в Париже 14 декабря 1995г. соглашения о мирном урегулировании в Боснии и о размещении сил ООН по претворению этого соглашения в жизнь (ИФОР) в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1035.

Таким образом, коллективные действия ООН по принуждению к миру в принципе достигли поставленной цели, привели к прекращению самого кровопролитного конфликта в истории Европы после окончания Второй мировой войны, заложили определенные основы для возможного мирного развития Боснии. Вместе с тем эта операция отличается от «Бури в пустыне» по многим аспектам.

Боснийский конфликт имел преимущественно внутренний, межэтнический характер, хотя и при значительном внешнем вмешательстве со стороны Сербии и Хорватии. Существенным отличием является присутствие масштабного гуманитарного фактора - массовых насильственных перемещений гражданского населения - и мусульман, и хорватов, и сербов - воюющими сторонами по признакам национальности и религии, его планомерного истребления, целенаправленного лишения продуктов питания и медикаментов. Осуществление этой операции характерно и отсутствием на протяжении длительного времени решимости кого-либо из членов ООН предложить свои услуги для реализации решений Совета Безопасности о применении «всех необходимых мер».

Американское вмешательство в конфликт в районе Персидского залива в большой степени стимулировалось обеспокоенностью по поводу перебоев в поставках нефти из этого района в целом и из Кувейта в частности. На Балканах таких экономических интересов у США не было. Кроме того, американское общественное мнение первоначально не было готово поддержать новое применение своих вооруженных сил, памятуя о жертвах, понесенных в ходе санкционированной ООН операции в Сомали. Другой отличительной чертой явилось то, что в конечном счете военным инструментом ООН в урегулировании конфликта стала НАТО.

Наконец, неоднозначной была и политика России. Не возражая против резолюций Совета Безопасности по Боснии, в том числе и тех, которые санкционировали применение «всех необходимых мер», Москва тем не менее настороженно, а затем критически отнеслась к постепенному возрастанию роли США и НАТО в событиях на Балканах. Эта настороженность явилась следствием особых, традиционных отношений Москвы и Белграда, а также нарастающих противоречий с Вашингтоном и Брюсселем по вопросу расширения НАТО и общего отчуждения между Россией и Западом. Хотя при завершении операции РФ сохраняла общий фронт с западными постоянными членами Совета Безопасности и даже согласилась на фактическое подчинение своего контингента в ИФОР командованию НАТО, было очевидно, что за этим скрывается потенциал раскола в рядах Совета Безопасности, а «окно возможностей» для коллективных действий по коллективному сохранению или восстановлению международного мира и безопасности под эгидой ООН начинает закрываться. Расхождению позиций России с Западом способствовало также углубляющееся противоречие по вопросу о новых военных акциях против Ирака. К этому надо добавить влияние особой позиции КНР, которая хотя и не прибегала к вето, но неоднократно воздерживалась при голосовании резолюций в Совете безопасности, которые, по ее мнению, создавали опасный прецедент для подрыва суверенитета и легализации вмешательства во внутренние дела любого государства. А в начале 1999 г. Пекин заблокировал продление мандата миротворческих сил в Македонии, которая незадолго до этого установила официальные отношения с Тайванем.

Поэтому к новому балканскому кризису в связи с ситуацией в Косово западные страны, с одной стороны, и Россия и Китай - с другой, подошли с разных позиций. Тем более что косовский кризис качественно отличался от ситуаций и в районе Персидского залива, и в Боснии.

Если в двух предыдущих кризисах ООН действовала на стороне правительств независимых Кувейта и Боснии, то косовская ситуация в юридическом плане была внутренним делом Союзной Республики Югославии и конкретно Сербии. Суть ее вкратце заключалась в следующем. Правительство Милошевича в 1989 г лишило Косово автономии, проводило жесткую линию на подавление первоначально ненасильственного неподчинения албанцев, которые составляют подавляющее большинство населения Косово, белградским властям. Косовскими албанцами была создана параллельная структура власти в Косово, а лидер Демократического союза Косово И. Ругова был избран президентом «Республики Косово». С формированием в последние годы отрядов Армии освобождения Косово (АОК), не подчинявшихся Ругове и прибегавших к методам вооруженной борьбы не только против сил безопасности Сербии, но и против сербского гражданского меньшинства, Белград резко расширил масштабы военных операций в Косово, от которых все в большей степени страдало гражданское население. Сербская сторона утверждала, что это является следствием борьбы с албанскими террористами и теми, кто поддерживает их, а албанцы заявляли, что речь идет о целенаправленных «этнических чистках»

Совет Безопасности уделял самое пристальное внимание развитию ситуации в Косово и принял три резолюции (1160, март 1998 г.; 1199, сентябрь 1998 г; 1203, октябрь 1998 г.), в которых выражалась глубокая озабоченность ухудшением гуманитарной ситуации в Косово, в частности, в том, что касалось прав человека и международного гуманитарного права, и содержалось требование к СРЮ отвести сербские силы безопасности из Косово, обеспечить международное наблюдение за ситуацией в этой провинции, а также содействовать безопасному возвращению беженцев и перемещенных лиц. Эти резолюции также осуждали «все акты терроризма» со стороны Армии освобождения Косово. В резолюциях содержалась ссылка на главу VII Устава ООН, но не было никаких прямых определений относительно того, что ситуация в Косово представляет «угрозу миру», а тем более, санкций на применение «всех необходимых мер».

Россия последовательно выступала за мирное урегулирование конфликта. Основным механизмом для достижения этой цели была избрана «контактная группа», сформированная еще для разрешения боснийского кризиса, а затем и «тройка» в составе представителей России, США и Европейского союза Остроту ситуации удалось несколько ослабить в ходе встречи Б. Н. Ельцина и С. Милошевича в Москве в июне 1998 г. Но осенью бои между силами безопасности СРЮ, которые применили бронетехнику и артиллерию, и АОК вспыхнули с новой силой, в результате чего около 300 тысяч косовских албанцев вынуждены были бежать в горы. Приближающаяся зима грозила физическим истреблением большей части беженцев.

В этой ситуации Совет НАТО заявил о том, что в Косово налицо все признаки «гуманитарной катастрофы», и о своей решимости нанести воздушные удары по сербским силам безопасности, если те не прекратят боевые действия против мирного населения в крае В октябре 1998 г, накануне начала планировавшейся воздушной операции НАТО, спецпредставителю США Холбруку удалось договориться с Милошевичем о промежуточном урегулировании. Правительство СРЮ соглашалось прекратить боевые действия, сократить подразделения армии и сил безопасности в Косово до количества, которое было размещено там в начале года, обеспечить присутствие наблюдателей ОБСЕ в крае, а также беспрепятственное возвращение беженцев в места прежнего проживания и начать переговоры с албанцами о политическом будущем Косово в составе Сербии

Эти обязательства частично были выполнены. В Косово были введены наблюдатели ОБСЕ, в том числе и российские представители. Но албанцы отказались от переговоров с Белградом, требуя, чтобы повестка дня включала не только вопросы автономии, но и полного отделения Косово от Сербии, на что не согласилось сербское правительство. В начале года боевые действия между сербскими войсками и АОК вспыхнули с новой силой.

Представители ОБСЕ, по существу, следили не за соблюдением достигнутых соглашений, а за возобновлением и эскалацией боевых действий, и в конечном счете были выведены из Косово.

НАТО вновь предупредила о возможности нанесения воздушных ударов по СРЮ. Россия определенно заявила, что в случае постановки такого вопроса в Совете Безопасности будет голосовать против резолюции, санкционирующей применение силы против СРЮ, и предложила продолжить поиск мирного разрешения кризиса. Тем не менее после того, как представители Белграда отказались на конференциях в Рамбуйе и Париже подписать западный проект соглашения, в частности, предусматривающий ввод сил НАТО в Косово, Совет НАТО предоставил полномочия Генеральному секретарю Солане и главнокомандующему Кларку на нанесение воздушных ударов по Югославии. 24 марта 1999 г. началась операция «Союзническая сила».

Российская Федерация, Беларусь, Китай, Индия, ряд других стран осудили вооруженное нападение НАТО на Югославию как вмешательство во внутренние дела и акт агрессии против суверенного государства. При этом указывалось, что эта акция имеет не только балканский, но и глобальный масштаб, поскольку впервые региональная военно-политическая организация открыто проигнорировала букву и общепринятое до той поры толкование Устава ООН, а именно положения статьи 2 (4) о недопустимости вмешательства во внутренние дела суверенного государства, а также четкую процедуру коллективных действий государств - членов ООН по поддержанию международного мира и безопасности исключительно с санкции Совета Безопасности согласно положениям главы VII. Не подпадали действия НАТО и под статью 51 о самообороне. Этот факт вынуждена была признать даже большая часть членов американского Общества содействия международному праву, заседание которого, посвященное этому вопросу, состоялось в Вашингтоне в конце марта 1999 г.

Надо сказать, что на Западе как в политических, так и в научных кругах в последние годы укреплялась доктрина о праве мирового сообщества на вмешательство во внутренние дела государства не только для поддержания международного мира и безопасности, но и по гуманитарным причинам (humanitarian intervention). Классическим в мировой литературе сегодня считается определение вмешательства, предложенное английским ученым Р. Винсентом: «Действия, предпринятые государством, группой внутри государства, группой государств или международной организацией, которые насильственно вторгаются во внутренние дела другого государства. Это конкретное действие, имеющее начало и завершение и направленное против властных структур государства - объекта вмешательства. Оно не обязательно законно или незаконно, но оно нарушает обычную модель международных отношений». Что же касается «вмешательства по гуманитарным причинам», то оно по практике Красного Креста определяется как «вмешательство, мотивированное гуманитарными соображениями по предотвращению и облегчению страданий людей».

Сторонники доктрины «вмешательства по гуманитарным причинам» ссылаются на исторические прецеденты. Они считают что даже в годы холодной войны отдельные государства прибегали к вмешательству, которое хотя и преследовало своекорыстные, в первую очередь военно-политические цели, но имело в конечном счете положительный гуманитарный эффект.

В качестве первого примера обычно приводится вмешательство Индии во внутренний конфликт в Восточном Пакистане в 1971 г. Подавление Исламабадом протеста восточнопакистанцев привело к масштабным жертвам среди населения, а более 9 млн. человек были вынуждены бежать в Индию. Индия ввела свои войска в Восточный Пакистан, разгромила там западнопакистанскую армию, обеспечила возвращение беженцев на родину. В результате было создано независимое государство Бангладеш. Разумеется, в действиях Индии присутствовало стремление подорвать мощь своего традиционного соперника - Пакистана и решить проблему беженцев, пребывание которых в таком количестве на территории страны создавало угрозу ее безопасности. Но и с учетом этого вмешательство Индии имело большой гуманитарный эффект. Тем не менее 105 членов Генеральной Ассамблеи ООН осудили акцию Индии как вмешательство во внутренние дела суверенного Пакистана. От более жестких репрессалий в Совете Безопасности Индию спасла угроза вето со стороны Советского Союза, который действовал исходя из геостратегических соображений.

Другим эпизодом является свержение вооруженными силами Танзании режима угандийского диктатора Иди Амина. За время правления Амина с 1971 по 1979 г. армией и силами безопасности было уничтожено около 300 тыс. граждан этой небольшой страны В 1978 г. Уганда безуспешно попыталась аннексировать часть территории Танзании. Спустя несколько месяцев после отражения агрессии и, по существу, завершения конфликта Танзания ввела свои войска в Уганду и свергла режим Амина. Танзания избежала санкций со стороны ООН, обосновав свои действия «необходимостью отражения агрессии».

По существу, и ввод вьетнамских войск в Камбоджу в конце 1978 г. имел в конечном счете существенный гуманитарный эффект, поскольку положил конец политике геноцида Пол Пота, во время правления которого было уничтожено около 2 млн. камбоджийцев. Подавляющее большинство членов ООН осудили действия Вьетнама. Китай продолжал оказывать помощь свергнутому Пол Поту, а западные страны помогали его политическим союзникам.

И в начале 90-х годов государства - члены ООН отказывались признать правомерность «вмешательства по гуманитарным причинам», предпочитая рассматривать ситуации, где явно присутствовали признаки «гуманитарной катастрофы», все же под углом зрения формулы главы VII: «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии». Именно в этой плоскости рассматривались ситуации, когда Совет Безопасности принимал решения, санкционировавшие «все необходимые меры» в отношении Ирака и Боснии, хотя ситуация с иракскими курдами и шиитами, а особенно массовые «этнические чистки» во втором случае давали все основания квалифицировать их в том числе и как «гуманитарные катастрофы». Совет Безопасности косвенно признал этот факт при учреждении Международного трибунала по преступлениям в бывшей Югославии.

Гуманитарное измерение было еще более очевидным в ситуации, которая сложилась в Сомали. В 1992 г. центральное правительство этой страны перестало существовать, борьба соперничающих группировок и просто банд мародеров, массовый голод поставили страну на грань катастрофы. Совет Безопасности принял резолюцию 751 о направлении в Сомали международного контингента (ЮНИСОМ) для обеспечения безопасной доставки продовольственной помощи населению международными гуманитарными организациями. Однако ситуация не изменилась, поскольку ЮНИСОМ не имел мандата на применение силы, и спустя некоторое время Совет Безопасности принял резолюцию 794, санкционирующую по предложению США направление в Сомали американских вооруженных сил для выполнения поставленных задач. В июне 1993 г. силы Мохамеда Айдида, возглавлявшего одну из соперничавших группировок, совершили нападение на контингент ЮНИСОМ, в результате которого погибло несколько десятков пакистанских миротворцев. Совет Безопасности принял резолюцию, санкционирующую арест и наказание ответственных за это нападение, а также эскалацию ударов американского контингента по силам Айдида. В октябре 1993 г в ходе одной из таких операций погибли 18 американских солдат и один был взят в плен. Под влиянием американского общественного мнения президент Клинтон принимает решение о выводе войск США из Сомали. Остававшемуся в стране контингенту ЮНИСОМ-2, разумеется, не удалось предотвратить дальнейшее сползание Сомали к анархии.

Травма, полученная в результате неудачи ООН в Сомали, частично объясняет фактическое бездействие перед лицом следующей гуманитарной катастрофы в Руанде, где весной 1994г. начались массовые акты взаимного уничтожения народностей тутси и хуту, в результате чего погибло около миллиона человек. Мандатом Совета Безопасности на применение «всех необходимых мер» в соответствии с резолюцией 929 воспользовалась лишь Франция, которая провела весьма ограниченную и запоздалую акцию в Руанде по защите части народности хуту, что не изменило ситуации в стране, как и присутствие там незначительного миротворческого контингента ООН (ЮНАМИР).

Особое место в операциях с санкции ООН занимает вмешательство на Гаити в 1994 г. В данном случае речь шла не столько о гуманитарной акции или поддержании международного мира и безопасности, сколько о восстановлении в правах законно избранного президента Аристида, свергнутого военной хунтой в 1991 г. Действительно, поток беженцев из Гаити в другие страны, главным образом в США, давал некоторые основания для задействования механизма главы VII, что Совет Безопасности и сделал, единогласно приняв в июле 1994г. резолюцию 940, содержащую санкцию на принятие «всех необходимых мер». Соединенным Штатам не пришлось воспользоваться полномочиями этой резолюции, поскольку за несколько часов до начала операции вторжения военная хунта сочла за благо согласиться на возвращение президента Аристида на Гаити.

Таким образом, в период с 1990 по 1995г. в деятельности ООН по обеспечению международного мира и безопасности произошел существенный прорыв. Следует отметить следующие черты этого феномена. Во-первых, он стал возможным в результате окончания холодной войны и формирования консенсуса всех постоянных членов Совета Безопасности. Во-вторых, общественное мнение в мире и особенно в странах, которые несли основное бремя в процессе реализации таких операций, все больше поддерживало их проведение и вытекающие отсюда последствия - экономические затраты и риск жертв среди военнослужащих. Отсутствие такой готовности применительно к Сомали, Руанде и на протяжении длительного времени - к Боснии осложнило эти операции. В-третьих, хотя все операции и проводились под лозунгом защиты международного мира и безопасности, по существу, большинство из них были нацелены на противодействие гуманитарным катастрофам и даже на восстановление внутренней законности.

В то же время параллельно этому процессу начинает развиваться новая тенденция - принятие рядом западных государств решений о применении военной силы в одностороннем порядке, в обход Совета Безопасности.

Первым таким примером было установление «бесполетных зон» на севере и юге Ирака. В 1992 г., вскоре после завершения операции «Буря в пустыне», на юге Ирака восстали шииты, а на севере - курды. Режим Хусейна подавил оба выступления. Совет Безопасности в связи с этим принял резолюцию 688, в которой, в частности, требовал обеспечения беспрепятственного «доступа международных гуманитарных организаций ко всем тем, кто нуждается в помощи, во всех частях Ирака». Однако в ней не содержалось санкции на применение силы.

Тем не менее в апреле 1992 г., ссылаясь на «дух» резолюции 688, США, Великобритания, Франция и Турция объявили северные районы Ирака, где проживали курды, «безопасной зоной», в которой Ираку было запрещено размещать свои вооруженные силы, а в более широкой зоне воздушного пространства севернее 36-й параллели запрещался полет иракских самолетов. В августе аналогичная «бесполетная зона» была объявлена Соединенными Штатами южнее 32-й параллели «для защиты шиитского населения». В 1993 г. Ирак, не согласный с этими ограничениями, ввел в «бесполетные зоны» свои системы противовоздушной обороны, которые и до сегодняшнего дня подвергаются систематическим ударам со стороны ВВС США, патрулирующих эти зоны и расценивающих включение радаров иракских ПВО как попытки поразить американские самолеты. Российская Федерация неодноккратно, особенно в последнее время, указывала на незаконность установления «бесполетных зон», а следовательно, и ударов по наземным объектам в этих зонах.

В июне 1993 г. США нанесли удар крылатыми ракетами по штаб-квартире иракской разведки в Багдаде, объяснив это наличием данных о готовившемся разведслужбами Ирака покушении на бывшего президента США Буша в ходе его визита в Кувейт. В качестве юридического обоснования на этот раз было избрано право на самооборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН.

Наиболее серьезным последним случаем применения силы против Ирака явились масштабные ракетно-бомбовые удары США и Великобритании в январе-феврале 1998 г. В апреле 1991 г. после завершения операции «Буря в пустыне» Совет Безопасности принял резолюцию 687, обязывающую Ирак ликвидировать все программы, связанные с производством ядерного, химического, бактериологического оружия и ракет дальностью свыше 150 км. Ирак согласился с этим требованием и обязался обеспечить надлежащие условия для работы специальной комиссии, созданной МАГАТЭ под эгидой Совета Безопасности (ЮНСКОМ), которой было поручено выявлять и уничтожать материалы и оборудование, связанные с такими программами, а также вести дальнейший мониторинг с целью недопущения их возобновления. При общем удовлетворительном выполнении Ираком требований по всем четырем «досье» Багдад неоднократно затруднял работу ЮНСКОМ, скрывал данные, в частности, по бактериологическому оружию, не соглашался на допуск инспекторов на «президентские объекты». Очередной кризис возник в октябре 1997 г., когда Багдад отказался сотрудничать со спецкомиссией. Соединенные Штаты и Великобритания, ранее неоднократно угрожавшие Багдаду применением военной силы, в январе 1998 г. начали масштабную воздушную операцию против Ирака.

Первоначально в качестве обоснования своих действий Вашингтон и Лондон заявляли, что Ирак противопоставил себя «воле Объединенных Наций», как она зафиксирована в резолюции 7, поэтому они, дескать, имеют право претворить эту «волю» в жизнь военными средствами. Но преобладающая среди юристов точка зрения заключается в том, что даже если имеет место нарушение условий обязывающей резолюции Совета Безопасности, требуется конкретное решение этого органа для применения силы. А такового не было.

В последующем Лондон и Вашингтон придерживались уже другой линии обоснования, квалифицируя отказ Багдада сотрудничать с ЮНСКОМ как «материальное нарушение» условий прекращения огня, ссылаясь при этом на Венскую конвенцию о праве договоров. Это, по их мнению, давало право реактивировать полномочия резолюции 678, первоначально санкционировавшей в 1990 г. применение силы против Ирака. Но многие юристы-международники не согласны и с таким, более изощренным толкованием и настаивают на том, что каждая операция по применению силы в новых условиях все же требует отдельного решения Совета Безопасности. Российская Федерация отвергала угрозу применения силы против Ирака до операции 1998 г. и решительно осудила применение силы после ее начала.

Что же касается операции против Союзной Республики Югославии в марте 1999 г., то НАТО решила вообще выйти за рамки ООН и приняла решение о вмешательстве самостоятельно, ссылаясь на необходимость предотвращения «гуманитарной катастрофы». СРЮ квалифицировала эти действия как неприкрытую агрессию. Российская Федерация внесла на заседание Совета Безопасности проект резолюции, осуждающей одностороннее применение военной силы в нарушение Устава ООН. В Совете Безопасности ее поддержали Китай и Намибия. Однако 12 других членов Совета Безопасности, в том числе и три постоянных члена - Великобритания, Соединенные Штаты и Франция, отклонили проект. Их поддержало довольно большое число западных государств - членов НАТО и не входящих в эту организацию, в том числе Япония, ряд членов СНГ, по существу, согласившихся таким образом с прецедентом обхода Устава ООН.

Итак, в связи с последним балканским конфликтом возникают два принципиальных вопроса.

Первый: является ли «гуманитарная катастрофа» основанием для вмешательства во внутренние дела суверенного государства?

Второй: вправе ли какая-либо организация или отдельное государство принимать решение о вмешательстве во внутренние дела суверенного государства иначе, чем в соответствии со статьей 51 или главой VII Устава ООН?

Отвечая на первый вопрос, сторонники традиционного подхода утверждают, что вмешательство допустимо с санкции Совета Безопасности только в случаях «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии».

По мнению же сторонников вмешательства, суверенитет никогда не был понятием абсолютным. «По существу, внутренний порядок - писал еще в 60-х годах один из авторитетных специалистов в области международного права, Ричард Фальк, - никогда не был автономным в строгом смысле... Суверенитет наделяет нацию лишь главной компетенцией; он не является и никогда не был исключительной компетенцией». Именно поэтому основатели ООН и сформулировали право на вмешательство в случае «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии» в рамках главы VII Устава. Если вмешательство в принципе допустимо то остается доказать, что «гуманитарная катастрофа» столь же значима в нынешних условиях, как и «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».

В международном праве, утверждают сторонники вмешательства «по гуманитарным причинам», существует международная система принципов, которые относятся к категории jus cogens, или принципов, которые не подлежат невыполнению и, следовательно, не подпадают под внутреннюю юрисдикцию. К ним относится запрещение пыток, рабства и геноцида. «Ни одно государство, - считает Ингрид Делюпис, принадлежащая к числу наиболее принципиальных сторонников вмешательства по гуманитарным причинам, - не может утверждать после Нюрнбергского процесса, что международное право, даже в отсутствие договоров, не содержит никаких правил, запрещающих зверства и геноцид». Многие ученые считают, что принципы, заложенные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., стали нормами международного права и, следовательно, не являются предметом исключительной компетенции государства.

Сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам» ссылаются также на преамбулу и статьи 1 (3), 55 и 56 Устава ООН, согласно которым государства-члены взяли на себя обязательство «предпринимать совместные и самостоятельные действия» для утверждения «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех», и делают на этом основании вывод о том, что Устав ООН, по существу, предусматривает такое вмешательство.

При анализе вопроса о «вмешательстве по гуманитарным причинам» во весь рост встает проблема прав человека и более масштабная проблема международных отношений, касающаяся определения моральной стороны тех или иных действий. Выбор между добром и злом является неотъемлемым компонентом деятельности человека во всех структурах - от семьи, общества, государства до мирового сообщества.

«Как и много веков назад, человечество разделено вокруг различного понимания морали и права, вокруг соотношения самих этих явлений как таковых», - говорится в Обращении Патриарха Московского и всея Руси Алексия II «Мир на перепутье Глобальные общественные процессы перед лицом новых нравственных вызовов». Подчеркивая возрастающее значение проблем морали и нравственности, он указывает на то, что «сама природа человека обычно протестует против крайностей нравственного нигилизма, а следовательно, демократические общества неизбежно должны отражать общественную мораль в своих установлениях».

Самое трудное заключается в нахождении общих для всех критериев морали. Формула, согласно которой вытекающие из суверенитета «национальные интересы» являются высшим мерилом морали, длительное время заменяла эти критерии. Солдаты рассматривались как доблестные защитники отечества гражданами собственного государства, а граждане тех стран, против которых они воевали, видели в них убийц.

Но, по существу, с начала межгосударственных отношений появляются определенные нормы поведения в международных делах, которые признавались в качестве моральных подавляющим большинством государств, например гуманное отношение к военнопленным или запрет работорговли.

Постепенно все большее число государств начинает воспринимать основные права человека как универсальное проявление естественного права, которое исходит из того, что все люди от рождения наделяются набором определенных прав, соблюдение которых естественно и морально. Развивая известную формулу М.С. Горбачева, можно предположить, что по мере глобализации мировой политики общечеловеческие ценности будут приобретать приоритет не только по сравнению с классовыми, но и во все большем числе случаев по сравнению с национально-государственными.

Принцип защиты прав человека был закреплен в Уставе ООН, в принятой в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека, в Хельсинкском акте, многих других документах. Таким образом, государства приняли на себя обязательство гарантировать эти права. Однако многие их нарушали, и нередко систематически и в массовых масштабах. Поэтому ключевой стала проблема претворения в жизнь декларированных прав. Принцип суверенитета в традиционном толковании запрещает вмешательство во внутренние дела, в том числе и для принуждения к исполнению обязательств в области прав человека. Поэтому мировая общественность на протяжении длительного времени ограничивалась осуждением, а в редких случаях - невоенными санкциями, например введением экономического эмбарго. С окончанием холодной войны и в связи с бурным процессом глобализации в общественных кругах многих стран укрепляется мнение, что мировое сообщество не может оставаться безучастным к массовым нарушениям прав человека в том или ином государстве. Все больше укрепляется позиция, согласно которой предотвращение «гуманитарной катастрофы» является столь же веским основанием для вмешательства, как и закрепленное в Уставе ООН «поддержание международного мира и безопасности».

Но критики такой позиции сразу же ставят множество вопросов Что такое «гуманитарная катастрофа»? Сколько сот, тысяч или миллионов человек должны быть убиты, изгнаны, лишены жизни, крова, средств существования для того, чтобы квалифицировать ситуацию как дающую основание для вмешательства? Кто должен принимать решение о наличии гуманитарной катастрофы? Как гарантировать, чтобы «вмешательство по гуманитарным причинам» не было использовано лишь как прикрытие своекорыстных военно-политических или экономических интересов вмешивающихся государств? Как исключить случаи, когда «вмешательство по гуманитарным причинам» несет «сопутствующий ущерб» - гибель гражданского населения страны, в дела которой совершается вмешательство, и какой уровень «сопутствующего ущерба» допустим?

Кроме того, очевидно, что сегодня не может быть обеспечено универсальное применение принципа «вмешательства по гуманитарным причинам». Во-первых, никто не рискнет вмешиваться в дела ядерных государств даже в том случае, если бы было установлено наличие в них «гуманитарных катастроф». Нарушение прав человека еще имеет место в таком большом числе государств, что мировое сообщество и ведущие страны физически не смогут вмешиваться в каждом случае. А при отсутствии универсальности, естественно, возникает вопрос: почему вмешиваются в дела этого, а не того государства? Например, в дела Сербии, преследующей косовских албанцев, а не Турции, по мнению многих, проводящей примерно такую же политику по отношению к курдам?

Сторонники «вмешательства по гуманитарным причинам» признают обоснованность этих вопросов и соглашаются с необходимостью их дальнейшей проработки, но утверждают, что мировое сообщество достигло такой степени единства и моральной зрелости, что не может более мириться с геноцидом и массовыми нарушениями основных прав человека.

Что же касается второго вопроса, то здесь дискуссия ведется в более конкретном плане. Сторонники традиционного подхода утверждают, что государства - члены ООН согласились со строгой процедурой санкций на вмешательство, закрепленных в главе VII Устава ООН. И попытки отдельных государств, групп государств или региональных организаций отобрать у Совета Безопасности и присвоить себе право принимать решение о вмешательстве приведут мир к анархии и подорвут тот мировой порядок, который существовал после окончания Второй мировой войны.

«Ревизионисты» в ответ замечают, что на протяжении большей части послевоенного периода механизм главы VII был парализован и может быть парализован вновь из-за грядущей новой холодной войны. Кроме того, они дают понять, что наделение пяти государств - членов ООН правом «вето», дескать, стало сегодня, 55 лет спустя, анахронизмом, и, например, 19 членов НАТО и ряд не входящих в эту организацию, но поддерживающих ее западных государств сегодня более весомо представляют волю мирового сообщества.

До сих пор официальные представители стран НАТО и самого альянса старательно обходили проблему правового обоснования воздушных ударов по Сербии и старались уходить от ответов на вопрос о том, как они видят будущее политико-правового режима международных отношений. Но по крайней мере в двух случаях представители США и НАТО обозначили свои позиции. В начале апреля 1999г. на брифинге представителя госдепартамента США было заявлено, что желательно и предпочтительно, чтобы действия альянса базировалась на решениях Совета Безопасности. Но, добавил он, мы должны «зарезервировать собой право в других ситуациях действовать и без таковых, если это нам потребуется». Вскоре на пресс-конференции по завершении вашингтонского саммита, посвященного 50-летию НАТО генеральный секретарь альянса X. Солана в ответ на настойчивые вопросы журналистов воспроизвел ту же самую формулу.

Для урегулирования проблемы Косово мировое сообщество, в том числе и члены НАТО, снова обратилось к авторитету ООН. Резолюция 1244 Совета Безопасности по урегулированию в Косово от 10 июня 1999г. зафиксировала центральную роль Организации Объединенных Наций в согласованной миротворческой операции. Но уже начало ее осуществления продемонстрировало сохранение довольно серьезной напряженности между Российской Федерацией и НАТО. Кроме того, обращение в данном случае к механизму главы VII вовсе не означает, что какая-либо страна или группа стран, в том числе и НАТО, вновь не решится действовать в обход Устава ООН.

Теоретически сегодня есть три варианта утверждения политико-правового режима международных отношений на будущее:

• вернуться к букве Устава ООН;

• отказаться в явочном порядке от его основных положений;

• найти компромиссное решение в рамках современного консенсусного толкования если не буквы, то духа Устава ООН.

Само возникновение вопроса о будущем политико-правового режима свидетельствует о глубинных изменениях в системе современных международных отношений. От того, как он будет решаться, в значительной степени будет зависеть характер развития международных отношений в XXI в.

**Список литературы**

Устав ООН. - М., 1992.

Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. - М., 1993.

Морозов Г.И. ООН на рубеже веков (К 50-летию ООН) // Московский журнал международного права. -1995.№1.

Moore J. (ed.). Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian intervention. - New York - Oxford, 1998.

1. Палестина - резолюция 54, 1948 г.; Конго - резолюция 161, 1961 г.; Южная Родезия - резолюция 232, 1966 г.; Бангладеш - резолюция 307, 1971 г.; Кипр - резолюция 353, 1974 г.; Южная Африка - резолюция 418, 1977 г.; нападение Израиля на штаб-квартиру ООН в Тунисе - резолюция 573, 1985 г. [↑](#footnote-ref-1)