

Светлана БОКЕРИЯ, Олег ПЕТРОВИЧ-БЕЛКИН

## К ВОПРОСУ О ГУМАНИТАРНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ В НАЧАЛЕ XXI в.

Статья посвящена рассмотрению основных аспектов гуманитарной интервенции в начале XXI в. Проводится анализ основных механизмов и направлений реализации данной концепции НАТО после окончания «холодной войны». The article is devoted to examination of the main aspects of humanitarian intervention at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The main mechanisms and directions of North Atlantic Treaty Organization's concept of humanitarian intervention after the cold war end are under analysis.

**Ключевые слова:**

гуманитарная интервенция, концепция, внешняя политика, ООН, НАТО; humanitarian intervention, concept, foreign policy, NATO, UN.

Урегулирование всех конфликтов на международном уровне мирным путем и применение силы только в превентивных целях является гарантом безопасности в международных отношениях.

Согласно Уставу ООН, Совет Безопасности определяет существующие угрозы по всему миру и решает, «какие меры стоит предпринять, чтобы поддержать мир и восстановить безопасность»<sup>1</sup>.

Наряду с ранним предупреждением, превентивной дипломатией, разоружением и постконфликтным миростроительством, которые относятся к всеобъемлющей стратегии предотвращения конфликтов, СБ может принять ряд мер для обеспечения выполнения своих решений. В случае угрозы войны, нарушения мира или акта агрессии Совет может ввести экономические торговые санкции или, например, ввести запрет на поставку оружия, передвижение или установить дипломатические ограничения. В определенных ситуациях он может санкционировать применение силы, однако только тогда, когда все мирные средства урегулирования спора полностью исчерпаны.

В целях прекращения конфликта Совет Безопасности может уполномочить коалицию государств-членов применить и военные действия, как, например, это было сделано в 1999 г. для восстановления мира и безопасности в Восточном Тиморе<sup>2</sup>.

Кроме того, среди разновидностей военных мер можно выделить демонстрацию силы и блокаду, которые могут применяться наравне с другими инструментами (разрыв дипломатических отношений, экономические санкции). Тем не менее нет четко установленных границ применения силы, прописанных для каждой возможной конфликтной ситуации.

Главная проблема состоит в том, что ООН и ее структурные подразделения не успевают адаптировать свои нормативные документы к быстро изменяющимся реалиям международных отношений. Ряд глобальных проблем не были обозначены и оформлены с правовой точки зрения. К тому же, решения ООН в большинстве своем носят рекомендательный характер.

В результате государства стали трактовать положения Устава ООН и нормы международного права со своих позиций, что привело к использованию зачастую военных мер для решения разрозненных единичных конфликтов.

**БОКЕРИЯ**

Светлана Александровна – к.ю.н., доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (РУДН) petrovsvet@yandex.ru

**ПЕТРОВИЧ-БЕЛКИН**

Олег Константинович – к.и.н., ассистент кафедры теории и истории международных отношений РУДН petrovioleg@yandex.ru

<sup>1</sup> Устав ООН. Гл. VII // <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml>

<sup>2</sup> Официальный сайт СБ ООН // <http://www.un.org/russian/sc/>

Чтобы эффективно противостоять новым угрозам, необходимо разработать гибкую обновляемую правовую и управленческую систему предотвращения международных конфликтов, которая бы учитывала функционал и полномочия всех агентств ООН. Иначе неизбежным станет частое применение военных действий в силу отсутствия альтернатив.

Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена организации, до тех пор, пока Советом Безопасности не будет сделано все для поддержания международного мира и безопасности<sup>1</sup>.

С одной стороны, в Уставе прописываются пределы возможного применения военной силы, но с другой — у государства, наряду с правом на суверенитет, согласно Уставу ООН, есть право определять случаи, когда требуется применять силу, чтобы пресечь угрозу безопасности жизни своих граждан.

Итогом возникшего противоречия между трактовками Устава ООН и международного права стала политика двойных стандартов со стороны государств по защите своих интересов. Это проявляется даже на уровне государств — членов СБ ООН, которые редко находят компромисс по вопросу превентивных военных действий. Бывали случаи, когда одно или несколько государств игнорировали резолюции СБ и нормы международного права для осуществления своих интересов по причине неоперативного вмешательства ООН в конфликт.

Сегодня можно отметить следующий круг проблемных вопросов, которые требуют от ООН кардинального пересмотра существующей системы превентивной деятельности: что делать, когда государство готово применить превентивный удар в ответ на угрозы со стороны другого государства (ситуация вокруг Ирана); как реагировать государствам на исключительно внутренний конфликт, который, не затрагивая другие стороны, требует от них принятия решения (конфликты на территории бывшей Югославии, в т.ч. в Косово) и т.д.

Некоторые государства положили в

основу своего внешнеполитического курса право государства на самооборону, которое обозначено в Уставе ООН.

После событий 11 сентября 2001 г. США объявили о существовании «оси зла», куда вошли государства, обвиненные ими в пособничестве терроризму и представляющие угрозу национальной безопасности. Такой подход к разделению государств на «опасные» и «неопасные», «плохие» и «хорошие», по сути, является субъективным.

После терактов 11 сентября ООН приняла резолюцию № 1368, которая обосновала применение военной силы в качестве самообороны<sup>2</sup>. Вскоре администрация Буша-младшего утвердила доктрину национальной безопасности, где доказывалось право США на превентивные удары по «оси зла».

Данная конфликтная ситуация существенно повлияла на процесс принятия решений ООН и стала поворотной в истории международных отношений и права. Стало допустимым применять военную силу в ответ на угрозу терроризма, но в Уставе ООН и иных международных документах не очерчены рамки, которые ограничивают пределы применения силы. Это позволило государствам рассматривать любую угрозу с выгодной для реализации своих интересов позицией.

Невозможно разработать универсальную систему, которая учтет пожелания всех стран, но на данном этапе развития международного права необходимо оформить механизм действий среди стран — членов СБ. Принцип единогласия постоянных членов СБ при принятии решений часто не соблюдается: одни государства выносят на обсуждение свои инициативы, другие блокируют их.

Таким образом, СБ ООН становится не способным самостоятельно и вовремя разрешить целый ряд проблемных вопросов, что дает все основания не только членам СБ ООН самим урегулировать конфликты, но и государствам, которые состоят в военных блоках, действовать без санкций Совета Безопасности.

Это можно проследить на примере конфликтов на территории стран бывшей Югославии и военного вторжения в Ирак. Беспорно, бомбардировки Косово и Ирака

<sup>1</sup> Устав ООН. Гл. VII // <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml>

<sup>2</sup> Резолюция № 1368 принята Советом Безопасности на 4370-м заседании 12 сентября 2001 г.

армией США без какой-либо санкции со стороны Совета Безопасности ООН являются нарушениями Устава. Фактом игнорирования принципов международного права и нарушением Устава ООН являются некоторые положения Стратегической концепции НАТО на XXI в.

Начиная с конца XX в. широкая общественность стала активно обсуждать вопрос необходимости реформирования Совета Безопасности ООН. Это вызвано тем, что современные вызовы международному миру и безопасности, в частности международный и ядерный терроризм, распространение оружия массового поражения, мировой финансовый кризис настолько масштабны и глобальны, что их не по силам устранить одному государству или коалиции государств.

Остается верить, что назревшие сегодня конфликты и проблемные ситуации в Гвинее-Бисау, Сирии, Ливии, КНДР, Афганистане и на Ближнем Востоке будут решены с учетом изменений в структуре ООН, международной политике, праве и на основе разработанного гибкого механизма, исключающего двойственность трактовок и четко определяющего границы применения силовых мер. Ведь именно Совет Безопасности ООН — это основа работающей системы коллективной безопасности мира, а значит авторитетности и жизнеспособности ООН.

Политическая основа для участия НАТО в проведении гуманитарных интервенций была заложена на заседании Совета Североатлантического альянса в Осло в июле 1992 г., когда главы правительств государств блока объявили о готовности оказать поддержку гуманитарной и миротворческой деятельности в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В рамках внешнеполитической стратегии НАТО выработано следующее определение данного понятия: гуманитарная интервенция — это военное вторжение на территорию какого-либо иностранного государства в целях предотвращения гуманитарной катастрофы или борьбы с ее последствиями или недопущения геноцида местного населения<sup>1</sup>. При этом в комментариях к Стратегической концепции НАТО 1999 г.,

где дается подобное определение, оговаривается, что под понятие гуманитарной интервенции не подпадают следующие действия:

- различные миротворческие операции, организуемые и проводимые ООН при непосредственном согласии государства, на чьей территории они предпринимаются;

- вооруженные акции иностранных государств по просьбе легитимного правительства, в т.ч. военное вмешательство, которое предусмотрено заключенными ранее соглашениями (при этом следует отметить, что существуют ситуации, в отношении которых достаточно трудно установить, что является легитимным, законным правительством и имеет ли оно право давать согласие на иностранное вмешательство — последним примером такой ситуации можно назвать неоднозначное мнение относительно легитимности правительства Ливии);

- военные операции, которые предпринимаются государством в целях спасения собственных граждан за рубежом в случае опасности их жизни, здоровью или имуществу;

- действия принудительного характера, которые не включают использование иностранным государством или группой государств непосредственной вооруженной силы<sup>2</sup>.

Концептуально-правовой основой миротворческих действий НАТО и невоенных акций в рамках концепции гуманитарной интервенции служит не только законодательная база самой НАТО, но и ряд правовых документов, принятых ООН. В первую очередь, здесь идет речь о докладе 2001 г. «Ответственность по защите» по итогам деятельности Международной комиссии по вопросам государственного суверенитета, созданной в рамках ООН в 2000 г. Правовые результаты деятельности данной комиссии и легли в основу постепенно формирующейся законодательной базы, позволяющей НАТО осуществлять гуманитарные интервенции и иные миротворческие операции на территории суверенных государств без согласия на то их правительств. В вышеупомянутом итоговом докладе были сформулированы

<sup>1</sup> Final Statement — Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers, held in Oslo, Norway, June 1992 // NATO Handbook. — Brussels, 2010, p. 322.

<sup>2</sup> Стратегическая концепция НАТО. Вашингтон, апрель 1999 г. // Справочник НАТО. — М., 2006, с. 207–208.

5 оснований для проведения легитимной гуманитарной операции<sup>1</sup>:

а) серьезность угрозы (определение того, является ли угроза жизни и здоровью населения и общего причинения ущерба конкретному государству в достаточной мере серьезной и ясной, чтобы оправдать использование военной силы на его территории, а также сопряжена ли данная угроза с фактами геноцида и массовых убийств населения и другими существенными нарушениями норм международного права в гуманитарной области);

б) правильная цель (иностранное вмешательство обязано быть направлено преимущественно на помощь населению государства, а не на смену правительства и существующего строя);

в) приоритет невоенных средств (первоначально должен быть изучен и использован весь спектр невоенных вариантов противодействия конкретной угрозе, т.е. необходимый набор политических, экономических, юридических и дипломатических мер);

г) соразмерность средств (предполагаемое иностранное военное вмешательство по своим масштабам должно являться минимально необходимым для предотвращения или отражения данной конкретной угрозы);

д) полностью сбалансированный анализ последствий вмешательства (организаторам операции следует прийти к единому мнению, что в случае успешного осуществления военных действий на территории конкретного государства данное вмешательство не приведет к худшим последствиям, нежели бездействие).

В 2009 г. вышеперечисленные критерии были включены в итоговый документ по результатам саммита глав правительств государств – членов НАТО и были приняты в качестве необходимых обязательств, что придало блоку дополнительную легитимность в области проведения гуманитарных интервенций, подобных тому, какие ранее проводились на территории бывшей Югославии. Как и любой иной аспект современных международных отношений, гуманитарную интервенцию нельзя оценить однозначно, т.к. она

являет собой противоречивый и сложный внешнеполитический процесс.

Некоторые российские политологи и ученые высказывают предположение, что практика иностранного вмешательства по гуманитарным мотивам, начиная с 1990-х гг., фактически спровоцировала резкий скачок сепаратизма. Известный отечественный государственный деятель и политолог А.А. Кокошин считает, что подобная практика «стимулирует определенные радикальные круги внутри этнических и религиозных меньшинств на эскалацию конфликтов с применением вооруженных сил в надежде на победу благодаря вмешательству иностранных миротворческих сил».

Помимо этого, высказываются опасения, что использование гуманитарных интервенций в качестве инструмента решения международных проблем может существенно снизить регулируемость и общую предсказуемость международных отношений, т.к. подобные действия способны вызвать появление «антикоалиций» и увеличение политической напряженности в мире.

Анализируя значение и результаты гуманитарных операций, можно констатировать, что в настоящий момент мировое сообщество столкнулось с проблемой неоднозначности в оценке концепции гуманитарных интервенций, а также в определении государств, являющихся потенциальными объектами подобных операций. Список стран, в которых со стороны авторитарных режимов в массовом масштабе происходит нарушение прав человека и даже насилие над населением, достаточно обширен. Так как речь идет о военных акциях, необходимо иметь однозначные и четкие условия вмешательства, которые были бы признаны как можно большим числом международных акторов.

Безопасность и жизнеспособность глобальной системы международных отношений должна обеспечиваться комплексно в целях предупреждения и регулирования всех военных конфликтов. Чтобы эффективно противостоять новым угрозам, необходимо разработать гибкую, обновляемую правовую и управленческую систему предотвращения международных конфликтов и борьбы с ними, которая бы учитывала функционал и полномочия всех агентств ООН.

<sup>1</sup> Доклад ООН «Ответственность по защите», 2001 г. // Вестник ООН. – М., 2005, с. 115–116.