

ГУМАНИТАРНЫЕ ИНТЕРВЕНЦИИ: УСЛОВИЯ И ПРИОРИТЕТЫ

Споры вокруг гуманитарной интервенции как силовом способе пресечения масштабных нарушений прав человека, осуществляемом государствами-интервентами за пределами своих границ без согласия страны, на территории которой применяется сила, ведутся не один год. Всякий раз камнем преткновения становится очевидное противоречие между юридическим принципом суверенитета государства, подвергнутого вмешательству извне по соображениям гуманитарного характера, и нравственным императивом защиты прав человека; всякий раз оказывается практически невозможным найти оптимальный баланс между правомочностью и обоснованностью подобного вмешательства.

Это подлинная дилемма. Немногие будут возражать против того, что и защита человека, и защита суверенитета – это принципы, которые международному сообществу следует поддерживать и отстаивать. К сожалению, это понимание не дает ответа на вопрос, какой принцип должен превалировать, когда между ними возникает коллизия. Противники гуманитарных интервенций настаивают на незыблемости принципа государственного суверенитета как основы международного права и сложившегося миропорядка, тогда как ее сторонники говорят о том, что в современных условиях принцип государственного суверенитета должен быть пересмотрен и ограничен, что первостепенное место в межгосударственных отношениях должен занять принцип защиты людей¹.

Если не вдаваться в подробности, сухой остаток этой затянувшейся дискуссии, которая, похоже, зашла в тупик, весьма скромный: интервенция признается легитимной только в том случае, если она предпринимается ради прекращения геноцида, религиозных или этнических чисток, а также для предотвращения ситуаций, развитие которых чревато преступлениями против человечности. При этом вмешательство должно быть санкционировано либо соответствующими структурами ООН, либо региональными международными организациями.

Дискуссия вновь оживилась после военных операций, проведенных под флагом гуманитарных интервенций (хотя они таковыми и не являлись): операции НАТО в Косово в 1999 г. и особенно воен-

* Мошкин Сергей Вячеславович – главный научный сотрудник отдела философии, доктор политических наук, доцент.

¹ Среди российских ученых наиболее ярко позицию непринятия концепции «гуманитарной интервенции» выразил Г. Мелков в статье «Это всего лишь псевдоним войны» (Сегодня, 2000. 15 апр. № 83). Прямо противоположное мнение высказывает Ю. Киршин в своей книге «Концепция войн и борьбы с международным терроризмом демократических государств» (М., 2002).

ное вторжение Соединенных Штатов в Ирак в 2003 г. Заметим, и та, и другая были осуществлены без мандата ООН; обе, в конечном счете, не достигли ожидаемых результатов, поскольку и там, и там в силу присутствия иностранного военного контингента, наблюдалась эскалация конфликта, сопровождаемая массовыми жертвами. Обстановка вокруг Косово до сих пор далека до окончательного разрешения; Ирак же благодаря войскам коалиции, похоже, на долгие годы вообще превратился в «кровавое болото».

Эти прецеденты естественным образом упрочили лагерь противников «гуманитарного» вмешательства. Особенно резкие высказывания звучали с российской стороны. Так, по мнению депутата Государственной Думы Дмитрия Рогозина, путем гуманитарных интервенций развитые страны «проводят свою имперскую политику»¹. Игорь Иванов в бытность свою министром иностранных дел России утверждал, что доктрины «ограниченного суверенитета» и «гуманитарной интервенции» «неизбежно выведут нас за рамки международного закона и, следовательно, за рамки цивилизованных отношений между странами»². Сам Президент России в выступлении 8 июля 2000 г., представляя Федеральному Собранию Российской Федерации свое первое послание, подчеркнул, что в наше время под видом гуманитарной интервенции зачастую скрываются «попытки ущемления суверенных прав государств», что, по его убеждению, есть не что иное, как последствия холодной войны³. Наконец, в Московском совместном заявлении глав государств России и КНР, принятом 16 июля 2001 г., на весь мир было заявлено, что эти страны будут предпринимать совместные усилия «по противодействию попыткам подрыва основополагающих норм международного права при помощи таких концепций, как «гуманитарная интервенция» и «ограниченный суверенитет»⁴.

Сама идея вооруженной интервенции, проводимой под гуманитарным флагом, оказалась скомпрометированной из-за неуклюжих и непродуманных действий мировой сверхдержавы и ее союзников. Но стоит ли от нее отказываться вовсе, как на этом настаивают члены Совета Безопасности ООН Россия и Китай? Или все-таки следует попытаться очертить международно-правовые, политические и этические рамки, легализующие и оправдывающие гуманитарную интервенцию, так как нарастание критики в адрес использования военной силы по гуманитарным основаниям чревато самы-

¹ Россия скептически относится к концепции гуманитарной интервенции. ИТАР-ТАСС, 2000. 3 нояб.

² Иванов критикует доктрину «ограниченного суверенитета». ИТАР-ТАСС, 2000. 2 нояб.

³ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета, 2000. 11 июля.

⁴ Московское совместное заявление глав государств России и Китая // Информационный бюллетень МИД РФ, 2001. 18 июля.

ми трагическими последствиями для тех, кому в будущем может понадобиться помощь? По крайней мере, бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своем докладе на «Саммите тысячелетия» так высказался по этому поводу: «Гуманитарная интервенция – это деликатный вопрос, который сложен в политическом отношении и не имеет простого решения. Однако с уверенностью можно сказать, что ни один правовой принцип – даже принцип суверенитета – не может использоваться в качестве прикрытия преступлений против человечности. В тех случаях, когда совершаются такие преступления, а мирные средства, направленные на то, чтобы положить им конец, не дали результатов, у Совета Безопасности есть моральный долг действовать от имени международного сообщества. Тот факт, что мы не можем защитить людей везде, не служит причиной для бездействия в тех случаях, когда мы в состоянии принять меры. Вооруженная интервенция всегда должна оставаться крайним средством, однако перед лицом массовых убийств от этого средства нельзя отказываться»¹.

Напомним, что принцип суверенитета сформировался в XVII в. в Европе, когда после тридцати лет опустошительных религиозных войн Вестфальским мирным договором 1648 г. было установлено, что правитель вправе определять религию своих подданных – «чья власть, того и вера». Согласно этому принципу, суверен имел право устанавливать законы в своем государстве и требовать от подданных их исполнения; при этом он не мог вмешиваться в дела других государей и указывать их подданным. И хотя на смену династической концепции суверенитета пришла национальная, это правило и поныне остается основой существующего мирового порядка.

Концепция суверенитета провозглашает принцип невмешательства во внутренние дела государства и квалифицирует вмешательство как акт агрессии, что естественным образом защищает даже репрессивные режимы от вмешательства извне. Анахронизм это или нет, но сложившееся положение не под силу изменить никому даже в отдаленной перспективе. Однако чтобы наполнить принцип суверенитета современным содержанием, следует признать его не «естественным атрибутом» любой существующей на карте страны, а свидетельством адекватного управления ею. Суверенитет имеет не только внешнюю (внешнеполитическую, межгосударственную) составляющую, но и внутреннюю, которая накладывает на национальные правительства обязательства по защите своих граждан. Масштабные же нарушения прав человека, массовые человеческие жертвы, происходящие будь то при попустительстве или неспособности, а иногда и по инициативе правительства, являются не только очевидным попранием человеческого достоинства, но и по-

¹ «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке». Доклад Генерального секретаря ООН на Саммите тысячелетия, п. 219, A/54/2000, 2000. 27 марта.

приятием самого принципа суверенитета. Более того, неспособность или нежелание правительства контролировать собственную территорию, остановить хаос и предотвратить массовую гибель людей сводит на нет все принципы «вестфальской системы» и означает не что иное, как *делегитимацию* государственного суверенитета. При таком подходе, как верно заметил В. Иноземцев, сам вопрос о том, противоречит ли гуманитарное вмешательство принципу национального суверенитета, теряет смысл¹. Объектом гуманитарной интервенции выступает не «падающее» или слабое государство, а населенная территория, где на момент начала вмешательства нет государственных институтов и где вследствие этого нет носителей ни внутреннего, ни внешнего суверенитета.

Следовательно, первым шагом мирового сообщества по прекращению геноцида, этнических чисток и прочих подобных преступлений в той или иной стране должно быть не принятие решения о гуманитарной интервенции, а проведение официальной процедуры *отказа в признании государственного суверенитета* страны, допустившей подобное развитие событий. Соответственно, международное сообщество в лице ООН или крупнейших региональных организаций должно быть наделено таким правом. Подобное решение превращало бы страну, погрузившуюся в хаос, в «ничейную землю» (*terra nullius*); ее представители исключались бы из всех международных организаций, все их подписи под международными соглашениями и конвенциями утрачивали бы силу. При этом любое другое государство или коалиция государств, изъявившие желание восстановить порядок на данной территории, имели бы на это полное право (но не обязанность), и их действия не имели бы ничего общего с агрессией в собственном смысле слова. Более того, сам факт отказа международного сообщества признавать суверенитет той или иной страны повышал бы легитимность гуманитарной интервенции и делал ее более приемлемой для общественного мнения в цивилизованном мире.

Предложенный вариант разрешения правовой коллизии вокруг принципа суверенитета не снимает, однако, вопрос об *условиях* военного вмешательства. И хотя здесь у экспертного сообщества не так много расхождений во взглядах, эта тема также весьма деликатна: одно дело, когда национальное правительство само обращается за внешней военной поддержкой для прекращения человеческих страданий на собственной территории, совершенно иная ситуация возникает с военной интервенцией, заявленной как гуманитарная, в отсутствие согласия правительства.

Как представляется, такими существенными условиями допустимости военного вмешательства являются следующие.

¹ Иноземцев В. Гуманитарные интервенции: понятие, задачи, методы // Космополис, 2005. № 1(11).

1. Гуманитарная интервенция может быть осуществлена только при наличии продолжающегося или неминуемого геноцида, либо сопоставимых массовых убийств и человеческих жертв, которые возникают в результате намеренных действий правительства, его неспособности или нежелании действовать, а также распада самой государственной власти в стране. Только фактическая или ожидаемая массовая гибель людей и неспособность правительства их защищать может служить оправданием гуманитарной интервенции. Иные масштабные нарушения прав человека заслуживают всяческого осуждения и активных действий со стороны мирового сообщества, но не дают, на наш взгляд, достаточных оснований для применения военной силы.

2. Всякое вооруженное вмешательство, осуществляемое даже с гуманитарными целями, сопряжено с разрушениями и смертью, в том числе и с умышленным лишением людей жизни. А потому применение военной силы должно оставаться крайним, исключительным средством, когда исчерпаны все невоенные способы предотвращения массовых убийств и имеются серьезные основания полагать, что любые другие меры невоенного характера не дадут положительного результата. При наличии эффективной альтернативы военная сила использоваться не должна.

3. В планировании гуманитарной интервенции должна присутствовать разумная уверенность в том, что военные действия принесут больше пользы, чем вреда, что вероятные последствия вмешательства не будут более тяжелыми, чем вероятные последствия невмешательства. Гуманитарная интервенция изначально не должна предприниматься, если она с очевидностью может привести к эскалации конфликта или к значительно большим страданиям людей, чем в случае невмешательства. При этом должно быть сделано все возможное, чтобы обеспечить соответствие самой интервенции международным нормам гуманитарного права. Для стран-интервентов недопустимо во имя прекращения одних нарушений прав человека идти на нарушение других.

4. И, наконец, главной целью гуманитарного вмешательства, чем бы ни руководствовались страны, осуществляющие его, должно быть прекращение или предотвращение гибели людей. Гуманитарные соображения должны быть основным мотивом применения силы, пусть не единственным, но первостепенным.

При этом до конца не проясненным остается вопрос об инстанции, дающей санкцию на военное вмешательство с целью защиты людей. Большинство международных экспертов настаивают на прерогативе Совета Безопасности ООН. В частности, Дж. Сорос призывает не искать альтернативу Совбезу, а «сделать его работу более эффективной, чем сегодня»¹. Однако вряд ли это сейчас воз-

¹ Сорос Дж. Мыльный пузырь американского превосходства. На что следует направить американскую мощь. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. С. 107.

можно. Правы те, кто говорит о несовершенстве современной системы принятия решений на международном уровне, о бюрократизме и неповоротливости ооновских структур, об архаичности самой Организации Объединенных Наций. Учитывая это, а также особую позицию России и Китая по вопросу гуманитарной интервенции, не слишком разумно, на наш взгляд, настаивать на санкции Совета Безопасности ООН как обязательном условии гуманитарного вмешательства. Она, безусловно, желательна, однако в ситуации, не терпящей промедления, многодневное (если не многомесячное) ожидание согласованного решения из Нью-Йорка чревато наступлением гуманитарной катастрофы и хаоса на территории несостоятельного государства.

Другим неочевидным условием гуманитарного вмешательства является вопрос о продолжительности военного присутствия стран-интервентов на территории бывшего суверенного государства. Тот же Дж. Сорос настаивает на том, что «масштаб, продолжительность и интенсивность военного вмешательства не должны превышать минимально необходимого для достижения конкретных целей защиты людей»¹. В целом это соответствует признаваемому ныне оптимальным сценарию гуманитарной интервенции: вторжение – восстановление порядка – минимальное гуманитарное содействие – легитимация новых властей – вывод войск.

Однако цели гуманитарной интервенции не сводятся лишь к прекращению насилия и восстановления порядка. Военный успех здесь – не конечный, а лишь начальный этап вмешательства. Самое сложное начинается потом: «интервентам» необходимо преодолеть социальный хаос, изменить саму среду и условия жизни, воспроизводящие в стране беззаконие. На это может потребоваться несколько лет, а то и десятилетий. Следовательно, говоря о гуманитарной интервенции, следует вести речь не о временном присутствии иностранных вооруженных сил (порой оно оказывается до смешного кратким), а скорее о долговременной оккупации территории и ее превращении в своеобразный протекторат, управляемый специальной администрацией. Временные рамки гуманитарного вмешательства заведомо не могут быть узкими.

Каковы, на наш взгляд, основные этапы гуманитарной интервенции?

Первый, как было отмечено, состоит в прекращении насилия. Для этого может потребоваться, в зависимости от ситуации, или разъединение противоборствующих сторон с помощью миротворцев, или же, что не исключено, свержение режима, инициировавшего политику геноцида в отношении собственного народа.

Вторым этапом должна последовать полная демилитаризация региона и пресечение любых попыток создания местных вооружен-

¹ Сорос Дж. Мыльный пузырь американского превосходства ... Там же.

ных формирований. Без этого, как показывает практика в тех же африканских странах, противоборствующие стороны консолидируются, и конфликт разгорится с новой силой, но уже в присутствии миротворцев. При этом исполнение всех полицейских функций должна взять на себя военная администрация стран-интервентов. Ни у кого из представителей оккупированной страны не должно быть в руках оружия, и уж тем более нельзя создавать под эгидой миротворцев различного рода отряды «национальной гвардии», «местной милиции», «отряды самообороны» и пр. Печальный опыт показывает, что благосклонное отношение иностранной военной администрации к одной из противоборствующих сторон не останавливает, а лишь усугубляет конфликт.

Это в равной степени относится и к намерениям в кратчайший срок сформировать новые органы власти из числа местного населения. В стране, охваченной хаосом, где нет никаких основ политической самоорганизации, где напрочь отсутствует культура терпимости к инородцам и иноверцам, где все конфликты принято разрешать силой, такие органы власти не способны стать легитимными и дееспособными. В лучшем случае им уготовлена роль стать марионетками в руках иностранной военной администрации или, того хуже, пользуясь ее покровительством, встать на путь своих предшественников – начать физически избавляться от недругов.

С этой точки зрения, на начальных этапах гуманитарных интервенций логично вообще отказаться от формирования сколь угодно значимых властных структур с участием местного населения и перенести «центр тяжести» на задачи восстановления экономической жизнеспособности территории. Это и должно стать *третьим*, самым продолжительным по времени, этапом гуманитарной интервенции. Речь идет об инвестициях в сферу здравоохранения и образования, в коммунальную инфраструктуру, транспорт, в создание новых рабочих мест и т.д. Сам факт гуманитарного вторжения и установления элементарного порядка порождает у населения ощущение возросшей безопасности, и в этой ситуации критически важным для успеха гуманитарной миссии оказывается повышение уровня жизни, который катастрофически низок в странах, нуждающихся в помощи такого рода.

Более того, страны, взявшие на себя ответственность за гуманитарную миссию, должны позаботиться о постепенном вовлечении разложившейся страны в мировую хозяйственную систему. Для этого необходимо прежде всего безотлагательно и без всяких предварительных условий списать внешние долги прежнего режима; создать максимально комфортные условия для частных инвесторов из развитых стран; предоставить возникшему таким образом протекторату статус наибольшего благоприятствования в торговле, отменив все заградительные таможенные барьеры и квоты на импорт товаров и технологий.

Лишь по прошествии столь длительного периода иностранной опеки можно приступать к постепенному замещению военно-силовых рычагов управления страной политическими, вовлекая местное население сначала в управление экономикой, а затем и публичными институтами восстанавливаемого государства, одновременно выстраивая судебную систему и то, что принято называть гражданским обществом. По мере восстановления политического суверенитета страны ее новое правительство вынуждено будет опираться на принятые в цивилизованном мире правила и стандарты, экономику, ориентированную на взаимодействие с развитыми странами, и действовать в условиях, когда значительная часть населения хорошо понимает, что нарушение этого взаимодействия вновь повлечет за собой катастрофические последствия. Это и будет означать нормализацию жизни в стране.

Естественно, все названное потребует колоссальных многолетних усилий. Однако такой сценарий, на наш взгляд, является едва ли не единственным способом превращения прежде недееспособного государства, представляющего опасность для всего мирового развития, в равноправного члена международного экономического и политического сообщества. Собственно, в этом и должна состоять цель всякого гуманитарного вмешательства извне.