

Глава XIII
ПОСЛЕ КОСОВО:
МОРАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ
ГУМАНИТАРНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ

*Ши Иньхун
Шень Чжисюн*

Начиная с 1990-х гг. проблема гуманитарной интервенции стала одной из наиболее важных в дискуссиях, касающихся международных отношений. В Китайской Народной Республике исследования гуманитарной интервенции фокусируются в основном на политических аспектах проблемы. Китайские ученые критикуют американский гегемонизм, который имеет прямое отношение к такого рода интервенциям. Такой критический подход, без сомнения, имеет смысл. Но для понимания того, почему в 1990-х гг. гуманитарные интервенции столь часто становились инструментом международных отношений, недостаточно внимания только к политическим аспектам их проведения. Для этого необходимо проанализировать гуманитарную интервенцию с точки зрения этики международных отношений и международного права. Необходимо установить ее рациональные основания в современной политике и проанализировать свойственные ей этические и правовые противоречия. На основе такого понимания мы предложим некоторые обоснованные ограничения, которые необходимо ввести по отношению к гуманитарной интервенции. Эти ограничения могут постепенно быть признаны международным сообществом и возобладать в общественном мнении.

1. ПОНЯТИЕ ГУМАНИТАРНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ

Первым проблемы гуманитарной интервенции рассматривал Гуго Гроций — «отец-основатель» современного международного права. Обсуждая в своем главном труде «О праве войны и мира» отношения между государством и его гражданами, он указывал: если правитель подвергает гонениям своих подданных и при этом

Москва: Гардарики, 2002

само их существование как людей не может более быть гарантировано, то человеческое сообщество имеет право силой оружия остановить эти гонения¹. Как считал один из наиболее известных правоведов XX в. Г. Лаутерпрахт, это можно считать первым авторитетным утверждением принципа гуманитарной интервенции². С начала XIX в. и до 1980-х гг. было предпринято несколько интервенций во имя гуманитарных целей³. Изменения произошли в период после холодной войны. В это время существенно увеличилась частота интервенций, совершаемых по гуманитарным мотивам, и усилилось внимание людей и правительств к этой проблеме. Однако, хотя гуманитарные интервенции стали существенным фактором международных отношений, они воспринимаются неоднозначно международным сообществом. Отсутствие единодушия в этом вопросе может быть объяснено рядом причин. В различные исторические периоды гуманитарная интервенция понимается по-разному, и ее проведение определяется разными регулятивными принципами⁴. Более того, в международной политике государства вообще придерживаются противоречивых идеологических концепций и ценностей. Наконец, отдельные деятели, ответственные за принятие решения относительно интервенции, нередко произвольно интерпретируют ее значение в соответствии со своими особыми политическими интересами. Поэтому необходимо кратко определить понятие гуманитарной интервенции, прежде чем исследовать ее с этической или правовой точек зрения.

¹ Гроций Г. О праве войны и мира Кн. II, гл. XXIV, § VIII, 2. Указ. соч. С. 562–563.

² См.: Lauterpacht H. The Grotian Tradition in International Law // International Law: A Contemporary Perspective / Eds. Richard Falk et al. Boulder/Colorado: Westview Press, 1985. P. 28. Подробнее см.: Ши Иньхун, Хуо Иакун. Гуодзя жукунь, пупянь даодэ хэ гуоджифа — Гроциус де гуоджигуаньси сисянь (Государственный суверенитет, универсальная этика и международное право: взгляды Гроция на международные отношения) // Оузо (Европа). 2000. Т. 6. С. 16.

³ В новой европейской истории мы знаем об интервенции Франции и России в Грецию (1821–1827) и французской интервенции в Ливан (1860–1861). В конце XIX в. США вступили в войну с Испанией из-за гуманитарных проблем (1898). В эпоху холодной войны в качестве гуманитарных можно рассматривать интервенцию Индии в Восточный Пакистан (Бангладеш) (1971), интервенцию Вьетнама в Камбоджу (1979) и Танзании в Уганду (1979).

⁴ Об этом см.: Finnemore M. Constructing Norms of Humanitarian Intervention // The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics / Ed. P. Katzenstein. N.Y.: Columbia University Press, 1996. P. 153–185.

Строго говоря, гуманитарная интервенция представляет собой особую форму принудительных действий, предпринимаемых международным сообществом в определенном государстве без согласия со стороны последнего¹. Она используется в двух типах ситуаций: во-первых, при крупномасштабных и намеренных нарушениях прав человека в какой-то стране, правительство которой не в состоянии контролировать ситуацию или же, наоборот, само нарушает права человека, провоцирует эти нарушения или терпимо к ним относится; во-вторых, когда правительство некой страны неспособно или не желает принять на себя ответственность за обеспечение элементарных нужд населения. В таких ситуациях интервенция может при определенных, разбираемых ниже, условиях быть предпринята против правительства данной страны или против существующих там политических организаций, по вине которых происходят упомянутые выше крупномасштабные нарушения прав человека. Цель гуманитарной интервенции — пресечь эти нарушения и обеспечить удовлетворение элементарных потребностей населения. В соответствии с этим определением гуманитарная интервенция может осуществляться в виде обычного военного вторжения с применением силы либо с помощью ввода войск, которые не применяют силу и лишь своим присутствием обеспечивают выполнение гуманитарных целей, либо с помощью иных невоенных сил.

2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ И МОРАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ

С начала 1990-х гг. ООН инициировала, организовала или уполномочила проведение нескольких гуманитарных интервенций (например, на севере и юге Ирака, в Сомали, на Гаити и в Боснии и Герцеговине). Интервенция НАТО во время кризиса в Косово в 1999 г., включавшая воздушное вторжение и крупномасштабные бомбардировки Федеративной Республики Югославии, представляет собой операцию другого типа. Проведение этой операции не

¹ Предлагаемая далее концепция гуманитарной интервенции отличается от общего определения интервенции, предлагаемого в: Oppenheim's International Law. 9th ed. Vol. 1: Introduction and Part I / Eds. R. Jennings and A. Watts. L.: Harlow Essex, 1992. P. 430—432.

было одобрено Советом Безопасности ООН и вызвало во всем мире дискуссии о легитимности гуманитарной интервенции.

Беспрецедентное количество гуманитарных интервенций в конце XX в. обусловлено определенными историческими факторами. Во-первых, биполярная конфронтация СССР и США в период холодной войны делала весьма проблематичной согласование позиций между постоянными членами Совета Безопасности ООН по дебатированным вопросам. В особенности это проявлялось при обсуждении вопросов, связанных с необходимостью коллективной интервенции в ситуации, касающейся международного мира и безопасности. С окончанием холодной войны в Совете Безопасности ООН стало гораздо легче приходиться к согласию по вопросам, касающимся крупных международных кризисов.

Во-вторых, окончание холодной войны ознаменовалось возрастанием господства США. Как ниже будет показано, США в союзе с западными странами прибегают к искажению международных норм прав человека и прикрываются ими ради оправдания интервенции в развивающиеся страны, а то и нарушения их суверенитета во имя американских стратегических и идеологических интересов¹. Это объясняет возможность односторонних форм интервенции, таких, например, как в Косово в 1999 г.

В-третьих, с окончанием холодной войны, совпавшим с усилившимися тенденциями глобализации, на Западе распространилась своеобразная либеральная форма интернационализма, характеризующаяся недооценкой идеи государственного суверенитета. Западное общественное мнение демонстрирует все увеличивающуюся озабоченность гуманитарными кризисами в других странах. Оно также более склонно, чем в прошлом, к одобрению акций гуманитарных интервенций. Современные средства массовой информации и коммуникации с их прямым доступом к местам отдаленных конфликтов играют определяющую роль в создании благоприятной внутренней и международной атмосферы для проведения такой политики. Гуманитарные интервенции находят поддержку и в слаборазвитых странах, особенно в среде определенных кругов интеллектуальной элиты, находящейся под сильным влиянием западной либеральной политической культуры.

¹ *Ши Иньхун*. Синькуши, синьгеджу, синьгуйфан (Новые тенденции, новые стратегии и новые нормы). Пекин: Фалу чубанше, 2000. С. 408—409.

В-четвертых, в некоторых развивающихся странах все еще сохраняются этнически, политически или религиозно ориентированные тиранические или деспотические режимы, которые иногда становятся причиной крупномасштабных нарушений прав человека. Более того, государственная организация в развивающихся странах чаще всего также не развита. Им недостает внутреннего единства. Некоторые из этих стран (характеризующиеся серьезными внутренними разногласиями и конфликтами) под двойным воздействием глобализации и происшедшей после холодной войны дезинтеграции биполярной модели мира потерпели крах и даже находятся в процессе распада. В период после холодной войны интенсивные национальные, этнические, клановые или общесоциальные конфликты ведут к наиболее значительным гуманитарным кризисам. События такого рода вызывают резкую реакцию общественного мнения. Они также провоцируют региональную нестабильность. Вообще подлинно гуманитарные интервенции обусловлены стремлением к ослаблению или разрешению такого рода конфликтов. Однако озабоченность гуманитарными проблемами может быть использована и как прикрытие для интервенции, истинные намерения которой, по крайней мере частично, имеют сугубо политический характер. Острые реакции общественного мнения также могут провоцироваться средствами массовой информации, которые чрезмерно преувеличивают драматический характер происходящих событий.

В-пятых, более глубокие исторические корни увеличения случаев гуманитарной интервенции лежат в эволюции международной этики и международного права в XX в. На протяжении последних 100 лет и особенно после Второй мировой войны наблюдается все возрастающее внимание к проблемам справедливости в международной этике и международном праве. Это стремление к справедливости соединилось с возрождением традиций этического мышления, опирающегося на универсальные и абсолютные ценности. Взгляды на источники норм международного поведения, свойственные позитивистски ориентированной правовой и исторической мысли XVIII и XIX вв., были отвергнуты во многом в пользу более старого типа мышления, в частности того, который был свойствен ранней новоевропейской мысли. В этом плане особый интерес представляет Г. Гроций. Вместо обращения к концепции «государственной практики», основывающейся на позити-

вистской идее абсолютной свободы государственных действий как основе международных норм, «ревизионистская» доктрина включает универсалистскую концепцию этики международных отношений¹. Она обращается к общим ценностям, основанным «на возвращении к принципам естественного права или к какому-то их современному эквиваленту»². Отдавая приоритет такому пониманию этики, которое имеет корни в различных мировых цивилизациях, эта доктрина ставит универсальные нормы выше государственной власти.

В целом, новая доктрина универсальной этики предъявляет к межгосударственным отношениям требования, ограничивающие применение силы. Новая доктрина также делает акцент на равенстве, доверии, умеренности и должном внимании к интересам слабых стран. Следует учесть, что современное международное сообщество основывается на таких нормах, принципах и ценностях, в которых выражается уважение к государственной независимости, равенству в межгосударственных отношениях, национальному самоопределению и равенству между различными нациями. После Второй мировой войны еще одним результатом усилий достичь максимума справедливости в международных отношениях был поворот международного права к правам человека и его дальнейшее развитие именно в этом направлении. Это развитие права сориентировано на основные права человека и сообществ (различных по расовым, гендерным, возрастным, религиозным и т.п. признакам).

На таком фундаменте новые международные нормы представляют историческую тенденцию к большей справедливости, а также к частичному возвращению к принципам естественного права или их возможному современному эквиваленту. Современное международное право, суть которого выражена в Уставе ООН, восприняло некоторые понятия из естественного права, сохранив в большей или меньшей степени традиционные понятия позитивистски понятого права. Так, напряжение и даже конфликт между тради-

¹ О стремлении к справедливости в этике международных отношений и международном праве и исторически-ревизионистской тенденции см.: Там же. Глава 9 «Синь лилян шужао дэ синь гуоджи гуйфан (Новые международные нормы, обусловленные новыми силами)». С. 378—409.

² *Bull H. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. N.Y.: Columbia University Press, 1977. P. 39.

цией естественного права и позитивистской традицией был принесен в международное право, в частности в один из основных его документов — Устав ООН¹. В свете проблемы гуманитарной интервенции две составляющие этого развития международного права приобретают особый смысл: международные правовые нормы прав человека и право международного сообщества на интервенцию. В некоторых отношениях они противоречат принципу государственного суверенитета, который традиционно был основным руководящим принципом международного порядка.

Эта тенденция отчетливо проявляется в развитии международных норм, касающихся прав человека. Концепция прав человека была принята практически всеми государствами мира. Она также была включена в большинство конституций. Более того, легко заметить, что признание индивидуальных прав человека в качестве предмета международного внимания и законной темы для международных переговоров и дипломатии получило широкое распространение. ООН приняла такие документы, как Всеобщая декларация прав человека, Международная конвенция об экономических, социальных и культурных правах и Международная конвенция о гражданских и политических правах. Международные правовые нормы, касающиеся прав человека, получили развитие и на региональном уровне — в Европе, Африке и Америке. Причем правовая практика, связанная с международными нормами прав человека, уже не ограничивается декларациями, конвенциями или публикацией докладов. Получили развитие принудительные механизмы международного права — расследование, надзор и даже суд. Вследствие общей эволюции международных законов о правах человека наибольший интерес представляет то, что к настоящему времени основные международные нормы прав человека получили статус всеобщего *jus cogens*². В качестве *jus cogens* эти нормы не

¹ См.: Duke S. The State and Human Rights: Sovereignty Versus Humanitarian Intervention // International Relations: the Journal of the David Davies Memorial Institute of International Studies. 1994. Vol. 7, №. 2. P. 30.

² В соответствии со статьей 53 Венской конвенции по Закону о договорах 1969 г. правила *jus cogens* являются безусловными нормами международного права, которые «приняты и признаны международным сообществом государств в целом как норма, никакое изменение которой недопустимо и которая может быть изменена только следующей нормой всеобщего международного права, обладающей таким же статусом» (см.: Oppenheim's International Law. Vol. I, Introduction, Pt. 1. P. 7).

могут ни искажаться, ни ставиться под сомнение. Никакое действие государства или международное соглашение, противоречащее им, не может быть признано юридически допустимым (или имеющим юридическую силу). Таким образом, можно сделать вывод, что признание и соблюдение основных международных норм прав человека, если и не в полной мере, то по крайней мере в принципе стало основным критерием суждения относительно легитимности государства¹.

В современном международном праве Устав ООН предоставляет основополагающую правовую базу для права международного сообщества на интервенцию. Совет Безопасности ООН играет в этом отношении выдающуюся роль, «обладая несомненной компетенцией определять, что представляет угрозу международному миру и безопасности, и, стало быть, возможностью придавать некоторым вопросам статус международных»². В XX в., особенно после Второй мировой войны, произошло, говоря словами Лунчу Чена, профессора международного права в Принстоне, «иерархическое распределение власти» между международным сообществом и составляющими его государствами-участниками. Наиболее впечатляющим аспектом этих изменений стало распространение понятия «международная озабоченность» и размывание понятия «внутренняя юрисдикция»³. На протяжении всего времени после своего основания ООН переводит все больше важных проблем, касающихся коллективных и индивидуальных прав, из сферы внутренней юрисдикции государств, где они традиционно находились, в сферу международной озабоченности и оснований для интервенции. Изменение границ между внутренней и международной сферами юрисдикции ведет к некоторой двусмысленности и внутренней противоречивости в международном праве. Во всяком случае использование аргументов, апеллирующих исключительно к абсолютности принципа государственного суверенитета с целью сопротивления каким-либо формам интервенции международного сообщества, признается более неубедительным. Так же все более

¹ Сюда относится принцип самоопределения (*Ши Иньхун*. Синькуши, синьгеджу, синьгуйфан. С. 395—396).

² *Falk R.* The Grotian Quest // *International Law: A Contemporary Perspective*. P. 130.

³ *Chen Lung-chu.* An Introduction to Contemporary International Law. New Haven: Yale University Press, 1989. P. 224.

затруднительным оказывается для государств апеллировать к принципу суверенитета с тем, чтобы сопротивление интервенции получило широкое международное одобрение, симпатию или поддержку. Короче говоря, с появлением и эволюцией международного права прав человека и права вмешательства, или интервенции, международного сообщества тенденция к упрочению справедливости в международной этике и международном праве обеспечила в определенной мере оправданность гуманитарной интервенции как нормы. И это вполне объясняет, почему конкретные случаи гуманитарной интервенции в 1990-е гг. были поддержаны большинством стран.

3. НЕОБХОДИМОСТЬ СТРОГИХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Как указывалось выше, у понятия гуманитарной интервенции как нормативного понятия, относящегося к международным отношениям, есть соответствующий моральный и правовой базис. Хотя некоторые политические факторы, обусловившие появление гуманитарной интервенции, могут считаться положительными, возможности ее использования должны быть строго ограничены в моральном, правовом и политическом плане. Во-первых, всегда есть опасность того, что гуманитарная интервенция будет использоваться могущественной державой в качестве политического инструмента осуществления своих гегемонистских устремлений. Ради своих интересов или идеологических предпочтений она может произвольно вторгаться во внутренние дела более слабого государства. В таких случаях гуманитарное бедствие в некоей стране не является действительной и определяющей причиной для интервенции. Интервенция может сама по себе усилить уже существующее напряжение и, таким образом, стать причиной настоящего «гуманитарного бедствия» там, где объективных причин для него не было. Так, США, опираясь на свое возросшее с окончанием холодной войны могущество и демонстрируя гегемонистские устремления, предприняли ряд гуманитарных интервенций, которые не были оправданы гуманитарными мотивами и отвечали исключительно собственным интересам этой страны. Наиболее серьезным в этом плане случаем следует считать направляемую США интервенцию НАТО в Федеративную Республику Югославия в 1999 г.

Во-вторых, гуманитарная интервенция должна быть строго ограничена, чтобы она воспринималась не как обычная практика в межгосударственных отношениях, а, наоборот, как исключение из принципа невмешательства. Принцип гуманитарной интервенции должен использоваться лишь в крайних случаях. Современное международное право довольно полно отражает международные политические реалии. Несмотря на определенную двусмысленность и внутренние содержательные противоречия, принцип государственного суверенитета, из которого вытекает принцип гуманитарной интервенции, остается краеугольным камнем международного права. Он составляет сердцевину международной этики и играет важную роль в сохранении порядка и достижении справедливости в международном сообществе. Невмешательство признается Уставом ООН в качестве основного принципа международных отношений, который дополнительно подкрепляется Декларацией принципов международного права об отношениях дружбы и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г. Как утверждает Декларация, «никакое государство или группа государств не имеет права ни под каким видом вторгаться, прямо или косвенно, во внутренние и внешние дела любого другого государства»¹. Несомненно, что сегодня международное право, касающееся прав человека, приобрело определенный статус универсального обязательного закона. Этот закон применяется тогда, когда речь идет о геноциде, массовых жестокостях, расовой сегрегации, апартеиде и расовых гонениях. Однако международное сообщество пока еще не достигло согласия относительно иных международных норм в сфере прав человека. Современная практика применения системы прав человека в определенной стране основывается на докладах, подготовленных международными или региональными межправительственными организациями на основе расследований и наблюдений конкретных ситуаций с правами человека. Как отмечает специалист по международному законодательству в области прав человека Джек Доннели, «современные нормы государственного суверенитета однозначно запрещают государствам прибегать к принуждению за рубежом, применять пытки и как-

¹ Basic Documents of International Law / Ed. I. Brownlie. 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989. P. 40.

либо иначе нарушать права человека»¹. По словам специалиста в области международной юриспруденции Луиса Хенкина, «новое международное право в области прав человека поколебало монолит государственного права, но его содержание, по сути дела, обусловлено государственным правом и уважением к его аксиомам и традициям»². Без строгих ограничений на гуманитарные интервенции универсальность и авторитет принципа невмешательства будут подорваны и международный правовой порядок будет нарушен.

В-третьих, необходимость строгих ограничений на гуманитарную интервенцию связана с пониманием справедливости. Подлинная гуманитарная интервенция направлена на обеспечение прав человека. Она ориентирована главным образом на соблюдение индивидуальной справедливости, но и справедливости групп, различных по расовым, гендерным, возрастным, религиозным и каким-либо иным социальным характеристикам. Однако «многое в международных отношениях лежит за пределами прав человека»³. Говоря о современной мировой политике, имеет смысл проводить различие между индивидуальной справедливостью, справедливостью в отношениях между государствами, справедливостью в отношениях между народами и мировой, или космополитической, справедливостью⁴. Хотя эти четыре вида справедливости могут приходиться в противоречие друг с другом (и такие противоречия в самом деле присущи реальной мировой политике), они в целом поддерживают друг друга. Вообще говоря, индивидуальная справедливость не может существовать независимо от других трех типов справедливости и ее осуществление во многом зависит от них. Ключевым здесь оказывается вопрос, касающийся отношений между индивидуальной справедливостью и межгосударственной справедливостью, между принципом прав человека и

¹ *Donnelly J.* The Social Construction of International Human Rights // Human Rights in Global Politics / Eds. T. Dunne, N.J. Wheeler. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 86.

² *Henkin L.* International Law: Politics and Values. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. P. 184.

³ *Ibid.* P. 100.

⁴ Подробнее см.: *Ши Иньхун.* Лунь шиджи жэнши жог дэ жэньи вэнти (On Justice in World Politics) // Гуоджи жэнши лилюнь таньшую дзай жонгуо (Исследование теорий международной политики в КНР) / Под ред. Дзи Жонюня. Шанхай: Шанхай реньминь чубанше, 1998.

принципом государственного суверенитета. Почти повсюду в мире индивид и различные группы «не существуют в каком-то вакууме, но неразрывно связаны с государством, обеспечивающим их относительную безопасность»¹. Более того, всегда было так, что государство в глобальном масштабе является основным субъектом активности и носителем наиболее мощных материальных и организационных ресурсов, и вряд ли это изменится в обозримом будущем. Широкомасштабное и эффективное применение международных норм прав человека зависит только от государства, хотя встречаются и такие случаи, когда подавление и нарушение прав человека происходит именно по вине государства. В то время как в современном мире по-прежнему сильные и богатые государства позволяют себе вмешательство в дела слабых и бедных государств, их притеснение, дискриминацию и эксплуатацию, «наибольшее внимание в вопросе о справедливости в международных отношениях по-прежнему обращено к тому, что является обязательным с точки зрения государства»².

Если сводить справедливость в мировой политике только к индивидуальной справедливости (и индивидуальным правам человека), можно просмотреть позитивные стороны в других формах справедливости. Говоря другими словами, неоправданное, обусловленное пониманием справедливости в узком смысле, использование метода интервенции, в том числе гуманитарной интервенции, может привести к еще большей несправедливости в мировой политике.

В современном мире место и функции государства имеют свое особое и немалое значение: государство обеспечивает своим гражданам четыре базовые ценности, а именно, безопасность, благополучие, идентичность и справедливость. Сегодня, как и еще долгое время в будущем, только государство может обеспечить необходимые условия для нормального существования и развития гражданского общества; и в этом с ним не может сравниться никакая другая организация. Отсюда следует, что моральное значение государственной власти особенно важно для многих разви-

¹ *Vincent R.J.* The Idea of Rights in International Ethics // Traditions of International Ethics / Eds. T. Nardin, D.R. Mapel. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 261.

² *Bull H.* Justice in International Relations. Waterloo/Ontario: University of Waterloo Press, 1984. P. 13.

вающихся стран. Как указывает в связи с этим английский специалист по международным отношениям Хедли Бул, «благодаря получению контроля над государством и подтверждению своего права на суверенитет они смогли отстоять свою независимость в эффективной борьбе с другими государствами и мировым сообществом и не попасть в зависимость от внешних сил, на что они были бы обречены, не будь у них этих прав...»¹. «Государство явилось важнейшим инструментом, которым сумели воспользоваться народы «третьего мира» для достижения своих целей. Они стали захватывать контроль над государством, а затем использовать его во имя как внутренних целей — для развития своей нации, для обеспечения контроля над экономикой, для борьбы с местными агентами враждебных внешних сил, так внешних — для установления отношений с другими государствами, для организации союзов с дружественными государствами и раскалывания союзов враждебных государств, а также для выражения своей точки зрения на широкой международной арене. «Этатизм» народов «третьего мира», столь часто привлекающий внимание и вызывающий сожаление у западных «интернационалистов»-либералов, укоренен в горьком опыте бессилия, обусловленного отсутствием государственности, столь хорошо знакомой этим народам»².

В-четвертых, приведем последний по порядку, но не по значению довод в пользу установления жестких ограничений гуманитарной интервенции, который касается связи между справедливостью и порядком. Это традиционно одна из наиболее фундаментальных проблем политической философии, включая международную этику. Существует «вечное напряжение» между двумя базовыми ценностями — справедливостью и порядком³. Известны случаи широкомасштабных нарушений прав человека в определенных странах. Известны также случаи «несостоявшихся государств», когда полное отсутствие законности, деморализация и повсеместное насилие отбрасывают общество к естественному со-

¹ Ibid. P. 6—7.

² Bull H. Op. cit. P. 27. Бул довольно глубоко понимает, насколько позитивно воспринимается государство в развивающихся странах. См.: Bull H. The State's Positive Role in World Politics // *Daedalus*. 1979. Vol. 108. P. 111—123.

³ Weiss Th.G., Chopra J. Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space // *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* / Eds G.M. Lyons, M. Mastanduno. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. P. 102.

стоянию, в котором, по характеристике Т. Гоббса, «жизнь человека одинока, бедна, беспросветна, тупа и кратковременна»¹. В таких случаях было бы морально неправильно и политически опасно, если бы международное сообщество сохраняло спокойствие и не вмешивалось. Но интервенция также может иметь и такие опасные последствия, которые нельзя игнорировать. Как уже отмечалось, гуманитарная интервенция противоречит принципам государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела, и велика вероятность того, что неправильное проведение гуманитарной интервенции приведет к нарушению этих принципов. Без строгих ограничений повторяющиеся ошибки в осуществлении гуманитарных интервенций приведут к распаду порядка, лежащего в основе международного сообщества. Если сопоставить возможный вред от нарушения моральной обязанности международного сообщества вмешиваться и возможность того вреда, к которому может привести гуманитарная интервенция, последнее должно вызывать большие опасения. С философской точки зрения внимание необходимо уделять как справедливости, так и порядку, однако порядку все же принадлежит отдавать приоритет перед справедливостью, поскольку «справедливость во всех своих формах осуществима лишь в контексте порядка», и «международное сообщество, обеспечивая тот или иной контекст порядка, пусть и рудиментарного, создает пространство для равенства в различных правах»². Другими словами, там, где есть порядок, там будет и справедливость и возможность для ее расширения, в то время как никакая справедливость невозможна в отсутствие порядка. Так что при гуманитарной интервенции приоритет в принципе принадлежит порядку, из чего отнюдь не следует, что в каждом конкретном случае порядок должен ставиться впереди справедливости³.

¹ Гоббс Т. Левиафан [XIII] // Гоббс Т. Соч.: В 2 т. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 96.

² Bull H. The Anarchical Society. P. 86.

³ Совершенно справедливый порядок — это действительно устойчивый порядок. И существующий порядок оказывается под угрозой, как только несправедливость в рамках определенного порядка достигает таких масштабов, которые расцениваются большинством как невыносимые. Поэтому не следует во всех случаях международной политики отдавать приоритет порядку. В каждом случае решение зависит от ситуации, конкретный анализ которой должен подсказать, следует ли отдавать приоритет порядку перед справедливостью и соответственно проводить гуманитарную интервенцию.

4. НЕПРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ

Не представляет особого труда определить необходимые условия, которым должны отвечать гуманитарные интервенции. Эти условия основываются на критериях, содержащихся в международной этике и международном праве. Нужно также принять во внимание уроки гуманитарных интервенций, проводившихся ООН после окончания холодной войны, а также суровую критику натовской интервенции в Югославию в 1999 г. Назовем шесть условий, которые должны выполняться одновременно для того, чтобы проведение гуманитарной интервенции было справедливым и легитимным.

Первое. Следует уважать *принцип правого дела*. Гуманитарная интервенция в некую страну легитимна лишь в ситуации, когда там происходят массовые нарушения прав человека, а правительство страны либо прямо творит эти нарушения, либо провоцирует их, потворствует им, либо обнаруживает свою неспособность им воспрепятствовать (одновременно отвергая предложения помощи со стороны других стран или международного сообщества). Она также легитимна в ситуации, когда правительство страны обнаруживает свою недееспособность или недостаточную решимость взять на себя необходимую ответственность (и при его отказах от предложений помощи со стороны других стран или международного сообщества). Однако обращение к критерию правого дела сопряжено с проблемой, касающейся того, кто уполномочен принимать решение, что критическая ситуация в данной стране действительно оправдывает интервенцию. Следует признать, что соотвествующий опыт, которым мы располагаем, довольно разноречив. Гуманитарные интервенции ООН на севере и на юге Ирака, в Сомали и Боснии и Герцеговине были предприняты только после того, как Совет Безопасности ООН признал, что в этих регионах сложились кризисные с гуманитарной точки зрения ситуации. Вслед за этим данные интервенции были признаны и одобрены мировым сообществом. Односторонняя интервенция НАТО в Федеративную Республику Югославии в 1999 г. представляет собой противоположный пример. В этом случае НАТО произвольно сделала вывод, согласно которому гуманитарный кризис в Югославии достиг такого масштаба, что военная интервенция может быть оправданной и что ответственность за этот кризис несет исключительно правительство Югославии. Этот не имеющий никакой ле-

гитимности вывод был впоследствии использован для оправдания бомбардировок Югославии.

Второе. Только ООН (а также некоторые региональные межгосударственные организации, которые в полной мере действуют согласно духу и букве Устава ООН) является законной властью, правомочной проводить интервенции¹. Так что ООН обладает властью не только определять, в какой мере и при каких условиях предотвращение гуманитарной трагедии становится обоснованной целью интервенции (в соответствии с проанализированным выше первым условием), но и принимать решение относительно такой интервенции. Главный смысл этого ограничения состоит в том, чтобы не допустить злоупотребления политикой гуманитарной интервенции со стороны могущественных стран. Как указывают Томас Вейс и Джарат Чорпа, «реального уменьшения опасности злоупотребления в этой сфере можно достигнуть путем ограничения гуманитарной интервенции, в том числе с использованием военного давления, исключительно рамками коллективного действия, как оно трактуется в главе VII Устава ООН»². Если применить эту главу о поддержании международного порядка, безопасности и мира к проблеме гуманитарной интервенции, возможность могущественных стран предпринимать неоправданные гуманитарные интервенции действительно будет существенно уменьшена. Однако независимо от этого существующие и возможные противоречия между принципом государственного суверенитета и невмешательства, как они зафиксированы в Уставе ООН, с одной стороны, и необходимостью содействовать правам человека, с другой, сохраняются. И дело здесь не в Уставе ООН.

Следует подчеркнуть, что «действия международных организаций или многосторонние действия отличаются от многонациональных действий»³. Только представительные глобальные или

¹ Этот тезис основывается на правовой точке зрения. С моральной точки зрения, в ситуации, когда, как, например, в случае с ужасной гуманитарной трагедией в Руанде, ООН (или какая-либо региональная межгосударственная организация, полностью признающая авторитет ООН) несмотря на творящийся геноцид не предпринимает по каким-либо причинам предупредительных шагов, можно оправдать гуманитарную интервенцию, которую начинает некий субъект международного права, руководствующийся исключительно гуманитарными мотивами, подотчетный ООН и признающий право ООН осуществлять наблюдение за проводимой операцией.

² *Weiss Th.G., Chopra J.* Op. cit. P. 106.

³ *Ibid.* P. 108.

региональные межгосударственные политические организации обладают правом проводить гуманитарные интервенции. У международных военных союзов нет права проводить интервенции иначе, как по принимаемому в исключительных случаях и формально закрепляемому решению ООН. Таким образом, натовскую интервенцию в Югославию в 1999 г. следует считать незаконной. В случае, когда региональная межгосударственная политическая организация проводит гуманитарную интервенцию, она должна быть подотчетна ООН, допускать наблюдателей ООН и не выходить за рамки своего региона.

Третье. Гуманитарная интервенция должна преследовать четко определенные цели, которые должны быть обнародованы. Вообще говоря, цели интервенции должны быть ограничены необходимостью предотвращения гуманитарной катастрофы и оказания гуманитарной помощи. Следует считать недопустимым произвольное расширение целей интервенции до реорганизации институтов внутренней политической власти или перестройки экономики¹. Это условие представляет собой прямое применение принципа правого дела. Предотвращение гуманитарной трагедии при определенных обстоятельствах может рассматриваться как правое дело для военной интервенции, однако моральное улучшение мира — нет. Недопустимо использование силы для изменения политических отношений в соответствии с определенной идеологической концепцией справедливости. Очень важно ограничить цели обоснованной интервенции, так как могущественные страны, участвующие в интервенции, могут поддаться искушению попытаться воспользоваться ею и навязать стране собственные политические и социальные модели или расширить влияние на местное население. Кроме того, за каждой гуманитарной катастрофой стоит целый комплекс исторических, социальных, экономических и политических причин. Если сторона, осуществляющая интервенцию, произвольно расширяет ее цели, то она может оказаться

¹ Правда, у международного сообщества может возникнуть необходимость вмешаться во внутреннюю политику или социальные проблемы с тем, чтобы предотвратить в данной стране возобновление гуманитарного кризиса. В такой ситуации международное сообщество не должно оставаться глухим к потребностям данной страны; оно должно обсуждать их, чтобы принять необходимые меры. Для решения этой дополнительной задачи в ходе интервенции требуется специальный мандат. Когда поставленная цель будет выполнена, сторона, осуществляющая интервенцию, должна завершить ее и покинуть страну.

вовлеченной в сложные внутренние конфликты и, таким образом, поставить под удар гуманитарную миссию в целом. Примером такого провала гуманитарной миссии является интервенция ООН в Сомали (1992—1995). Предпосылкой этого провала стало расширение целей интервенции, случившееся из-за проводившейся США политики, направленной на перестройку конституционных и экономических институтов в стране. Изменение государственных институтов в Сомали на основах демократии и восстановление там экономики оказались не под силу ни ООН, ни США.

Четвертое. Сила должна использоваться в качестве крайнего средства. Иными словами, сила должна использоваться лишь тогда, когда нет никаких иных средств для реализации правого дела. Принцип, согласно которому использование силы является крайним средством в разрешении конфликта, занимает важное место в этике международных отношений, подтвержденной Уставом ООН. Как отмечалось выше, гуманитарная интервенция может проводиться по-разному: либо в виде обычного военного вторжения, либо в невоенных формах, либо посредством ввода войск, но без использования силы. Несмотря на обычные упущения, международная интервенция в Боснию вплоть до лета 1995 г. была по своей природе в основном ненасильственной. Вскоре после начала Боснийской войны весной 1992 г. ООН совместно с Европейским Союзом попыталась достичь мирного разрешения конфликта¹. Параллельно этим дипломатическим инициативам Совет Безопасности ООН принял ряд резолюций, позволявших использовать силу для обеспечения безопасности персонала ООН, защиты гуманитарных конвоев, а также для соблюдения запрета на полеты военной авиации, эмбарго на поставки вооружений и экономических санкций. НАТО и Европейский Союз стали теми международными организациями, которые приняли активное участие в обеспечении этих резолюций Совета Безопасности ООН. Однако хотя НАТО угрожала прибегнуть к воздушным ударам с целью предотвратить атаки боснийских сербов на зоны безопасности Сараево (в январе 1994 г.) и Горажде (в апреле 1994 г.), только в конце августа НАТО перешла к полномасштабной военно-воздушной кампании («Обдуманная сила»), направленной против объектов

¹ Такими были план Вэнса — Оуэна в январе 1993 г. и план Оуэна — Столтенберга в июле 1993 г. в рамках Международной конференции по бывшей Югославии (ICFY).

боснийских сербов. С этим резко контрастируют опрометчивые бомбардировки военными силами НАТО Югославии в 1999 г. вопреки сохранявшимся еще разумным надеждам на достижение мирного разрешения конфликта. Решение о начале военной операции НАТО противоречили основополагающим гуманитарным требованиям, принципам международного права и просто политическому благоразумию.

Пятое. Общие размеры ожидаемого ущерба от гуманитарной интервенции не должны превышать общего размера ожидаемого блага. Это соответствует принципу соразмерности *jus ad bellum*. Неуважение этого принципа чревато опасностью, которую Майкл Эйкхорст описал следующим образом: «Использование силы в качестве санкции за нарушение международного обязательства может нанести больше вреда, чем само нарушение международного обязательства»¹. Заблаговременно предусмотреть в деталях все позитивные и негативные последствия интервенции, естественно, трудно, однако их реалистичная оценка до начала интервенции все же возможна. В целом какая бы польза ни ожидалась от интервенции, последняя должна быть прервана при угрозе возникновения какой-либо из следующих ситуаций: большие человеческие и материальные потери (в особенности в стране, где осуществляется интервенция), серьезное нарушение международной стабильности и отношений между крупными державами или обострение причин, обусловивших гуманитарную катастрофу, ради предотвращения которой интервенция была предпринята. Принимая все это во внимание, интервенция НАТО в Югославию в 1999 г., как будто предпринятая во имя гуманитарных целей, должна быть осуждена. Она нанесла огромный ущерб народу Югославии с точки зрения как унесенных жизней, так и разрушений в сфере экономики. Интервенция усугубила дестабилизацию на Балканах и привела к усилению напряженности между крупными державами мира. Были подорваны авторитет ООН и поставлена под сомнение ее миссия. При этом конфронтация между албанцами и сербами углубилась. Все эти негативные последствия от масштабных бомбардировок легко было предусмотреть до начала операции.

¹ Akehurst M. Humanitarian Intervention // Intervention in World Politics / Ed. H. Bull. Oxford: Oxford University Press, 1984. P. 111.

Шестое. Использование силы должно быть соразмерным: количество, тип и мощь используемого вооружения, а также тип целей, география операции и ее продолжительность должны быть строго ограничены. Они должны соответствовать другим составляющим интервенции — конкретным задачам, особенностям целей, степени и типу сопротивления. Использование силы в гуманитарной интервенции непременно должно отвечать второму принципу соразмерности (*jus in bello*) и выражать уважение законов и моральных норм войны. Этот принцип имеет глубокий моральный смысл и политическое значение. Гуманитарная интервенция, проводимая в противоречии с этим принципом, оказывается сама по себе негуманной в большей или меньшей степени.

Таким образом, мы обозначили все условия, обеспечивающие легитимность гуманитарной интервенции. Следует указать еще одно дополнительное условие, гарантирующее от особого типа гуманитарной катастрофы, а именно, той, что обусловлена этническими, расовыми, клановыми или религиозными конфликтами. В таких случаях особенно необходимо стремление к беспристрастности, нейтральности и благожелательности. В отличие от других конфликтов здесь различие между жертвой и притеснителем не всегда очевидна, поскольку нередко притеснитель является одновременно и жертвой, а жертва — притеснителем. Следовательно, международное сообщество должно быть особенно беспристрастным, справедливым и толерантным по отношению ко всем подобным участникам конфликта. Международному сообществу не следует уделять повышенное внимание тому, чтобы найти виновных в разжигании конфликта, поскольку поиск виновных может помешать процессу примирения в стране, в которую предпринимается интервенция.

5. ВЫВОДЫ

Помимо политических причин есть серьезные международные эτικο-правовые причины, объясняющие, почему в 1990-х гг. гуманитарные интервенции применялись столь часто и почему это стало важной проблемой международной политики. Значительные изменения в международной этике и международном праве на протяжении XX в., особенно после Второй мировой войны, предопределили повышение роли гуманитарной интервенции как гео-

ретической проблемы и практической задачи. Однако есть опасность, что гуманитарная интервенция может стать для могущественных государств инструментом реализации их собственных интересов с помощью политики силы. Подспудно применение этого метода может иметь тенденцию, противоречащую принципу международной справедливости, размывающую основы международного правового порядка. Понимая, что гуманитарная интервенция основывается на этике международных отношений и международном праве, мы должны исключить злоупотребление этим инструментом под прикрытием этики и международного права. Чтобы сохранить статус легитимности и законности, гуманитарная интервенция должна одновременно отвечать по крайней мере шести определяющим условиям. Она должна предприниматься во имя очевидной правой цели, которую может поставить только ООН (первое условие). ООН является единственным международным органом, обладающим правом инициировать и проводить интервенцию или наблюдать за ее проведением (второе условие). Интервенция должна предприниматься ради ясно поставленных целей (третье условие). Сила должна применяться лишь в крайнем случае (четвертое условие). Неизбежным моральным затратам должны быть соразмерны как ожидаемые результаты ее применения (пятое условие), так и сам ее характер (шестое условие).