

Государственные перевороты и революции и принцип невмешательства во внутренние дела государств

Малеев Ю.Н.*
Ларина Ф.Ш.**

В статье сфокусировано внимание на основных международно-правовых аспектах действия принципа невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств в связи происходящими там государственными переворотами и революциями. В частности – с распространёнными на Западе концепциями «ответственность за защиту» и «гуманитарная интервенция».

Ключевые слова: принципы международного права; принцип невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию других государств; революции; государственные перевороты; незаконное свержение власти; территориальная неприкосновенность и суверенитет государств; Устав ООН.

Среди общепризнанных принципов международного права (ОПМП) рассматриваемый в данной статье принцип вызывает, по видимому, наибольшее число споров. Особенно когда в том или ином государстве возникает ситуация, понимаемая местными оппозиционными силами как революция, законными властями как антиконституционный переворот, а иностранными государствами – как, кроме прочего, «дело», по своему существу допускающее их «вмешательство».

Напомним в этой связи положение пункта 7 Статьи 2 Устава ООН: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, *по существу (выделено нами - авторы)* входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII».

То есть «существо» соответствующего «дела» предполагает его оценку со стороны ООН на предмет возможности отнести его к разряду «внутренних» перед тем как принять решение: «вмешиваться

* Малеев Юрий Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ. prof.maleev@mail.ru.

** Ларина Флора Шавкетовна – к.ю.н., доцент кафедры международного права Российского государственного университета правосудия. flora.larina@gmail.com.

или не вмешиваться». Из этого следует, что если ООН не считает возможным квалифицировать «дело» в качестве внутреннего, то и последующие «принудительные меры» на основании Главы VII» будут уже не «вмешательством», а, строго говоря, выполнением ООН своей уставной обязанности по обеспечению международного мира и безопасности.

Более того, 60-я сессия Генассамблеи ООН в 2005 году в своей резолюции провозгласила: «Мы готовы предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе (*обратите особое внимание на это уточнение «в том числе»* - авторы), на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности».

Но п. 7 Статьи 2 Устава ООН определяет границы допустимых действий именно со стороны самой ООН, а не государств, которые, как свидетельствует начало XXI века, все чаще предпринимают самостоятельные действия в данном случае в отношении друг друга.

Декларация о принципах международного права (*не имеющая нормативного содержания – авторы*), касающихся дружественных отношений и сотрудничества *между государствами* в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года, под субъектным составом отношений уже понимает «государство – государство», когда, кроме прочего, устанавливает: «Ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела любого другого государства. Вследствие этого вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных основ, являются нарушением международного права.

Ни одно государство не может ни применять, ни поощрять применение экономических, политических мер или мер любого иного характера с целью добиться подчинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав и получения от этого каких бы то ни было преимуществ. Ни одно государство не должно также организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве.

Применение силы, имеющее целью лишить народы их национальной самобытности, является нарушением их неотъемлемых прав и принципа невмешательства.

Каждое государство обладает неотъемлемым правом выбирать себе политическую, экономическую, социальную и культурную систему без вмешательства в какой-либо форме со стороны какого бы то ни было другого государства...».

Примечательно, что в Декларации не воспроизведены слова п. 7 ст. 2 Устава ООН «*по существу* входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». Т.е. указанный нами «оценочный элемент» предметного содержания соответствующего «дела» (перед тем как принять решение «вмешиваться или не вмешиваться») проигнорирован. Несомненно, сознательно, как и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., согласно которому: «Государства-участники будут воздерживаться от любого вмешательства, прямого или косвенного, индивидуального или коллективного, во внутренние или внешние дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства-участника, независимо от их взаимоотношений». А также в Статуте Международного уголовного суда, принятого в 1998 г., в Преамбуле которого говорится: «Ничто в Статуте не должно восприниматься как дающее какому-либо государству право вмешиваться в вооруженный конфликт, входящий в сферу внутренних дел любого государства».

Но, как бы не толковать приведенные положения, они живут как бы «своей жизнью». Точнее сказать, не живут, а числятся. А по настоящему «живут» проявляющие себя в Афганистане, Ираке, Сомали, Руанде, Югославии, Косово и других местах доктрина «гуманитарной интервенции» и концепция «ответственность по защите»¹.

Авторы настоящей статьи хотели бы в этом плане отметить следующее.

В 2009 году в Дипломатической академии МИД России был организован «круглый стол» по теме «Проблемы гуманитарной интервенции и защиты граждан за рубежом». Среди прозвучавших в данном случае интересных выступлений (мыслей) выделим следующие².

Профессор С.В. Черниченко:

- Устав ООН не дает право государствам в одностороннем порядке прибегать к вооруженной силе при оценке нарушений прав человека в другом государстве;

- не стоит говорить о правовом варианте гуманитарной интервенции, если Совет Безопасности предпринимает превентивные или принудительные меры на основании главы VII Устава с целью пресечь нарушения прав человека (поскольку они связаны с угрозой международному миру или агрессией);

- только Совет Безопасности дает юридически значимую оценку того, что был совершен акт агрессии. Это не лишает каждое государство права давать такую же оценку, но она носит уже политический

и односторонний характер. Суть в том, что именно вооруженное нападение дает право, не дожидаясь реакции Совета Безопасности, прибегать к вооруженной силе в порядке самообороны;

- не следует смешивать самооборону как реакцию на вооруженное нападение с точечными ударами по скоплениям или базам террористов на иностранной территории в некоторых исключительных случаях, даже без согласия государства, где находятся террористы.

Профессор А.К. Пушков:

- есть достаточно много «спящих» ситуаций, которые могут проявиться в ближайшее время;

- тема использования вооруженных сил за рубежом, как Россией, так и другими государствами, прежде всего США, не сходит с повестки дня. В России вопрос еще не проработан.

Профессор В.С. Котляр:

- «гуманитарная интервенция» - внешнее вмешательство с санкции Совета Безопасности или без нее в дела государств по гуманитарным причинам для предотвращения или ликвидации гуманитарной катастрофы или массовых нарушений прав человека;

- стало вызревать среди юристов и политиков понимание того, что международное сообщество, и в первую очередь ООН, обязано принимать меры для прекращения широкомасштабных гуманитарных катастроф. Продолжают сохраняться разногласия принципиального характера о том, кто имеет право принимать подобное решение;

- наше право защищать граждан России на территории другого государства военным путем работает лишь при условии, что наши войска имеют соответствующие миротворческие мандаты СНГ, ОБСЕ или Совета Безопасности ООН, также предусматривающие возможность применения силы;

- речь, не будем забывать, идет о территории иностранного государства. В противном случае такая защита может осуществляться лишь политическими или дипломатическими методами.

Профессор О.Н. Хлестов:

- гуманитарная интервенция - это применение вооруженной силы одним государством или группой государств против другого государства для защиты прав человека, граждан этой страны, то есть защиты прав населения на территории другого государства без согласия последнего. Определение гуманитарной интервенции как простого вмешательства не соответствует общепринятой точке зрения. Гуманитарная интервенция - незаконное применение вооруженной силы потому, что она предпринимается не по решению Совета Безопасности;

- можно рекомендовать нашему правительству пойти по пути выработки нормы, которая признавала бы право государства защищать своих граждан, находящихся за рубежом. Появление такой нормы очень важно, даже если ее не применяют. Это обычная международная практика. Если существует такая норма, значит, надо быть осто-

рожнее. Такая линия была бы стратегически правильна, а вот над тактикой надо подумать.

Профессор Г.М. Вельяминов:

- гуманитарная интервенция, как и вообще любая интервенция, производна от ряда других явлений международной и внутригосударственной жизни и предлагает обратить внимание, на какой почве в последнее время в Европе происходили конфликты, включая вооруженные. А именно: это Босния, Югославия в широком смысле, Косово, Южная Осетия и Абхазия;

Какие были затронуты международно-правовые нормы и принципы? Прежде всего, самоопределение народов и территориальная целостность. Эти два принципа почему-то противопоставляют: дескать, какое может быть самоопределение, когда нарушается территориальная целостность? Между тем это два совершенно самостоятельных принципа. ...В данном случае такое смешение имело место, и оно может происходить и дальше.

Профессор А.Я. Капустин:

- сила должна применяться только в соответствии с Уставом ООН. В обход Устава использовать этот термин или концепцию, или доктрину невозможно. Единственное возможное исключение - не просто массовые нарушения, а грубые нарушения;

- убивают людей, и никто этому не противодействует. Только наблюдают. В этой ситуации, может быть, даже оправдано одностороннее действие. А почему надо позволять массовое уничтожение людей? Кто-то должен обязательно ответить. Я понимаю, что такая позиция, может быть, на грани права и несправия, но надо размышлять над проблемой;

- считать, что гуманитарная интервенция возможна на основе Устава ООН, нельзя. Поэтому разрабатывать концепцию гуманитарной интервенции можно лишь с точки зрения ситуаций, в которых ООН, а также региональные организации бездействуют или бессильны. Человеческая жизнь - высшая ценность.

Профессор Е. Г. Ляхов:

- в борьбе с терроризмом мы имеем право применять вооруженные силы и за рубежом;

- участвовать в миротворческих операциях, в международных полицейских силах на договорной основе по решению соответствующих международных организаций, в использовании регулярных военных сил в борьбе с масштабными террористическими актами России разрешено как нашим законодательством, так и международным правом;

- В настоящее время отсутствует общепризнанное нормативное определение «гуманитарной интервенции». Использование термина неоднозначно, а сам он имеет скорее негативный смысл. Чаще всего им прикрывались США, проводя вооруженные операции в обход Устава ООН, а потому считаю легализацию термина неприемлемой.

Профессор А.А. Моисеев:

- нет однозначных ответов на поставленные вопросы, что если концепция будет жить, то нужно искать какие-то обоснования для ее применения или неприменения;

- проблема заключается также в противопоставлении основополагающих принципов современного международного права: набирающего силу принципа защиты прав человека и принципа суверенитета государств. Речь идет о том, какой из них представляется более важным в той или иной ситуации. Если отстаивать государственный суверенитет, то гуманитарная интервенция невозможна. ...С другой стороны, если будет существовать норма о возможности гуманитарной интервенции, то мы можем столкнуться со злоупотреблениями, когда не составит никакого труда под предлогом гуманитарной интервенции вторгаться на территорию другого государства;

- вопросов здесь много, и они кроются не столько собственно в проблеме гуманитарной интервенции, сколько в проблеме перехода системы послевоенной в новую систему международного права.

Профессор Б.М. Ашавский:

- в соответствии с нормами общего международного права каждое государство обязано защищать на своей территории другие государства и их граждан от различного рода насильственных действий. Если же государство не выполняет эту обязанность, либо не в состоянии ее выполнить, то пострадавшее государство имеет право в порядке самозащиты осуществить такого рода действия;

- право государства осуществлять в виде исключения самозащиту на чужой территории, как отмечал известный австрийский юрист-международник А. Фердросс, признано практикой государств.

Такова общая ситуация в данном вопросе. Как мы оцениваем ее?

Гуманитарная интервенция – свершившийся факт, и ООН вряд ли с проблемой справится. Она уже уступила эту инициативу региональным организациям, коллективам государств и отдельным государствам. Что не исключает, естественно, принятия необходимых мер и по линии ООН через «возрождение» миротворческих операций и использование формально сохраненного по Уставу ООН Военно-Штабного Комитета.

Напомним в этой связи примеры использования возможностей соответствующих воинских контингентов ООН, созданных в разные годы: силы ООН по наблюдению за разъединением (СООНИР–UNDOF) с центром в Дамаске; Временные силы ООН по поддержанию мира в Ливане (ВСООНЛ – UNIFIL); Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК–UNFICYP); Операция ООН в Сомали (ЮНОСОМ – UNOSOM); Переходная власть ООН в Кампучии (ЮНТАК – UNTAC) и др.

В приводимых выше примерах нет оснований подозревать соответствующие воинские контингенты в намерении изначально допу-

сказать возможность совершения ими «гуманитарной интервенции» в государстве пребывания. Но потенциально они всегда в состоянии это сделать. И в отдельных случаях, как в Кампучии, по моральным соображениям (было вырезано более миллиона человек) обязаны это делать. Причем желательно заблаговременно, превентивно, когда неопровержимые данные свидетельствуют о неизбежности массовой резни. Именно в той связи в доктрине международного права даже ставится вопрос о возможности ситуаций, когда неприменение вооруженной силы должно считаться международно противоправным³.

Рассматриваемая проблематика в настоящее время становится, можно сказать, «актуально тревожной» в контексте насильственной смены многочисленных режимов в конце XX – начале XXI веков, квалифицируемых либо как государственные перевороты, либо как революции – в зависимости от политической позиции того, кто оценивает.

Методы насильственной смены власти применяются обычно (т.е. не всегда) тогда, когда легальные методы оказываются бесполезными, а длинная череда незаконных захватов власти привела к упадку юридических и политических структур, необходимых для того, чтобы менять правительства. Это характерно и для так называемых «цветных революций», которые в действительности являются попытками государственного переворота, нередко порождающего «внешнее силовое воздействие».

В этом плане есть смысл остановиться на последствиях военной кампании в Ираке, где особо выделяют общецивилизационный аспект проблемы.

Как отмечают исследователи, глобальная система мировой безопасности, сам порядок мироустройства, сложившийся по окончании Второй мировой войны, оказались де-факто недееспособными в ходе иракского кризиса, а «Страна была отброшена бомбардировками обратно к каменному веку»⁴. Как известно, здесь не оправдал себя режим инспекций, под прикрытием которого Ирак продолжал торговые сделки незаконного характера. Более того, в его «послужном списке» значатся попытки приобрести ядерное, биологическое и химическое оружие, а также разработка ракетных систем доставки дальнего радиуса действия, что и вовсе заставляет сомневаться в наличии у иракских властей доброй воли⁵.

В принципе государство как субъект международного права на международной арене говорит, так сказать, устами своего правительства и тогда, когда какие-то силы пытаются вооруженным путем это правительство свергнуть. Если эти силы слабы или представляют собой разрозненные отряды, международно-правовых проблем не возникает. Может лишь приковать к себе внимание международного сообщества проблема соблюдения прав человека. Если же антиправительственные выступления принимают форму крупномасштабного вооруженного восстания, имеющего свое руководство, или, тем бо-

лее, если начинается гражданская война, а правительство теряет контроль над частью территории страны, то возникает ряд не только чисто политических, но и международно-правовых вопросов, ответить на которые не всегда просто⁶.

В этом плане заслуживает внимания и неоднозначная ситуация в Венесуэле, связанная с попыткой государственного переворота 11 апреля 2002 года, когда к власти пришло временное правительство во главе с Педро Кармона, который распустил национальный парламент, Верховный суд и приостановил действие Конституции страны. Но впоследствии охрана законного президента Уго Чавеса без кровопролития захватила президентский дворец Мирафлорес и возвратила прежнюю власть.

Этот государственный «переворот» просуществовал всего 47 часов, его сначала поддержали США и Чили, но не признала ни одна другая страна Латинской Америки.

Как отмечается: «...В довольно двусмысленном положении в связи с событиями в Венесуэле оказались власти Колумбии. В еще более щекотливом положении оказались Соединенные Штаты. Не осудив переворот, они затем всячески оправдывались, стремясь как-то выпутаться из деликатной ситуации. Вашингтон обвинил правительство Чавеса в том, что оно само спровоцировало конституционный кризис»⁷.

Известные события в Киеве в 2014 году также заслуживают упоминания. Как отмечают Е.Р. Воронин, В.Н. Кулебякин и А.В. Николаев: «В феврале 2014 года в Киеве не посредством выборов, а в результате силовых действий вооруженных людей была захвачена государственная власть. Конституционно избранный президент Украины Янукович вынужден был покинуть страну. Власть захватила группа людей, которые опирались не на результаты выборов, а на «волю Майдана». Ответственность за вооруженный переворот взял на себя «исполняющий обязанности Президента Украины» Турчинов. Его поддержал лидер одной из оппозиционных партий – Яценюк. Он же возглавил правительство новой власти. Политические результаты государственного переворота молниеносно поддержали США и руководство Европейского союза»⁸.

Таким образом, внешнеполитический аспект данных «киевских событий» вполне очевиден.

К изложенному выше материалу вполне применимы слова, сказанные Президентом России в его Послании Федеральному собранию в декабре 2016 года относительно того, что в последнее время мы видели немало стран, где такая ситуация открывала дорогу авантюристам, переворотам и, в конечном счете, анархии⁹.

Можно ли достойно развиваться на зыбкой почве слабого государства и управляемой извне безвольной власти, потерявшей доверие своих граждан? Ответ очевиден: конечно, нет.

State Coups and Revolutions and the Principle of Non-Interference Into Internal State Affairs (Summary)

*Yury N. Maleev**
*Flora Sh. Larina***

The paper analyses main international – law aspects of the principle of non - interference into internal state affairs in the context of state coups and revolutions. Exactly - in the context of the popular in the west concepts of «responsibility to defense» and «humanitarian intervention».

Keywords: principles of international law; the principle of non - interference into internal state affairs; revolutions; state coups; territorial integrity and sovereignty of states; UN Charter.

¹ См.: Черниченко С.В. Гуманитарная интервенция: международные противоречия // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. Вып. 2. М., 2001. С. 134-147; Черниченко С.В. Операция НАТО в Югославии и международное право // Международная жизнь. 1999. № 11. С. 104-112; Е. Р. Воронин, В. Н. Кулебякин, А. В. Николаев. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 года: международно-правовые оценки и последствия / Е. Р. Воронин, В. Н. Кулебякин, А. В. Николаев // Московский журнал международного права. – 2015. – № 1; Бордачев Т. В. Миротворческая и гуманитарная интервенция: американский и западноевропейский подходы // США: экономика, политика, культура. 1998. № 8; Данилов Д.А., Мошес А.Л., Бордачев Т. В. Косовский кризис: новые европейские реалии. М., 1999; Иноземцев В.Л. Гуманитарные интервенции: Понятие, задачи, методы осуществления // Космополис. N 1 (11). М., 2005; Лабюк О. Ответственность по защите и право на вмешательство // Международные процессы. Т. 10. N 2 (29). М., 2012; Малеев Ю.Н. Концептуальное основание превентивной гуманитарной интервенции // Международное право (International Law). N 2 (38) 2009. С. 6-20; В.А. Карташкин. Гуманитарная интервенция в глобализирующемся мире // Юрист-международник. 2003. № 3. С. 2-10; Хабачиров, М.Л. «Гуманитарная интервенция» как способ защиты прав человека? // Конституционное правосудие и международно-правовые стандарты прав человека в России. Нальчик.: Полиграфсервис и Т, 2002. С. 129 – 136; Хохлышева О.О. Действующее международное право и современный миротворческий процесс. Н. Новгород, 2000; Woodhouse T., Ramsbotham O. Peacekeeping and Humanitarian Intervention in Post-Cold War Conflict / Peacekeeping and Peacemaking / Ed. by T. Woodhouse, R. Bruce. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Abiew F. K. The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention. The Hague, 1999; Taylor B. Seybolt. Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure. OXFORD UNIVERSITY PRESS. 2008.

² В целях облегчения прочтения мы делаем одну общую отсылку к «материалу-отчету» по данному «круглому столу», помещенному в журнале Международная жизнь. 2009. № 7. С. 16–33. В этой общей отсылке легко находится конкретный материал, интересующий читателя.

* Maleev Yury N. – Doctor of Law, professor of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. prof. maleev@mail.ru.

** Flora Sh. Larina – Ph.D. in Law, assistant professor of the Chair of International Law, Russian State University of Justice. flora.larina@gmail.com.

- ³ Малеев Ю.Н. Международно противоправное неприменение вооруженной силы // Казанский журнал международного права. 2015. № 5. С. 154-162.
- ⁴ Faleh Abdul-Jabar/The Shi'ite Movement in Iraq. – SAQI. P. 271.
- ⁵ Ежегодник СИПРИ 2002. Вооружения, разоружение и международная безопасность. – М.: Наука, 2003. С. 233
- ⁶ Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х томах. Том 2: Старые и новые теоретические проблемы – М.: Издательство «НИМП», 1999, С. 139-140.
- ⁷ Дабагян Э.С. Венесуэла: Чавес остается? / Э. С. Дабагян// Латинская Америка. – 2002. – №7. – С.13.
- ⁸ Воронин Е.Р., Кулебякин В.Н, Николаев А.В. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 года: международно-правовые оценки и последствия / Е. Р. Воронин, В. Н. Кулебякин, А. В. Николаев // Московский журнал международного права. – 2015. – № 1.
- ⁹ Послание Президента Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. // <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>