

Международно-правовые проблемы вмешательства

*Абашидзе А.Х.**

Отечественная доктрина международного права до недавнего времени предпочитала рассматривать предмет настоящего исследования через призму неприменения силы или невмешательства во внутренние дела государств. Если в работах затрагивались данные проблемы напрямую, то слово «вмешательство» бралось в кавычки¹. В фундаментальных отечественных исследованиях, посвященных теории международного права, основной акцент делался на проблемы мирного сосуществования².

В последнее время в рамках дискуссии о реформе ООН проблемы вмешательства рассматриваются в целом в контексте применения силы в соответствии с Уставом ООН³. При этом дискуссия сосредоточена в основном на трех аспектах: 1) имеют ли государства право на упреждающее применение военной силы для того, чтобы защитить себя от неминуемых угроз; 2) имеют ли они право на превентивное применение военной силы для того, чтобы защитить себя от потенциальных или отдаленных угроз; 3) имеют ли они право, а может быть, и обязанность применить военную силу в целях защиты, чтобы спасти граждан других государств от геноцида или аналогичных преступлений⁴. Объект настоящего исследования как бы созвучен тому факту, что лидеры 151 государства – члена ООН на Всемирном саммите в 2005 г. договорились сотрудничать в деле защиты населения от геноцида,

* Абашидзе Аслан Хусейнович – д.ю.н., проф. РУДН и МГИМО (У) МИД России, Председатель Комиссии международного права РАС ООН, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ См., например: Новопашин Ю.С. Стратегия «мирного вмешательства» М.. Международ. отношения, 1972.

² См.. Бобров Р.Л. Основные проблемы теории международного права. М.. Международ. отношения, 1968; Тункин Г.И. Теория международного права. М.. Международ. отношения, 1970.

³ См., например: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» Раздел IX. Док. ООН A/56/565, 2 декабря 2004.

⁴ См. Доклад Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Док. ООН A/59/2005, 21 марта 2005 г. С. 44.

но при этом не определили принципы, обосновывающие правомерное вмешательство в подобных случаях.

Объект настоящего исследования многогранен. Для его всестороннего рассмотрения необходимо проанализировать аспекты, связанные с п. 4 и 7 ст. 2, с гл. VII Устава ООН (в которой закреплены полномочия Совета Безопасности ООН по совершению действий в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии) и с гл. VIII Устава ООН (где речь идет о региональных соглашениях). Эти аспекты получили достаточное исследование в отечественной доктрине международного права с учетом коренных изменений в международных отношениях после распада биполярного мира³

В связи с тем, что в исследованиях по проблемам применения силы в соответствии с Уставом ООН недостаточное внимание уделяется анализу положений гл. VIII Устава ООН по сравнению с другими соответствующими разделами Устава ООН, а также в связи с появлением новых положений в учредительных актах региональных организаций о праве на вмешательство со стороны этих организаций во внутренние дела государств-членов, дальнейшее наше исследование в основном будет сосредоточено на положениях, связанных с деятельностью региональных организаций по осуществлению их права на вмешательство и оценке с точки зрения современного международного права правомерности такого вмешательства во внутренние дела государств.

Прежде чем мы перейдем к изложению основного материала нашего исследования, нам хотелось бы подчеркнуть одно, на наш взгляд, принципиальное, положение. Для всестороннего анализа правомерного применения силы в международных отношениях недостаточно исследовать лишь систему, закрепленную в Уставе ООН. Необходимо также

³ См., например: Черниченко С.В. Совершенствование управления международной системой и перспективы развития ООН // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право XXI век». По материалам выступлений. М., 2004. С. 203-212; Карташкин В.А. Гуманитарная интервенция в глобализующемся мире // Юрист-международник. 2004. № 1; Ковалев А.А. Концепция «гуманитарной интервенции» и международное право: новые подходы // Общественное движение «За укрепление демократического мирового порядка и в поддержку ООН» / Бюллетень № 3. М., март. 2005; Лукашук И.И. Право международной ответственности // РЕМП. 2003. СПб., 2004. С. 268-273; Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // МЖМП. 2004. № 3; Хлестов О.Н. Понятие гуманитарной интервенции // Общественное движение «За укрепление демократического мирового порядка и в поддержку ООН» / Бюллетень. № 3. М., март, 2005; и др.

исследовать те аспекты данной проблемы, которые, по мнению многих ученых, находятся вне этой системы, и регулируются на уровне международно-правовых обычаев. Речь идет, в частности, о праве законно избранного правительства обратиться с просьбой о вооруженном вмешательстве в его внутренние дела соседнему государству по причине различных обстоятельств; иначе говоря, о вмешательстве одного государства в дела другого государства по просьбе последнего без согласия на это со стороны как Совета Безопасности, так и соответствующей региональной организации⁶. Неучет подобных обстоятельств, на наш взгляд, приводит к непониманию среди ученых, а нередко и к осложнению межгосударственных отношений.

Поскольку концептуальные и международно-правовые основы взаимоотношений ООН с региональными организациями заложены в Уставе ООН, с него и следует начинать наш анализ.

Устав ООН, в соответствии с п. 1 ст. 52, не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности. Хотя в этой статье говорится о региональных соглашениях и органах, однако на практике речь идет в первую очередь о региональных организациях общей компетенции, таких как, например, Организация американских государств (ОАГ) или Лига арабских государств (ЛАГ). Ныне поставлена задача, чтобы региональные организации, которые обладают потенциалом в области предотвращения вооруженных конфликтов, стали частью универсальной системы обеспечения международной безопасности⁷.

Согласно Итоговому документу Всемирного саммита 2005 г., государства – члены ООН намерены налаживать тесную связь не только с региональными, но и с субрегиональными организациями в соответствии с гл. VIII Устава ООН.

В связи с этим возникает вопрос: есть ли какие-либо серьезные препятствия для достижения этой задачи?

Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться в первую очередь к положениям гл. VIII (ст.ст. 52-54) Устава ООН. Согласно п. 3 ст. 52 Устава ООН, Совет Безопасности должен поощрять применение

⁶ См., Doswald Beck Louise. The legal validity of military intervention by invitation other government / BYIL, vol. 56. 1985.

⁷ См., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Док. ООН. A/60/L/1 15 сентября 2005. С. 31.

мирного разрешения местных споров при помощи региональных организаций, в том числе по своей инициативе.

Какие основные требования предъявляются к региональным организациям в соответствии с гл. VIII Устава ООН? Эти требования можно сгруппировать следующим образом:

1) такие региональные организации должны являться подходящими для региональных действий;

2) деятельность таких региональных организаций должна быть совместимой с целями и принципами ООН;

3) никакие принудительные действия не предпринимаются такими региональными организациями без полномочий от Совета Безопасности ООН;

4) государства – члены ООН, участвующие в таких региональных организациях, должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных организаций до передачи этих споров в Совет Безопасности ООН;

5) Совет Безопасности ООН должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринимаемых или намечаемых такими региональными организациями для поддержания международного мира и безопасности.

Какую юридическую силу имеют вышеперечисленные положения? Согласно ст. 103 Устава ООН, в том случае, когда обязательства государств – членов ООН по Уставу (включая гл. VIII) окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, включая региональные соглашения, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу (в том числе по гл. VIII)⁸

В целом следует отметить, что по многим аспектам гл. VIII Устава ООН нет серьезных расхождений между государствами – членами ООН как в части их понимания, так и применения. Это, в частности, объясняется тем фактом, что региональные организации в своих учредительных актах закрепили такие принципы их деятельности, которые полностью соответствуют целям и принципам ООН. Например, в ст. 3 Устава ОАГ 1948 г. (с последующими поправками) подтверждаются следующие принципы: «международное право является нормой поведения государств в их взаимных отношениях» «каждое государство имеет право выбора своей политической, экономической и обществен-

⁸ См.: Действующее международное право (избранные документы): Уч. пособие. М., 2002. С. 17, 25.

ной системы без вмешательства извне, а также обязанность не вмешиваться в дела другого государства», «американские государства осуждают агрессивную войну» «споры международного характера, которые могут возникнуть между двумя или несколькими американскими государствами, должны быть разрешены посредством мирной процедуры» и т.д.⁹

По Пакту ЛАГ 1945 г «запрещается прибегать к силе для урегулирования споров, которые могут возникнуть между двумя государствами – членами Лиги. .»; «каждое государство – член Лиги обязуется уважать политический режим в других государствах и считать его внутренним делом каждого государства. Оно обязуется воздерживаться от всякого действия, которое имело бы целью изменение этого режима» и т.д.¹⁰

В этих учредительных актах прямо не говорится ни об обязательстве этих региональных организаций обращаться к Совету Безопасности в случае применения ими силы в целях восстановления мира, ни об отказе Совету Безопасности ООН в праве санкционировать применение силы региональными организациями. Такое состояние до недавнего времени можно было рассматривать как допустимое, не вызывающее каких-либо осложнений. Однако в связи с заменой Организации африканского единства (ОАЕ, создана в 1963 г) Африканским союзом (АС) и появлением в его Учредительном акте, одобренном Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ 11 июля 2000 г в г Ломе (Того)¹¹, новых положений следует обратить серьезное внимание на некоторые концептуальные аспекты рассматриваемой темы.

Ученые называют различные причины реформирования ОАЕ и внесения в Учредительный акт АС положений о вмешательстве. К этим причинам, в частности, относятся следующие:

• ОАЕ на практике не отдавала предпочтение уважению принципов мирного разрешения международных споров¹² и невмешательства¹³;

⁹ См.. Действующее международное право. В 3 томах. Составители Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Том 2. М., 1997. С. 306-307

¹⁰ См.. Международное право: Сборник документов / Отв. ред. А.Н. Талалаев. М., 2000. С. 158-159

¹¹ Текст Учредительного акта Африканского союза опубликован на русском языке в МЖМП, 2/2003, С. 241-255.

¹² См.. Cervenka Z. The role of the OAU in the peaceful settlement of disputes // El-Ayouty and Brooks (ed.) Africa and international organizations. The Hague. Martinus Nijhoff. 1974. P. 48-68.

¹³ См.. Jonah J.O.C. The OAU: Peacekeeping and conflict resolution // El-Ayouty (ed.) The Organization of Africal Unity after Thirtv years. Westport. CT Praeger, 1994. P. 3-14.

- ОАЕ чаще пыталась разрешать конфликты, чем их предотвращать,
- хотя Устав ОАЕ предусматривал создание Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу (ст. 19), однако данная Комиссия не смогла сыграть какую-либо заметную роль в деле урегулирования внутренних конфликтов государств – членов ОАЕ¹⁴ ОАЕ занималась внутренними конфликтами лишь в первые 10 лет после ее создания¹⁵.

- ОАЕ выступала в качестве, скорее, форума обсуждения конфликта, чем механизма для их разрешения¹⁶;

- ОАЕ лишь подчеркивала важную роль в деле разрешения конфликтов и не пыталась активизировать свою деятельность в этом направлении¹⁷

Лидеры африканских стран осознавали, что ООН не будет поощрять деятельность ОАЕ по разрешению конфликтов из-за того, что ОАЕ плохо организована и во многом коррумпирована. Соответственно, надо было подумать о создании собственных механизмов. В 1993 г. в Каире главами государств и правительств африканских стран была одобрена Декларация о создании в рамках ОАЕ механизма для предотвращения, управления и разрешения конфликтов. В этом механизме функционировали два органа: Центральный орган и Отдел (центр) по управлению конфликтами. Однако и этот механизм не смог выполнить свое назначение, в частности по причине того, что между ним и Африканской Комиссией прав человека и народов не была установлена тесная связь для отслеживания ситуации массового нарушения прав человека в африканских странах. Комиссия по изучению событий в Руанде в своем докладе, представленном в июле 2000 г., отметила, что механизмы ОАЕ полностью провалились в Руанде, ибо они были не способны предупредить там факты геноцида¹⁸

На 24-й сессии Африканской Комиссии по правам человека и народов (22-31 октября 1998 г.) было высказано мнение о создании механизма раннего предупреждения случаев массового нарушения прав

¹⁴ См., Sands P., Klem P. Bowett's Law of International Institutions, 5th ed. London: Sweet and Maxwell. 2001. Chapter 10.

¹⁵ См., Alao A. The role of African Regional and Sub-Regional Organizations in conflict prevention and resolution // New issues in refugees research. N.Y. UNHCR, July 2000.

¹⁶ См., Meyers B.D. Intraregional conflict management by the Organization of African Unity // International Organization 28(3) 1974. P. 345-374.

¹⁷ См., Andemicael B. Peaceful settlement among African States: Roles of the United Nations and the Organization of African Unity. N.Y. UN Institute for Training and Research. 1972.

¹⁸ Доклад см., <http://www.internetdiscovery.org/forthetruth/Rwanda-e/EN-III-T.htm>.

человека и предоставлении доклада Ассамблее глав государств и правительств ОАЕ в соответствии со ст. 58 Устава АОЕ¹⁹ События в Конго заставили лидеров африканских стран еще более интенсивно заниматься проблемами, связанными с реформированием ОАЕ и ее механизмов по разрешению конфликтов²⁰

В конце 90-х годов XX века по реформе ОАЕ был достигнут компромисс между двумя основными подходами: революционным и эволюционным. Компромисс предусматривал как укрепление существующих механизмов, так и принципиальный пересмотр международно-правовых основ для более тесного сотрудничества между африканскими государствами: было решено учредить новую организацию в лице Африканского союза (АС) в соответствии с целями, закрепленными в Уставе ОАЕ, и на основе Договора, учреждающего Африканское экономическое сообщество (Договор Абуджи). Как уже было отмечено, Учредительный акт АС заменил Устав ОАЕ. Среди основных целей АС значатся: достижение большего единства между африканскими странами; защита суверенитета, территориальной целостности и независимости государств-членов; поощрение международного сотрудничества с должным вниманием к Уставу ООН.

Деятельность АС осуществляется, в частности, в соответствии со следующими принципам: суверенное равенство и взаимосвязь между государствами-членами; уважение границ, существующих на момент достижения независимости; мирное сосуществование государств-членов и их право жить в мире и безопасности; мирное разрешение споров между государствами-членами посредством таких мер, какие могут быть приняты Ассамблеей; запрещение применения силы или угрозы силой среди государств-членов; невмешательство любого государства-члена во внутренние дела другого государства.

По Акту АС государства-члены обязаны уважать основополагающие ценности и стандарты, такие как права человека, демократическая система правления, осуждение неконституционной смены правительств. Государство – член АС, которое не соблюдает этих ценностей и стандартов, может быть подвергнуто санкциям политического или экономического характера (п. 2 ст. 23 Акта).

¹⁹ См., Murray R., Evans M. Documents of the African Commission on Human and People Rights. Oxford: Hart Publishing. 2001.

²⁰ См., Malan M. The OAU and Subregional Organizations: A Closer look at the Peace Pyramid. Pretoria: Institute for Security Studies. January. 1999

В ст. 4 Акта АС нашли закрепление новые положения:

«(h) право Союза осуществить вмешательство в дела государства-члена по решению Ассамблеи в случае серьезных обстоятельств, а именно: военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности...»;

«(j) право государств-членов обратиться с просьбой о вмешательстве со стороны Союза для того, чтобы восстановить мир и безопасность»

11 июля 2003 г в Мапуту (Мозамбик) был принят Протокол о поправке к Учредительному акту АС, который дополнил вышеприведенный п. (h) ст. 4 Акта следующими словами: «а также серьезной угрозы законному порядку, для того чтобы восстановить мир и стабильность в государстве – члене Союза по рекомендации Совета мира и безопасности»²¹

Одна из основных причин включения положения о праве на вмешательство в Акт АС заключалась в том, что ОАЕ не осуществляла подобного вмешательства, например в Уганде (при режиме Иди Амина), в ЦАР (при режиме Бокассы). В Докладе Международной комиссии для расследования геноцида в 1994 г в Руанде, созданной по решению Совета министров ОАЕ, подтверждалась необходимость более эффективных действий ОАЕ в кризисных ситуациях²² Действительно, Центральный орган ОАЕ, являющийся механизмом предотвращения конфликтов, ни разу не обсуждал конфликты немеждународного характера, поскольку соответствующие государства-члены или отказывались сотрудничать, или же уверяли ОАЕ в том, что ситуация находится под контролем. При этом руководители государств-членов избегали критиковать друг друга, что снижало степень доверия к ОАЕ.

Решение о вмешательстве принимает Ассамблея АС, в состав которой входят главы государств и правительств или их уполномоченные представители. Совет мира и безопасности (СМБ)²³ имеет право рекомендовать Ассамблее АС принять решение о вмешательстве в соответствии со ст. 4 (h), а в отношении ст. (j) – одобряет условия для вмешательства по решению Ассамблеи.

²¹ Протокол вступит в силу после ратификации его двумя третями государств-членов. На данный момент из 53 государств – членов АС протокол ратифицировали всего 9 государств, а 36 лишь подписали его.

²² См.. The International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events. Doc. CM/Dec.409 (LXVIII).

²³ Был создан Протоколом, принятым 9 марта 2003 г в Дурбане (ЮАР). Вступил в силу 26 декабря 2003 г.

Дополнение к п. (h) ст. 4 Акта было принято с целью предоставить АС право принимать более эффективные меры для урегулирования конфликтов. Однако некоторые ученые усматривают в этом совсем другое намерение: право на вмешательство будет направлено не для защиты людей от грубых нарушений их прав, а для защиты безопасности самого государства²⁴. Сомневающиеся также задают вопрос: последует ли вмешательство со стороны Ассамблеи АС в дела страны, правительство которой, потерпев поражение на выборах, отказывается передавать власть вновь избранному правительству, а страна катится к хаосу²⁵.

Сомнения критиков усиливаются тем фактом, что в рамках АС не определены ситуации, которые дают основания АС для вмешательства. К этому добавляется то обстоятельство, что Ассамблея, если она не достигает решения о вмешательстве путем консенсуса, вправе принять его большинством в две трети голосов государств-членов. Иными словами, вмешательство может иметь место в случае возражения со стороны одной трети государств – членов АС. Уточнение этих положений имеет принципиальное значение в свете одного из основных принципов АС. невмешательство во внутренние дела государств-членов.

Новым моментом положений Акта АС является то, что Ассамблея принимает решение о вмешательстве либо по просьбе государства-члена, либо по своей собственной инициативе. Этим полномочием Ассамблея отличается от прежнего Центрального органа ОАЕ по предотвращению конфликтов, ибо последний не имел правомочия вмешиваться в дела государства без его согласия. Более того, поскольку в п. (h) ст. 4 Акта АС речь идет о государствах во множественном числе, то Ассамблея имеет право принять решение о вмешательстве по просьбе любого другого государства – члена АС, которого такое вмешательство не касается.

Возникает еще один принципиальный момент: принимая решение о вмешательстве, АС придется ответить на вопрос о том, будет ли он добиваться решения Совета Безопасности в соответствии со ст. 53 Устава ООН. Постановка подобного вопроса имеет основание, если вспомнить категорическое несогласие глав государств и правительств

²⁴ См.. Cilliers J., Sturman K. The right of intervention: Enforcement challenges for African Union // African Security Review. Vol. 11. № 3. 2002. P. 3.

²⁵ См.. Sturman K., Baimu E. Amendment to the African Union's right to intervene: A shift human security to regime security // African Security Review, vol. 12 № 2. 2003. P. 5.

ОАЕ с санкциями, наложенными Советом Безопасности ООН на Ливию в связи с кризисом Локерби. Какую позицию займет АС в случае, если, например, субрегиональная организация наподобие ЭКОВАС самостоятельно примет решение о введении миротворческих сил, как это имело место в Сьерра-Леоне и Либерии, или же в случае, когда группа государств – членов АС самостоятельно примет решение об экономических санкциях, как это имело место в отношении Бурунди в 1996 г. в связи с убийством президента этой страны в результате государственного переворота?

Применительно к АС в принципе дан ответ на часть поставленных вопросов, имея в виду положение Протокола к Учредительному акту АС, в котором упоминается о сотрудничестве СМБ с Советом Безопасности ООН. Напомним, что Совет мира и безопасности (СМБ) был создан на основе Протокола о создании СМБ, принятого в г. Дурбане (ЮАР) 10 июля 2002 г. Он функционирует на постоянной основе в составе или постоянных представителей государств-членов (послов), или министров иностранных дел, или же глав государств и правительств. СМБ является как бы продолжателем дела Центрального органа ОАЕ по предотвращению конфликтов.

В состав СМБ избираются 15 представителей государств – членов АС. Для избрания своих представителей в СМБ государства должны показать свое уважение конституционного правления страны в соответствии с Ломейской декларацией (Рамочная декларация об ответственности ОАЕ за неконституционную смену правительства), уважение принципов правового государства, защиты прав человека. В марте 2004 г. был избран первый состав СМБ и утверждены Правила процедуры деятельности СМБ.

Уже установлена тесная связь между СМБ и Африканский Комиссией по правам человека и народов.

В июле 2002 г. Председатель Ассамблеи АС выступил с предложением о создании группы экспертов для изучения возможности разработки общей африканской оборонной политики и политики безопасности²⁶. Группа экспертов 29 марта 2003 г. представила Доклад «О внутренних угрозах африканской безопасности». В Докладе было указано на необходимость установления баланса между защитой суверенитета африканских государств и защитой прав человека. По мнению Группы экспертов, общая африканская оборонная политика и политика безо-

²⁶ См., ASS/AU/Dec.7/1/July 2002.

пасности должна обеспечить защиту человека от тирании правительства, и в этих целях должно иметь место вмешательство АС в дела соответствующих государств²⁷

Положения о вмешательстве, закрепленные в Учредительном акте АС связаны с вопросом о правомерности применения силы в случае поступления соответствующего обращения от заинтересованных государств. В связи с этим следует отметить, что как до, так и после принятия Устава ООН многие специалисты в области международного права считали, что одно государство вправе принимать просьбу другого для оказания последнему помощи в поддержании общественного порядка. Право на санкционирование вооруженного вторжения рассматривается ими как неотъемлемое право любого суверенного государства²⁸. В начале 60-х годов XX в. было два подобных примера в Африке. Речь идет о просьбах, с которыми обратились только что созданные постколониальные правительства Танзании и Кении к бывшей колониальной державе (Великобритании), от опеки которой эти страны еще совсем недавно освободились. Эти обращения к Великобритании содержали просьбу об оказании военной помощи для подавления мятежей, которые подняли в этих странах недавно созданные там национальные армии; и поступили они от президентов этих стран, причем, надо заметить, ярых противников колониализма – Ю. Ниерере и Д. Кениатты.

Поскольку оказанная Великобританией помощь в данном случае носила превентивный характер (военные не выходили из казарм), большинство правоведов и правительства стран не обращали слишком уж пристального внимания на то, имело ли в данном случае законный характер применение вооруженной силы со стороны иностранного государства. Однако в тех случаях, когда повстанцам удается прийти к власти и прочно ее удерживать на большей части или на всей территории страны, а также в случаях, когда мятежники объявляют независимость части территории и при этом шансы у законного правительства этой страны на восстановление конституционного порядка невелики, вопрос о полномочиях законного правительства обратиться с просьбой к иностранному государству оказать ему военную помощь и ввести свои войска на территорию страны требует своего разъяснения.

²⁷ См.. Doc. Exp./Mtg/CADSP/Rpt(I), para 13.

²⁸ См.. Doswald Beck Louise The legal validity of military intervention by invitation other government // BYIL. Vol. 56. 1985.

Еще больше запутанным является случай, когда просьба об оказании помощи исходит от той самой группы лиц, которая и была приведена к власти посредством иностранного военного вторжения.

Еще в конце XIX века в доктрине международного права утверждалось, что в случаях, когда правительство обращается с просьбой ввести на территорию своей страны иностранные войска для подавления мятежа повстанцев, оно уже не может рассчитывать на то, что является единственным представителем законной власти. В тех случаях, когда вооруженные силы иностранных государств сами решают, кто должен править страной, это означает нарушение суверенитета данного государства и должно быть признано незаконным²⁹

Как эти обстоятельства квалифицировать в свете современного международного права? Очевидно, что при отсутствии приемлемой для всех независимой организации, способной установить объективную картину происходящих в отдельной стране событий, и исходя из той точки зрения, что узко понимаемые национальные интересы как раз и приводят к тому, что правительство той или иной страны обращается за иностранной военной помощью, можно сделать вывод о том, что содержащиеся в Уставе ООН положения наилучшим образом сформулированы именно благодаря наличию в них положения о запрещении одностороннего использования военной силы во имя торжества демократии и обеспечения прав человека. Однако тут появляется еще один вопрос, смысл которого заключается в том, должно ли это запрещение применяться в тех случаях, когда при отсутствии независимой организации государство, решившее применить силу, не устанавливает в одностороннем порядке условия и формы, в которых должно протекать их военное присутствие, а действует строго в соответствии с просьбой, поступившей от законного правительства? А также должно ли это зависеть от того, получило ли данное правительство свои полномочия в результате честной победы на всеобщих выборах, в том числе в тех случаях, когда данный факт подтвержден выводами, сделанными официальными наблюдателями, представляющими ООН или региональную организацию?

Таким образом, еще один концептуальный вопрос, касающийся границ использования силы для защиты и внедрения демократии, относится к сфере действия международных соглашений. Международные соглашения в своем большинстве предусматривают возможность воо-

²⁹ Hall W. E. A Treatise of International Law. Oxford: Clarendon Press. 1884.

руженного вмешательства по просьбе одной из стран для восстановления и обеспечения там демократического и конституционного правопорядка. В этих договорах определяются и условия, при которых государство – участник договора может отозвать свое обращение о введении на его территорию вооруженных сил³⁰. В этом случае речь идет прежде всего о военных союзах и международных организациях военно-политического характера (например, НАТО).

Таким соглашением для африканских стран является Пакт АС о неападении и совместной обороне, принятый четвертой сессией Ассамблеи АС в г. Абудже (Нигерия) 31 января 2005 г. В этом Пакте наряду с другими дано определение агрессии и перечислены деяния, подпадающие под агрессию, в том числе «применение вооруженных сил государством, которые расквартированы на территории другого государства в соответствии с согласием последнего, в нарушение условий, содержащихся в Пакте». По Пакту «спор» означает любой конфликт между двумя и более государствами или в рамках одного государства-члена, который представляет собой угрозу миру и безопасности, нарушение мира и безопасности в рамках АС, как это определено Ассамблеей глав государств и правительств или СМБ.

В Пакте предусмотрено предотвращение межгосударственных конфликтов и конфликтов немеждународного характера. Для достижения этой задачи Пакт призван обеспечить рамки осуществления права АС вмешиваться или же уполномочить вмешательство в соответствии с Учредительным актом АС и Протоколом о создании СМБ. Государства – члены АС обязуются запретить и предотвратить геноцид, другие формы массового убийства, а также преступления против человечества. По ст. 9 Пакта СМБ отвечает за применение положений Пакта под непосредственным руководством Ассамблеи АС. Для достижения целей Пакта предусмотрено создание Африканской академии мира, Африканского центра для изучения и исследования терроризма и Комиссии международного права АС.

Не затрагивая детально всех положений Пакта, нам хотелось бы поставить логический вопрос: станет ли подобный пакт эффективным препятствием на пути использования военной силы против правительства, которое, захватив власть в стране и явочным порядком провозг-

³⁰ См.: Wippman D. Treaty-based intervention: Who can say no? // University of Chicago Law Review. Vol. 62. 1995; Farer Tom. The United States as guarantor of democracy in the Caribbean Basin: Is there a legal way? // Human Rights Quarterly, vol. 10. № 2. 1998.

ласив себя законным, при этом выходит из упомянутого пакта, заявляя о государственном суверенитете? Вопрос сложный, и ответы на него, к сожалению, могут быть различными.

В правовой доктрине уже были высказаны возражения против таких пактов, в частности по причине того, что они часто служат ширмой для маскировки подчиненного положения одних – слабых – государств по отношению к другим – сильным. Именно по этой причине эти пакты снижают степень политической независимости государств как в целом, так и в конкретных ситуациях. Даже в тех случаях, когда право на использование силы носит взаимный характер, на практике это всегда прерогатива сильного.

Учитывая сказанное, считаем, что настала необходимость установить конкретное ограничение процедурного характера: необходимость обращения в Совет Безопасности ООН для проверки уставных положений пакта, а также практики их применения. Подобные пакты могут уже на этапе их создания содержать в своих уставных положениях элементы принуждения. В том случае, если более мелкие государства насильно заставляют присоединяться к пактам, в уставных документах которых предусмотрены положения о взаимном применении силы, сразу же можно констатировать нарушение п. 4 ст. 2 Устава ООН и соответственно явную угрозу миру. Совет Безопасности со своей стороны мог бы поощрять практику предварительной проверки учредительных документов таких пактов, занимая по этому вопросу твердую и бескомпромиссную позицию: использование вооруженной силы против одной из стран – членов пакта без получения просьбы на подобные действия со стороны законного правительства этой страны является незаконным, что не требует дополнительных доказательств.