

# Концепция «гуманитарной интервенции» и суверенитет государств

*Мангал Бисмиллах\**

Статья посвящена анализу концепции «гуманитарной интервенции» на фоне норм международного права о суверенитете государств. Общий вывод состоит в том, что основные принципы международного права, в т.ч. и принцип суверенного равенства государств, должны неукоснительно соблюдаться и в случаях нарушений прав человека в конкретных государствах. С этих позиций применение в гуманитарных целях иностранной интервенции на территорию другого государства не совместимо с целями и принципами Устава ООН.

**Ключевые слова:** концепция «гуманитарной интервенции»; суверенитет государств; принципы международного права.

Международное право запрещает интервенцию одного государства на территорию другого государства, вмешательство одного или нескольких государств во внутренние дела другого государства.

Юридических причин тому несколько, но главное – в том, что интервенция противоречит ряду принципов международного права (принципу невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства; принципу неприменения силы и угрозы силой; принципу суверенного равенства государств и др. Ниже эти принципы, в рамках рассматриваемой темы, будут рассмотрены предметно. Здесь же подчеркнем, что совокупное воздействие этих принципов позволяет четко установить: интервенция, направленная против территориальной целостности другого государства или его политической независимости, без его согласия на то, без решения о том Совета Безопасности ООН (далее – СБ ООН) несовместима с целями и принципами Устава ООН и, соответственно, противоправна.

Тем не менее, некоторые специалисты в области международного права и даже высокие должностные лица в ООН утверждают, что угроза применения или использования силы государством или группой государств в целях защиты основных прав человека, особенно права

---

\* Мангал Бисмиллах – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. Научный руководитель – проф. Колосов Ю.М., Засл. деятель науки РФ. [mangalafg@yahoo.com](mailto:mangalafg@yahoo.com).

на жизнь, независимо от национальности, может иметь место без разрешения СБ ООН, и без согласия законного правительства данного государства.

Однако такое толкование международного права может вести к расшатыванию самих основ порядка в мире: международное право запрещает использование государством вооруженной силы против другого государства, кроме как по решению СБ ООН или в порядке самообороны; то есть нельзя использовать вооруженную силу одного государства против другого государства и для исправления ситуации с серьезными нарушениями в области прав человека в таком другом государстве.

В 2005 ООН приняла концепцию, получившую название «Ответственность по защите» (англ. “The responsibility to protect”), суть которой состоит в том, что суверенитет является «не привилегией» правящего режима, а его «обязанностью». А если эта обязанность не исполняется, необходимо международное вмешательство. В соответствии с данной концепцией, получившей также название «гуманитарная интервенция», суверенитет не только предоставляет государствам право контролировать свои внутренние дела, но также налагает непосредственную «ответственность» по защите людей, проживающих в пределах границ этих государств. Соответственно, возник вопрос: означает ли это изменение отмеченных выше положений Устава ООН?

В науке международного права в теоретическом плане сделаны следующие важнейшие обобщающие констатации по результатам исследования новой концепции ООН:

– «Ответственность по защите» (далее также – ОПЗ) – относительно новое, неустоявшееся понятие, имеет под собой политическую подоплеку. Суть концепции состоит из нескольких принципов, объединенных идеей о том, что суверенитет является обязанностью. В соответствии с данной концепцией суверенитет не только предоставляет государствам право контролировать свои внутренние дела, но также налагает ответственность по защите людей, проживающих в пределах границ этих государств.

– В тех же случаях, когда государство не способно защитить людей – будь то из-за отсутствия возможностей, либо из-за отсутствия воли, – ответственность переходит к международному сообществу<sup>1</sup>.

Добавим к этому, что концепция – это не международный договор, тем более, не Устав ООН, изменить который эта концепция юридически не может.

Вместе с тем, концепция «Ответственность по защите» может быть полезна – поскольку направлена на предотвращение и прекращение преступлений, таких как геноцид, военные преступления, преступления против человечности, этнические чистки.

Дискуссии по поводу юридического значения и содержания концепции «Ответственность по защите» продолжаются. Международное сообщество еще не пришло к консенсусу относительно необходимости (или ее отсутствия) закрепления концепции в договорных нормах международного права и тем самым внесения в него изменений, а также относительно того, что конкретно является правомерным основанием для международного вмешательства. Таким образом, на сегодня концепция существует лишь в виде «каркаса мягкого права», даже – правовой идеи, не имеющей под собой универсального нормативного наполнения.

К.Г. Геворгян, директор Правового департамента МИД России, представляя в ведомственном журнале МИДа России изложенные научные обобщения о критике подхода в пользу гуманитарной интервенции, в целом верно утверждает, что «ускорение демократических реформ из вне не дает желаемых результатов, конфликты при этом усугубляются, ситуация в целом на международной арене дестабилизируется. Поэтому этот подход многими не разделяется»<sup>2</sup>. Соглашаясь с этим, отметим, однако, что К. Геворгян почему-то обходит значимый юридический вопрос: о юридической оценке Генеральным секретарем ООН концепции гуманитарной интервенции<sup>3</sup>, в частности, в контексте ст. 2 Устава ООН.

Нам представляется необходимым поэтому дополнить критику данной концепции К.Геворгианом следующими констатациями:

а) Генеральный секретарь ООН, по смыслу Устава ООН, не вправе давать международно-правовые оценки, и любое государство – член ООН, на взносы которого содержится Секретариат ООН, вправе и даже обязаны обратить внимание Генерального секретаря ООН на это; как известно из многих работ профессора Кривчиковой Э.С., в прошлом имели место осуждения действий Генерального секретаря ООН в связи с превышением им полномочий, предусмотренных Уставом ООН;

б) Если бы такую правовую оценку давал, в рамках Устава ООН, Международный Суд ООН, он, несомненно, прежде всего, подчеркнул бы преимущественную силу Устава ООН под любым иным международным договором, не говоря уже о резолюции ГА ООН.

В связи с разными оценками концепции ОПЗ, тем более попытками генсекретаря ООН выполнять неуставные функции (в частности, давать правовые заключения), партнеры России по БРИКС (Китай и Бразилия) разработали концепцию, альтернативную ОПЗ.

Так, основы китайской концепции «ответственная защита» (“responsible protection” или “RP”) были разработаны заместителем директора Китайского института международных проблем при МИД КНР Жуанем Цзунце и опубликованы в виде научной статьи в журнале «Китайские международные исследования» 15 июня 2012 года. В статье критически проанализированы обозначенные западные концепции, особенно в контексте печальных событий в Ливии (когда реализация по «западному» концепции ОПЗ привела к новым, более многочисленным жертвам), и изложены очертания китайского понимания концепции «ответственной защиты».

*Существо китайской интерпретации этой концепции заключается в следующем:*

– во-первых, необходимо ясно определить объект «защиты». Конечно, это народ, гражданское население государства, мир и стабильность соответствующего региона, а не политические партии, тем более избирательно идентифицируемые, или вооруженные силы;

– во-вторых, необходима международно-правовая легитимность «защиты». Прежде всего, правительство соответствующего государства обязано защищать своих граждан. Помимо этого лишь Совет Безопасности ООН вправе возложить эту обязанность на другие государства;

– в-третьих, понятие «защита», его смысл должны быть строго ограничены. Необходимой предпосылкой применения военной силы должно быть исчерпание всех возможных дипломатических и политических средств урегулирования;

– в-четвертых, целью защиты является только предотвращение гуманитарной катастрофы. Целью гуманитарной защиты не может быть смена правительства (а именно это имело место при западной гуманитарной интервенции в Ливию). В результате осуществления «защиты» государство не должно оказаться в худшем положении, чем до этого. Поэтому цель должна быть строго определена;

– в-пятых, «государства-защитники» прав человека на чужой территории несут ответственность не только за свои действия, предпринятые в процессе «защиты», но и за «пост-защитное» восстановление страны, в которую они ввели войска;

– в-шестых, ООН должна установить механизм контроля и оценки положения в соответствующем государстве после «защиты».

«Бразильский» проект концепции заключается в следующем:

– необходимость использования всех имеющихся мирных средств защиты населения от угрозы насилия;

– возможность применения силы во всех случаях только с санкции Совета Безопасности ООН, а в исключительных случаях – с санкции Генеральной Ассамблеи ООН по резолюции 377 (V) «Единство в пользу мира». (Последнее не совпадает с позицией об исключительных прерогативах в этом вопросе Совета Безопасности ООН, занимаемой Россией и другими государствами «пятерки» постоянных членов СБ);

– осуществление военных операций в строгом соответствии с международным правом и мандатом, выданным Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей ООН;

– строгое ограничение разрешения на применение силы правовыми, оперативными и временными критерия;

– стремление, по возможности, к наименьшему насилию и дестабилизации обстановки;

– разумность, пропорциональность и соответствие военных действий целям, установленным Советом Безопасности ООН.<sup>4</sup>

В целом, как представляется, китайский и бразильский варианты рассматриваемой концепции «ответственной защиты» больше отвечают целям и принципам Устава ООН, чем «западный», пагубность которого для международного мира и безопасности была показана на примере западных вооруженных вторжений в Ирак и Ливию.

Любое применение государством вооруженных сил в нарушение Устава ООН в его взаимоотношениях с другими государствами является в современных условиях противоправным. Противоправна, в таком контексте, и «гуманитарная интервенция» с использованием вооруженных сил. Поэтому вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или угрозы вмешательства, направленные против политической независимости или территориальной неприкосновенности любого государства, являются нарушением международного права.

Как известно вокруг понятия «суверенитет государства» ведутся давно научные и политические споры, в результате чего оно последовательно развивается и обогащается.

Словосочетание «суверенитет государства» впервые использовал Жан Боден (фр. Jean Bodin) в 1529-1596 гг. – французский политик,

философ, экономист, юрист, член парламента. По его мнению, суверенная власть государства – это всегда «постоянная» власть, которая отличается от «временной» власти; это всегда «абсолютная» власть – власть, не ограниченная никакими условиями, носитель этой власти может ее передать другому суверену; это власть «единая», то есть неделимая – она не может принадлежать одновременно монарху, аристократии и народу, ее нельзя разделить на трети.

Проблема гуманитарной интервенции – тоже не новая. Еще в 1625 году Гуго Гроций, голландский юрист и государственный деятель, в своем произведении «О праве войны и мира» утверждал, «что если правитель подвергает гонениям своих подданных, ставит под угрозу их существование, то человеческое сообщество во имя справедливости имеет право силой оружия остановить эти гонения». По Гуго Гроцию, применение силы одним государством против правительства другого государства, которое «злоупотребляет властью над своими гражданами, считаются законными»<sup>5</sup>.

Как уже была сказано, объем правил, запрещающих вмешательство во внутренние дела стран, до сих пор является спорным вопросом. В западных странах существуют две теории гуманитарной интервенции – «плюралистская» и «солидаристская». Плюралисты считают, что права человека – это внутренние дела государства, и гуманитарная интервенция другого государства во имя защиты прав человека является нарушением международного права.

Сторонники солидаристской теории, наоборот, считают, что форма и способы обращения государства со своими гражданами перестают быть его внутренним делом, становясь на законных основаниях объектом внимания всего международного сообщества. Солидаристы указывают, что без кардинального изменения подхода к определению суверенитета государства решение спектра проблем, таких как терроризм, распространение оружия массового уничтожения, невозможно.

Таким образом, если изменение норм международного права является одним из самых сложных вопросов мировой политики, то возведение доктрины соблюдения прав человека в норму *jus cogens*, за что ратуют «солидаристы», если и состоится когда-либо, то лишь вследствие достаточно сложного и длительного процесса. Состояние современного правопорядка не предоставляет права отдельным государствам принимать самостоятельные решения об организации интервенции в другое государство. Основным юридическим препятствием такой интервенции

является принцип суверенного равенства государств. В ряде международно-правовых документов национальный суверенитет государств-членов поставлен выше защиты прав человека.

Здесь уместно напомнить, что императивные нормы международного права (или нормы *jus cogens*) – это неоспоримая реальность. Отклонение от такой нормы недопустимо, и она может быть изменена только последующей юридической нормой такого же характера. На наш взгляд, в рамках рассматриваемой темы следует руководствоваться следующими основными принципами международного права: принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; принцип суверенного равенства государств, неприменения силы и угрозы силой; принцип уважения прав человека и основных свобод.

Рассмотрим, в контексте темы, каждый из этих принципов в отдельности.

### **Принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства**

Современное понимание данного принципа в общей форме зафиксировано в п. 7 ст. 2 Устава ООН и конкретизировано в авторитетных международных документах: Декларации о принципах международного права 1970 года, Заключительном акте СБСЕ, Декларации ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 г. и др. Международное право не регулирует вопросы внутривнутриполитического положения государств, поэтому вмешательством считаются любые меры государств или международных организаций, с помощью которых они попытаются препятствовать субъекту международного права решать дела, входящие в его внутреннюю компетенцию, в том числе обеспечение прав человека.

В частности, каждое государство имеет неотъемлемое право выбирать свою политическую, экономическую, социальную и культурную систему без вмешательства в какой-либо форме со стороны какого бы то ни было другого государства, и ни одно государство не должно организовывать, помогать, разжигать, финансировать, поощрять или допускать вооруженную, подрывную или террористическую деятельность, направленную на изменение строя другого государства путем

насилия, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве.

Исключением из этого общего правила является применение принудительных мер на основании главы VII Устава ООН, то есть действий, которые могут быть предприняты в случаях угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. В настоящее время многими специалистами в области международного права также признается, что глава VII Устава ООН может также использоваться для санкционирования Советом Безопасности ООН гуманитарной интервенции в случае геноцида или гуманитарной катастрофы. Но именно сама санкция СБ ООН, а не причина этой санкции, делают в этом случае легитимным военные действия.

Вместе с тем, отметим, что в 56 странах – членах ОБСЕ, согласно имеющимся документам, вопросы прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона отнесены именно к международным, а не к числу «исключительно внутренних дел» соответствующего государства. И это – весьма серьезный показатель вектора развития международного права в будущем.

### **Принцип неприменения силы и угрозы силой**

Согласно п. 4 ст. 2 Устава ООН, «все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций»<sup>6</sup>. Впоследствии он был конкретизирован в документах, принятых в форме резолюций ООН, в том числе в Декларации о принципах международного права 1970 года, Определении агрессии 1974 года, Заключительном акте СБСЕ 1975 года, Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 года. Обязанность неприменения силы распространяется на все государства, а не только на государства – члены ООН.

Применение вооруженной силы в порядке самообороны правомерно только в том случае, если произойдет вооруженное нападение на государство. Статья 51 Устава ООН прямо исключает применение вооруженной силы одним государством против другого в случае принятия последним мер экономического или политического порядка.

Совет Безопасности ООН в случае, если рекомендованные для разрешения конфликтов меры невооруженного характера посчитает недостаточными, «уполномочивается принять такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил Членов Организации».

В нормативное содержание принципа неприменения силы включаются:

- запрещение оккупации территории другого государства в нарушение норм международного права;
- запрещение актов репрессалий, связанных с применением силы;
- предоставление государством своей территории другому государству, которое использует ее для совершения агрессии против третьего государства;
- организация, подстрекательство, оказание помощи или участие в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве;
- организация или поощрение организации вооруженных банд, иррегулярных сил, в частности наемников, для вторжения на территорию другого государства.

### **Принцип суверенного равенства государств**

Каждое государство обязано уважать суверенитет других участников системы, то есть их право в пределах собственной территории осуществлять законодательную, исполнительную, административную и судебную власть без какого-либо вмешательства со стороны других государств, а также самостоятельно проводить свою внешнюю политику. Данный принцип отражен в п. 1 ст. 2 Устава ООН, который гласит: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов»<sup>7</sup>.

Основное назначение принципа суверенного равенства – обеспечить юридически равное участие в международных отношениях всех государств, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера. Поскольку государства являются равноправными участниками международного общения, все они обладают принципиально одинаковыми правами и обязанностями.

## **Принцип уважения прав человека и основных свобод**

Становление данного принципа в качестве одного из основных международно-правовых принципов непосредственно связано с принятием Устава ООН. В преамбуле Устава члены ООН подтвердили «веру в основные права человека... в равноправие мужчин и женщин...». В ст. 1 в качестве цели членов Организации говорится о сотрудничестве между ними «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Согласно ст. 55 Устава «Организация Объединенных Наций содействует: (а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;... с) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех». В ст. 56 предусматривается, что «все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55». Содержание данного принципа конкретизировано во Всеобщей декларации прав человека и основных свобод 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Вместе с тем, смысл этих документов однозначный: непосредственная регламентация и защита прав и свобод человека являются внутренним делом каждого конкретного государства. Международные нормы в области прав человека в большинстве случаев не могут применяться непосредственно на территории государства и требуют от него определенных шагов по имплементации.

Общий вывод состоит в следующем. Обозначенные основные принципы международного права должны неукоснительно соблюдаться, при этом исполнение одного из них не должно препятствовать исполнению другого. С этих позиций противоправна такая реализация «гуманитарной интервенции», при которой нарушается принцип суверенного равенства государств, иные принципы международного права. Только по решению СБ ООН возможно вооруженное применение силы в отношении какого-либо государства, в том числе и в целях предотвращения гуманитарной катастрофы.

# The Concept of “Humanitarian Intervention” and the Sovereignty of the States (Summary)

*Mangal Bismillah\**

The article is devoted to the concept of “humanitarian intervention” and the sovereignty of the states. The overall conclusion is that basic principles of international law must be respected. From this perspective, the use of humanitarian intervention in the western interpretation (intervention in Livia and Iraq) is not compatible with the purposes and principles of the UN Charter.

**Keywords:** the concept of “humanitarian intervention”; sovereignty of states; principles of international law.

---

\* Mangal Bismillah – post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. mangalafg@yahoo.com.

<sup>1</sup> Концепция «ответственность по защите». Заключение Международно-правового совета при МИД России. – Международная жизнь. №8. 2013. С. 74

<sup>2</sup> Концепция «ответственность по защите». Заключение Международно-правового совета при МИД России. – Международная жизнь. №8. 2013. С. 74. См. также: Международное право. Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М. 2012 г. С.102 и сл.

<sup>3</sup> E.Luttwak. Kofi's Rule. The National Interest, Winter 1999/2000, № 58, pp. 57-62.

<sup>4</sup> Геворгян К.Г. Концепция «ответственность по защите». Международная жизнь. №8. С. 75-76.

<sup>5</sup> Цит. по: ۱۳۸۶ ننگنر دیم ح مدنسیون) اهتلود نی مکاح و ن اتس و در شب هل خ اد م.

<sup>6</sup> п. 4 ст. 2 Устава ООН

<sup>7</sup> Устав ООН. 1948 (ст. 1; п. 7 ст.; глава VII; п. 4 ст. 2; ст. 51; ст. 55; ст. 56).