

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРО ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ В СИСТЕМІ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ

А.С. Трегубенко

*випускник Національного університету
оборони України імені І.Черняховського,
підполковник юстиції*

Постановка проблеми. Зараз, коли пройшло майже 70 років після закінчення Другої світової війни, ми добре знаємо, що самі серйозні загрози безпеки, з якими ми зіштовхуємося сьогодні й будемо зіштовхуватися в майбутньому, не зводяться до агресивних війн між державами. Вони містять у собі війни й насильство всередині держав, поширення й можливість застосування ядерної, радіологічної, хімічної й біологічної зброї, тероризм і організовану злочинність, погіршення стану навколишнього середовища, які загрожують життю. Ці загрози походять як від недержавних суб'єктів, так і від держав, причому мова йде як про безпеку людей, так і про безпеку країн.

Актуальність теми зумовлена геополітичними змінами у світі, появою нових загроз світовій безпеці, які докорінно змінюють підходи світового суспільства та окремих держав до формування національних, регіональних та світової систем безпеки. Протягом двох останніх десятиріч спостерігається низка кардинальних перетворень у суспільно-політичному житті багатьох країн світу. На фоні розрядки глобальної напруженості відбувся сплеск насильства і нестабільності на локально-регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика в різний час стала предметом наукового інтересу багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Іжевська, Ю. Мацейко, В. Нікітюк та О. Хохлишевої.

Мета статті: систематизувати та проаналізувати застосування сили в системі колективної безпеки.

Основні результати дослідження. На сьогодні право на санкціонування застосування сили в системі колективної безпеки належить Організації Об'єднаних Націй, тому таке застосування сили доцільно розглядати в рамках Статуту Організації. Саме Статут ООН є установчим актом Організації, що встановлює права та обов'язки держав-членів, визначає органи і процедури ООН. Будучи міжнародною угодою, Статут кодифікує на міжнародному рівні основоположні принципи міжнародних відносин – від суверенної рівності держав до заборони застосування сили у міжнародних відносинах, утвердження фундаментальних прав людини тощо.

Засновники Статуту Організації Об'єднаних Націй визнавали, що сила може виявитися необхідною для запобігання й усунення загрози миру й придушення актів агресії або інших порушень миру. Військова сила, яка застосовується законним і належним чином, є життєво важливою складовою частиною будь-якої діючої системи колективної безпеки в будь-якому її визначенні-традиційно вузькому визначенні або більш широкому. Однак, мало знайдеться питань у сучасній політиці, які б мали великі складнощі і в той же час велику значимість, ніж принципи, що стосуються використання сили і її застосування в конкретних ситуаціях.

Статут Організації Об'єднаних Націй [1] (ст. 2) чітко забороняє державам-членам застосовувати або погрожувати застосуванням сили один проти одного, допускаючи при цьому лише два виключення:

- дії у порядку самооборони у відповідності до ст. 51 Статуту;
- вживання заходів військового характеру, яке санкціоноване Радою Безпеки ООН на підставі глави VII Статуту (і шляхом розширення стосовно до регіональних організацій на підставі глави VIII) у порядку реагування на «будь-яку загрозу миру, будь-яке порушення миру або акт агресії».

Під час застосування основних положень Статуту на практиці доводиться зіштовхуватись із трьома проблемними питаннями:

- перше стосується ситуації, коли держава заявляє про своє право нанести в порядку самооборони превентивний удар у відповідь на загрозу, що не носить безпосереднього характеру;
- друге стосується ситуації, коли держава створює зовнішню загрозу, реальну або потенційну, іншим державам або людям, що перебувають за її межами, але при цьому в Раді Безпеки ООН існують розбіжності з приводу того, що робити в цьому випадку;
- третє стосується ситуації, коли загроза носить головним чином внутрішній характер, тобто небезпека загрожує самому населенню тієї або іншої держави.

Стаття 51 Статуту ООН [1] визначає, що «дійсний Статут ні в якій мірі не порушує невід'ємного права на індивідуальну або колективну самооборону, якщо відбудеться збройний напад на члена Організації доти, поки Рада Безпеки ООН не прийме мір, необхідних для підтримки міжнародного миру й безпеки». Однак держава, що є об'єктом загрози, відповідно до давно уже сталої норми міжнародного права, може почати воєнні дії, якщо загроза нападу є безпосередньою і ніякі інші засоби не в змозі усунути її, а дії – адекватні загрози. Проблема виникає в ситуації, коли загроза не носить безпосереднього характеру, але за ствердженням все-таки є реальною: наприклад придбання з ворожим наміром потенціалу для виробництва ядерної зброї.

Виникає питання: чи може держава, не звертаючись до Ради Безпеки ООН, посилатися в цих обставинах на право заздалегідь почати дії в порядку самооборони, причому не тільки попереджувальні дії (у відношенні безпосередньої загрози або загрози, що наближається), але й превентивні дії (відносно загрози, що не є безпосередньою або такою, що наближається)? Ті, хто стверджувально відповідають на це питання, наводять доказ про те, що збиток, що

може стати наслідком деяких загроз (наприклад, дій терористів, що володіють ядерною зброєю), настільки великий, що просто небезпечно чекати, коли ці загрози стануть безпосередніми, і що завчасні дії можуть завдати меншої шкоди (наприклад, випадання радіоактивних опадів у результаті руйнування реактора є меншим злом, ніж обмін ядерними ударами).

Відповідь полягає в наступному: якщо є вагомі аргументи на користь превентивних воєнних дій і вагомі докази, що їх підтверджують, то вони повинні бути доведені до відома Ради Безпеки ООН, яка може санкціонувати такі дії, якщо порухає це необхідним. Якщо вона не порухає це потрібним, то необхідно використати інші шляхи, включаючи переконання, переговори, попередження й стримування, і потім знову розглянути варіант воєнних дій.

Що стосується ситуації, коли яка-небудь держава створює загрозу іншим державам, людям, що перебувають поза її межами, або міжнародному порядку в більш загальному плані, то глава VII Статуту дозволяє Раді Безпеки ООН схвалити будь-які примусові дії, включаючи і воєнні дії, проти держави, коли вона порухає їх «необхідними для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки» (ст. 42) [1]. Мова йде про ситуації, коли загроза вже матеріалізувалася або може матеріалізуватися в найближчому майбутньому; коли вона пов'язана з діями самої держави або діями недержавних суб'єктів, яких вона переховує або підтримує; коли вона приймає форму дії або бездіяльності, реального або можливого акту насильства або просто виклику авторитету Ради Безпеки.

Варто підкреслити, що заклопотаність, виражена з приводу законності превентивного використання військової сили у випадку самооборони на підставі ст. 51 Статуту ООН, не стосується випадку колективних дій, санкціонованих на підставі глави VII. В обстановці, що складається у світі в XXI ст., міжнародне співтовариство повинно бути занепокоєно тими ситуаціями, коли одночасно присутні терористи, зброя масового знищення, безвідповідальність держав й ще багато чого іншого і які можуть, можливо, виправдати застосування сили не тільки як постфактум, але й у превентивному порядку, до того, як прихована загроза стане явною. Мова не йде про те, чи можуть бути розпочаті такі дії; вони можуть бути розпочаті Радою Безпеки ООН як відображення колективної волі міжнародного співтовариства до забезпечення безпеки в будь-який момент, коли Рада Безпеки вважатиме, що існує загроза міжнародному миру й безпеці.

Статут Організації Об'єднаних Націй не є настільки чітким, яким він міг би бути, коли справа стосується порятунку життя людей у країнах, де складаються ситуації, пов'язані зі здійсненням масових злодіянь. Він «затверджує віру в основні права людини», однак мало що робить для їхнього захисту, а ст. 2 забороняє втручання «у справи, які по суті належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави». Тому в рамках міжнародного співтовариства давно йде суперечка між тими, хто наполягає на «праві втручатися» у ситуації, пов'язані з катастрофами, породженими людиною, і тими, хто твердить про те, що Рада Безпеки, незважаючи на всі її повноваження на «підтримку або відновлення міжнародної безпеки», передбачені гл. VII Статуту, не має права санкціонува-

ти які-небудь примусові дії проти суверенних держав, щоб не відбувалося в їхніх межах.

У Конвенції про запобігання злочину геноциду і покаранні за нього [5] (Конвенція про геноцид) держави погодилися з тим, що геноцид, незалежно від того, відбувається він у мирний або воєнний час, є злочином, що порушує норми міжнародного права проти якого вони зобов'язуються вживати заходів попередження й карати за його здійснення. З тих пір є думка, що геноцид, де б він не відбувався, є загрозою безпеки всіх. Принцип невтручання у внутрішні справи не може використовуватись для прикриття актів геноциду або інших злочинів, таких, як широкомасштабні порушення норм міжнародного гуманітарного права або масові етнічні чищення, які можуть обґрунтовано розглядатися як загроза міжнародної безпеки й зважаючи на це вважатися підставою для вживання заходів Радою Безпеки.

Низка гуманітарних катастроф, що відбулися в Сомалі, Боснії й Герцеговині, Косово, Руанді й Сьєрра-Леоне змусили сконцентрувати увагу не на імунітетах суверенних урядів, а на їхніх обов'язках як перед власним народом, так і перед міжнародним співтовариством у більш широкому плані. Все ширше визнається, що мова йде не про «право якої-небудь держави втручатися», а про «відповідальність за захист», що лежить на кожній державі, коли справа стосується людей, що страждають у результаті катастроф, яких можна було б уникнути, – масових убивств і зґвалтувань, етнічних чисток, що виражається у вигнанні й залякуванні людей, і навмисного створення умов, у яких люди голодують і хворіють. І все більш широкого визнання набуває думка про те, що, хоча суверенні держави несуть головну відповідальність за захист своїх власних громадян від таких катастроф, у тих випадках, коли вони не можуть або не бажають забезпечити такий захист, відповідальність за це повинне взяти на себе міжнародне співтовариство. І ця відповідальність передбачає прийняття цілої низки мір, включаючи превентивні міри, реагування на насильство, якщо це необхідно, і відновлення зруйнованого суспільства. Головну увагу варто приділяти сприянню припинення насильства за допомогою посередництва й інших інструментів і захисту людей за допомогою таких мір, як направлення гуманітарних, правозахисних і поліцейських місій. Сила, якщо вона потрібна, повинна застосовуватися як крайній засіб.

Рада Безпеки ООН була не надто послідовною або не дуже ефективною у зазначених ситуаціях, нею вживаються дії занадто пізно, надто нерішуче або взагалі не вживалися. Однак поступово Рада й міжнародне співтовариство в більш широкому плані прийшли до визнання того, що, діючи на підставі гл. VII й відповідно до норм колективної міжнародної відповідальності за захист, вона завжди може санкціонувати воєнні дії для виправлення катастрофічного положення, породженого внутрішніми злочинними, якщо вона готова оголосити, що ситуація створює «загрозу міжнародному миру й безпеці», що зробити особливо нескладно, коли мають місце порушення норм міжнародного права.

Варто підтримувати норму, яка передбачає, що існує колективна міжнародна відповідальність за захист, яка реалізується Радою Безпеки і яка санк-

ціонує військове втручання як крайній засіб у випадку, коли мова йде про геноцид і інші масові вбивства, етнічні чистки або серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, яким суверенні держави не змогли або не побажали запобігти.

Ефективність глобальної системи колективної безпеки, так само як і будь-якого іншого правового порядку, залежить у підсумку не тільки від законності рішень, але й від загальної уяви про їх легітимність: вони повинні мати під собою міцну доказову базу й ґрунтуватися на вірних – у моральному й правовому відношеннях – посиленнях.

Для прийняття рішення про те, санкціонувати чи ні застосування сили, Рада Безпеки повинна прийняти й постійно враховувати комплекс погоджених керівних принципів, причому вона повинна відразу ж зайнятися питанням не про те, чи можна законно застосувати силу, а питанням про те, чи необхідно це робити.

Під час розгляду питання про те, чи санкціонувати або чи схвалити застосування військової сили, Рада Безпеки повинна завжди враховувати незалежно від інших міркувань, які вона може взяти до уваги, принаймні наступні п'ять базових критеріїв легітимності:

а) *серйозність загрози*. Чи носить загроза заповідання збитку безпеки держави або людини такий характер і чи є вона в достатній мірі ясною і серйозною, щоб виправдати застосування військової сили? Що стосується внутрішніх загроз, то чи пов'язано це з геноцидом і іншими масовими вбивствами, етнічним чищенням або серйозними порушеннями міжнародного гуманітарного права, які носять реальний характер;

б) *правильна мета*. Чи є очевидним, що головна мета воєнних дій, які передбачаються, полягає в тому, щоб нейтралізувати або запобігти даній загрози, які б інші цілі або мотиви не існували при цьому;

в) *крайній засіб*. Чи були вивчені всі варіанти відбиття даної загрози, які носять невоєнний характер, та чи існують розумні підстави припускати, що інші міри виявляться безуспішними;

г) *домірність засобів*. Чи є передбачувані воєнні дії за своїми масштабами, тривалістю й інтенсивністю єдиним і можливим засобом для відбиття даної загрози.

д) *збалансований облік наслідків*. Чи існує розумна надія розраховувати на те, що при успішному здійсненні воєнних дій щодо відбиття даної загрози дії не викличуть гірших наслідків, ніж бездіяльність.

Ці керівні принципи, що стосуються санкціонування застосування сили, повинні бути завжди закріплені в резолюціях Ради Безпеки й Генеральної Асамблеї.

Після визначення Радою Безпеки необхідності санкціонувати застосування сили, залишаються питання, що стосуються наявних у його розпорядженні можливостей забезпечити виконання цього рішення. В останні роки виконання рішень, пов'язаних із санкціонуванням застосування військової сили в миротворчих цілях, покладається насамперед на багатонаціональні сили. Миротворчі підрозділи та миротворчий персонал країн-контрибуторів

частіше задіюються в тих ситуаціях, коли санкціоноване розгортання сил здійснюється за згодою сторін у конфлікті з метою сприяння здійсненню мирної угоди або ведення спостереження за лінією припинення вогню після того, як бойові дії було припинено.

Висновки. Під керівництвом ООН у міжнародному праві напрацьована певна система нормативно-правового впливу на регламентацію миротворчої діяльності. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. правова база ООН з проведення міжнародних миротворчих операцій поповнилась правовими документами, які конкретно регламентують проведення міжнародних операцій різних видів.

Однак, зважаючи на сучасні виклики і загрози перед ООН виникає нагальна потреба відпрацювати, обговорити зі світовою спільнотою та затвердити (ввести в дію) новітній документ який би чітко регламентував питання:

- впливу на ситуацію щодо порушень міжнародного права;
- підстави, процедура прийняття рішення та порядок направлення військ (сил) до держав з загрозами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Статут ООН. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
2. Хартія Європейської безпеки // Наука і оборона. – 2000. – № 1.
3. Котляров І.І. Международное гуманитарное право. – М., 2003.
4. Конвенція «Про привілеї та імунітети ООН» 1946 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Про запобігання злочину геноциду і покарання за нього: Конвенція 1948 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Про охорону персоналу Організації Об'єднаних Націй та зв'язаного з нею персоналу: Конвенція 1994 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.infodisk.com.ua, laws@
7. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол 1), 1977 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.infodisk.com.ua, laws@.
8. Основные сведения об ООН. – М. : Междунар. отношения, 1991.

Трегубенко А.С. Міжнародне право про застосування сили в системі колективної безпеки

У статті систематизовано та проаналізовано застосування сили в системі колективної безпеки в рамках міжнародного права.

Ключові слова: Рада Безпеки ООН, система колективної безпеки, застосування сили.

Трегубенко А.С. Международное право о применении силы в системе коллективной безопасности

В статье систематизировано и проанализировано применение силы в системе коллективной безопасности в рамках международного права.

Ключевые слова: Совет Безопасности ООН, система коллективной безопасности, применение силы.

Tregubenko A. International law on the use of force in the system of collective security

The paper systematically analyzed and the use of force in the system of collective security within the framework of international law.

Keywords: *United Nations Security Council, the system of collective security, the use of force.*

Стаття надійшла до 14.05.2013.