

Problems in the study of state and law of China in the context of expanding strategic partnership of the Russian Federation and people's Republic of China

Pavel Nikolaevich Dudin, candidate of political Sciences, associate Professor head of the Department of Theory and history of state and law. Constitutional law of the law faculty, IN the FEDERAL East-Siberian state University of technologies and management.

The main objective of this article – to put the problem of Chinese law in modern Russia's geopolitical conditions. The author has tried on an existing example of Faculty of Law in Harbin to show the success of such scientific research.

Keywords: state, law, Peoples Republic of China, the Faculty of Law in Harbin, legal education

**СУВЕРЕНИТЕТ И ВОЗМОЖНОСТЬ ПРАВОМЕРНОГО
ВМЕШАТЕЛЬСТВА ВО ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА ГОСУДАРСТВ**

*Борис Матвеевич Ашавский, канд. юрид. наук,
ст. науч. сотр., проф. кафедры международного права,
e-mail: dp@mid.ru,
Дипломатическая академия МИД России,
<http://www.dipacademy.ru>*

(Концепции относительно обязанности защищать
в контексте международного права)

В статье показаны причины появления концепции «ответственности за защиту» («ответственности по защите») – «R2P», проанализировано ее содержание и связь с понятием «гуманитарная интервенция». Предпринята попытка соотнести заявленные цели концепции с реальными намерениями тех, кто начал применять ее на практике. Изложены основные положения бразильской концепции «ответственности в процессе защиты» («ответственности при защите») – «RWP» и китайской концепции «ответственной защиты» – «RP». Сформулированы предложения для формирования российской концепции «обязанности защищать». Все проблемы и понятия рассматриваются в контексте международного права.

Ключевые слова: гуманитарная интервенция, ответственность за защиту (ответственность по защите), ответственность в процессе защиты (ответственность при защите), ответственная защита, обязанность защищать

1 «Гуманитарная интервенция» – неприемлемый удар по суверенитету

На великие державы как постоянные члены Совета Безопасности Уставом ООН возложена особая ответственность. Для того чтобы избежать злоупотреблений с их стороны Устав в пункте 7 статьи 2 предусматривает гарантии для защиты государственного суверенитета даже от вмешательства самой Организации: он налагает запрет на ее вмешательство «в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». Тем не менее «этот принцип не затрагивает применение принудительных мер на основании Главы VII».

Одной из важнейших проблем современных международных отношений является выполнение обязанности защищать в том смысле, как она сформулирована в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года. Речь идет о выполнении государствами обязанности защищать свое население от четырех наиболее тяжких преступлений и о роли международного сообщества в этом процессе. Обязанность защищать может быть реализована лишь в со-



Б.М Ашавский

ответствии с международным правом, то есть при должном уважении суверенитета и права на самоопределение. Несмотря на то, что у демократий имеются общие черты, не существует никакой одной модели демократии. Поэтому попытки «экспорта демократии» путем «гуманитарных интервенций», под каким бы предлогом они не предпринимались, помимо их неправомерности, в конечном счете, обречены на неудачу.

В связи с проблемой выполнения обязанности защищать возникли различные концепции. Наиболее острым в них является вопрос о возможности, условиях и границах правомерного применения силы в процессе осуществления обязанности защищать.

1 Понятие «интервенция» всегда имело негативный смысл и обычно подразумевало вооруженное вмешательство. Принцип невмешательства имеет долгую историю и был закреплен в ряде международно-правовых документов. Наиболее значимыми из них являются Статут Лиги наций и Устав ООН (пункт 7 ст. 2). Помимо договорного закрепления этот принцип нашел отражение в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН. В частности, 9 декабря 1981 года Генассамблея приняла резолюцию 36/103, «Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств». Понятие «гуманитарная интервенция», несмотря на семантическое отличие от понятия «интервенция», тесно связан с ним и имеет столь же негативную окраску. В современном значении это понятие появилось после принятия Устава ООН. И западная, и отечественная международно-правовая доктрина и практика признают, что гуманитарная интервенция – это вооруженное вмешательство одного государства или группы государств, направленное против другого государства под предлогом защиты прав человека, прежде всего граждан или подданных этого государства, без согласия последнего и без санкции Совета Безопасности ООН. В силу последнего обстоятельства гуманитарная интервенция представляет собой неправомерное применение вооруженной силы.[9, С. 16–33]. В упомянутой Декларации Генассамблея торжественно заявила, что: «1 Ни одно государство или группа государств не имеет права осуществлять интервенцию или вмешательство в любой форме или по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела других государств. 2 Принцип отказа от интервенции и невмешательства во внутренние и внешние дела государств включает, среди прочих, обязанность государства воздерживаться от использования или искажения вопросов о правах человека в качестве средства вмешательства во внутренние дела государств, оказания давления на другие государства или создания атмосферы недоверия и беспорядка в пределах государств и между государствами или группами государств». Между тем, американская Администрация рассматривает гуманитарную интервенцию как возможность для реализации «права на экспорт демократии». Прикрываясь этим «правом», США неоднократно проводили вооруженные операции в обход Устава ООН. Несмотря на постоянные атаки на государственный суверенитет, одним из основных принципов международного права, имеющих характер *jus cogens*, по-прежнему является положение, содержащееся в п. 1 ст. 2 Устава ООН: «Организация основана на принципе суверенного равенства его Членов».

В 2000 году Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в Докладе тысячелетия обратился к государствам-членам с призывом: «Если гуманитарная интервенция действительно является неприемлемым ударом по суверенитету, то, как нам следует реагировать на такую ситуацию, как в Руанде или в Сребренице, – как реагировать на грубые и систематические нарушения прав человека, которые противоречат всем заповедям человеческого бытия?».

2. «R2P» – кодекс проведения «гуманитарных интервенций» или «обязанность защищать»?

Определенным ответом на этот призыв стала разработка концепции «ответственности за защиту» («responsibility to protect» или «R2P», что иногда переводится и как «ответственность при защите» и как «обязанность защищать»).

Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, созданная правительством Канады и возглавляемая бывшим министром иностранных дел Австралии Г. Эвансом и специальным советником Генерального секретаря ООН М. Сахнуном, подготовила доклад «Ответственность за защиту». В докладе отмечалось, что в тех случаях, когда государство не способно защитить людей, проживающих в пределах его границ, ответственность переходит к международному сообществу.

В 2004 году Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан создал Группу высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, которая подтвердила в своем докладе основные положения концепции, изложенные Комиссией. Группа выдвинула ряд критериев, которые, по ее мнению, могли бы сделать правомерным санкционирование Советом Безопасности ООН применение силы «в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить» [18, 3–4]. Среди этих критериев – серьезность угрозы, тот факт, что это должно быть «крайним средством», а также пропорциональность ответных мер.

В 2005 году К. Аннан в своем докладе «При большей свободе» решительно поддержал подход, предложенный Группой высокого уровня, и отметил, что выдвинутые ею критерии могут быть применены для санкционирования применения силы в целом.

В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года [19, 24], в частности, в пунктах 138 и 139, содержащихся в разделе, озаглавленном «Обязанность защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности», все государства-члены признали ответственность каждого государства за защиту своего населения от этих преступлений. Они также были единодушны в том, что международное сообщество, действуя через ООН, обязано использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава для того, чтобы содействовать защите населения от этих преступлений. Кроме того, было заявлено, что в тех случаях, «если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население» от этих преступлений, все государства, «готовы предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями».

В 2009 году к 63-й сессии Генассамблеи ООН был подготовлен Доклад Генерального секретаря ООН «Выполнение обязанности защищать» [20]. В Докладе подчеркивается, что наилучший способ не допустить, чтобы государства или группы государств злоупотребляли обязанностью защищать, заключается во всесторонней разработке ООН стратегии, стандартов, процессов, инструментария и практических методов, связанных с выполнением обязанности защищать.

Как можно оценить концепцию «ответственности за защиту» с позиций действующего международного права?

Прежде всего, необходимо осознать, что это концепция, т.е. система взглядов. И любые ее оценки в качестве принципа, нормы, кодекса и т.д., от кого бы они ни исходили – от Генерального секретаря ООН, от руководителей государств и других политических деятелей, от дипломатов или ученых – юридического значения не имеют. Юридически значимо здесь лишь то, в каком документе закреплены основные положения этой концепции. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года был принят резолюцией Генассамблеи ООН, которая согласно ст. 10 Устава является рекомендацией. Для предположения о том, что основы этой концепции утвердились в качестве международно-правового обычая, никаких оснований нет. Поэтому нельзя говорить и о существовании какой-либо одноименной с концепцией международно-правовой нормы и

тем более принципа.

Поскольку эта концепция имеет рекомендательный характер, то и отношение к ней каждое государство определяет индивидуально: следовать ей или нет.

При этом, следует руководствоваться следующими соображениями.

Прежде всего, одним из основных принципов международного права является принцип неприменения силы и угрозы силой. Случаи правомерного применения государством или группой государств вооруженной силы строго регламентированы Уставом ООН. Это возможно только: а) в порядке участия в мерах, осуществляемых по постановлению СБ ООН для предотвращения или устранения угрозы миру, подавления актов агрессии или других нарушений мира; б) в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженного нападения.

Для осуществления вооруженного вмешательства в обход ООН с целью прекращения массовых преступлений против прав человека, как уже отмечалось, действующее международное право исключений не предусматривает. Сегодня такое вмешательство может быть правомерным лишь по постановлению СБ ООН, если он признает, что эти преступления создают угрозу международному миру и безопасности. Совет Безопасности имеет все необходимые полномочия для принятия такого постановления, причем именно такое толкование международного права подтверждается решениями Международного Суда ООН (Решения Суда по делу о проливе Корфу и по делу Никарагуа против США) [5, С. 44–48]. Тем более, что практика самого СБ подтверждает этот вывод: он принял ряд резолюций, в том числе резолюцию 1564 от 18 сентября 2004 г. в отношении Судана, в которой признается, что ситуация с нарушением прав человека подпадает под главу VII Устава ООН и, следовательно, находится в пределах компетенции Совета Безопасности. Можно назвать также соответствующие резолюции СБ по Гаити и Кот-д’Ивуару. Все это не оставляет сомнений в том, что в ООН существует все необходимое и достаточное для адекватной реакции международного сообщества на гуманитарные катастрофы. Даже вторжение США при поддержке стран НАТО, в обход ООН, в Югославию в 1999 г., и под «гуманитарным предлогом» в Ирак в 2003 г., не являются поводом для пересмотра Устава ООН под углом зрения концепции «R2P» [1, С. 44–50]. Это подтверждается и последующими событиями в мире, прежде всего, агрессией против Ливии. Эта компания представляет собой попытку силовым давлением ввести в нормы международного права и применить опасную новую концепцию «ответственности за защиту» [14]. Можно считать «большой победой» западных СМИ то, что «мировое общественное мнение» одобрило акт агрессии против суверенного государства, целью которой была смена режима М. Каддафи. Возникает закономерный вопрос: кто определяет критерии в выборе государства для проведения в жизнь «ответственности за защиту»? НАТО не предприняла никаких серьезных усилий, чтобы договориться о прекращении огня на территории Ливии или найти компромисс между сторонами. Это демонстрирует, как необычайно гибко может толковаться концепция «ответственности за защиту». США теперь определяют, кто и за что несет ответственность.

В 2002 г., за год до агрессии США и Великобритании в Ираке, Г. Эванс и М. Сахнун предложили переименовать формулировку «право на вмешательство» в формулировку «ответственности за защиту», и тем самым произвести рефрейминг понятия [15, С. 99–110]. Кто должен решать, какая сторона в конфликте права, а какая нет? «R2P» позволяет США и нескольким их союзникам по НАТО принимать нужные им решения.

Все это заставляет задуматься над реальным содержанием концепции «R2P», которая так усиленно пропагандируется под предлогом защиты населения от преступлений, которые могут привести к гуманитарной катастрофе.

3 «Ответственность в процессе защиты» – определенный ориентир

В ходе состоявшихся 9 ноября 2011 года в СБ ООН открытых прений по вопросу

о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте Постоянный представитель Бразилии при ООН сделал заявление от имени министра иностранных дел Бразилии и передал письмо на имя Генерального секретаря ООН, к которому прилагалась подготовленная Правительством Бразилии концептуальная записка по вопросу об «Ответственности в процессе защиты: элементы для развития и поощрения концепции» [21]. При этом он выразил мнение Бразилии о том, что международное сообщество, на которое возложена обязанность защищать, должно демонстрировать высокий уровень ответственности в процессе защиты.

Концептуальная записка по существу содержит еще одну концепцию в рамках обязанности защищать: ответственности **в процессе** защиты. В записке говорится: возрастает осознание того, что концепция «обязанности защищать» может быть использована не по назначению в целях, не связанных с защитой гражданских лиц, например, для изменения режима (пункт 10). Среди основополагающих признаков, параметров и процедур: превентивная дипломатия, решительные меры для исчерпания всех имеющихся мирных средств для защиты гражданского населения, а также те, которые связаны с использованием силы: необходимость во всех случаях использования силы получения санкции СБ ООН в соответствии с главой VII Устава. Что касается возможностей в исключительных случаях получать санкцию на использование силы от Генассамблеи, то это недопустимо, поскольку нарушает Устав ООН. Во всем остальном Бразильская записка, переносящая смысловую нагрузку с обязанности защищать как таковой, на процесс исполнения этой обязанности, приемлема как определенный ориентир.

4 Реальная защита или «дымовая завеса»?

Реализация и той и другой концепции зависит от тех, в чьих интересах каждая из них осуществляется. Поэтому ориентиром они могут быть лишь в той мере, в какой заявленные ими цели соответствуют действительным намерениям тех, кто их использует. Иными словами, есть ли намерения защищать права тех, кто в этом нуждается или «концепции» используются как «дымовая завеса» для достижения иных целей.

5 «Ответственная защита» – все, что требуется

Основы китайской концепции «ответственная защита» («responsible protection» или «RP») были разработаны заместителем директора Китайского института международных проблем при МИД КНР Жуанем Цзунцзе и опубликованы в виде научной статьи в журнале «Китайские международные исследования» 15 июня 2012 года [22]. В статье критически проанализированы концепции «R2P» и «RWP» в контексте событий в Ливии и Сирии и изложены очертания китайской концепции «ответственной защиты» («RP»).

Существо 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 или вооруженные силы;

- во-вторых, необходима 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 не может быть смена правительства. В результате осуществления «защиты» государство не должно оказаться в худшем положении, чем до этого. Поэтому цель должна быть строго определена;

- в-пятых, «государства-защитники» несут ответственность не только за свои действия, предпринятые в процессе «защиты», но и за «пост-защитное» восстановление;

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

В целом идея «ответственной защиты» больше отвечает целям и принципам Устава ООН.

В ее дополнение, можно сказать следующее.

Прежде всего, о терминологии. Она никоим образом не отражает существо проблемы. А оно заключается в том, что государства во всех случаях, а международное сообщество при определенных обстоятельствах, обязаны в соответствии с международным правом, защищать гражданское население от наиболее грубых и массовых нарушений прав человека: геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Ответственность государства в виде неблагоприятных для него последствий может наступить лишь в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения этого обязательства. Другое дело, если мы говорим о необходимости ответственного подхода к исполнению этого обязательства. Однако на практике мы все чаще сталкиваемся с безответственным подходом.

Поэтому вернее говорить об «обязанности защищать» и ответственности тех государств, которые или пренебрегают этой обязанностью или злоупотребляют ею. Для юристов более привычно слышать о злоупотреблении правом. В данном случае происходит злоупотребление обязанностью: «защищают» так, что положение гражданского населения и ситуация в соответствующей стране и регионе становится хуже, чем до начала «защиты».

«R2P», продвигаемая западными государствами, лишь словесно «передела» концепцию «гуманитарной интервенции», которая стала весьма непопулярной. На практике, новая концепция создает дымовую завесу при осуществлении все той же «гуманитарной интервенции».

Автор считает, что в данной работе новыми являются следующие положения и результаты:

1 Любые оценки концепции «ответственности по защите» в качестве международно-правового принципа, нормы, кодекса и т.д. юридического значения не имеют.

2 Для осуществления вооруженного вмешательства в обход ООН с целью прекращения массовых преступлений против прав человека действующее международное право исключений не предусматривает. Такое вмешательство может быть правомерным лишь по постановлению СБ ООН, если он признает, что эти преступления создают угрозу международному миру и безопасности. Совет Безопасности имеет все необходимые полномочия для принятия такого постановления, т.е. в ООН существует все необходимое и достаточное для адекватной реакции международного сообщества на гуманитарные катастрофы.

3 Реализация концепций относительно обязанности защищать зависит от тех, в чьих интересах каждый из них осуществляется. Поэтому ориентиром они могут быть лишь в той мере, в какой заявленные ими цели соответствуют действительным намерениям тех, кто их использует. Иными словами, есть ли намерения защищать права тех, кто в этом нуждается или «концепции» используются как «дымовая завеса» для достижения иных целей.

4 «R2P», продвигаемая западными государствами, лишь словесно «передела» концепцию «гуманитарной интервенции», которая стала весьма непопулярной. На практике, новая концепция создает «дымовую завесу» при осуществлении все той же «гуманитарной интервенции».

Литература

1. *Ашавский Б.М.* Обязанность защищать: путем гуманитарных интервенций или в соответствии с международным правом? // *Право и культура* / отв. ред. Т.А. Сошникова: материалы международной научной конференции. М.: Изд-во Моск. Гуманит. Ун-та, 2012. С. 44–50.

2. Выполнение обязанности защищать / Доклад Генерального секретаря. 12 January 2009. A/63/677.
3. *Карташкин В.А.* Гуманитарная интервенция в глобализирующемся мире // Юрист-международник. International Lawyer. 2003. № 3. С. 2–10.
4. *Карташкин В.* Защита прав человека: от гуманитарной интервенции к использованию механизмов ООН // Обозреватель. Observer. 2012. № 9. С. 12–25.
5. *Котляр В.С.* Концепция ответственности за защиту как проект кодекса проведения гуманитарных интервенций // Международное публичное и частное право. 2005. № 3. С. 44–48. № 4. С. 53–55.
6. *Котляр В.С.* «Ответственность при защите и арабская весна» // Международная жизнь. 2012. Сент. С. 99–113.
7. *Кофи А. Аннан.* Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН / Департамент общественной информации ООН. 1999.
8. *Крылов Н.Б.* Гуманитарная интервенция: право или бесправие? // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10 (53).
9. Проблемы гуманитарной интервенции и защиты граждан за рубежом. «Круглый стол» «Международной жизни» // Международная жизнь. 2009. № 7. С. 16–33.
10. *Синякин И.И.* Правомерность гуманитарной интервенции: современные международно-правовые аспекты // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10 (53). С. 50–58.
11. *Хильпольд П.* Ливия и международное право: президент для Сирии? URL: <http://derstandard.at/1314652581230/Libyen-und-das-Voelkerrecht-Praedenzfall-fuer-Syrien>
12. *Хлестов О.Н.* Гуманитарная интервенция: политические и международно-правовые аспекты // Юрист-международник. 2005. № 3. С. 35–40.
13. *Черниченко С.В.* Гуманитарная интервенция: международная противоправность // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: сб. статей. М.: ДА МИД России, 2001. Вып. 2. С. 134–147.
14. *Энгдаль У.Ф.* Гуманитарный неокOLONиализм: фрейминг Ливии и рефрейминг войны как «созидательного уничтожения» // Global Research. 2011. 4 мая.
15. *Evans G and Sahnoun M.* The Responsibility to protect // Foreign Affairs. Vol. 81. № 6. 2002. November/December. Pp. 99–110.
16. *Oxford A.* International Authority and the Responsibility to Protect. Cambridge University Press. 2011.
17. Statement by Ms. Patricia O'Brien, Under-Secretary General for Legal Affairs. The Legal Council. International Law Commission. Geneva. 2012. 22 May.
18. 16-я годовщина начала геноцида в Руанде. URL: http://www.revers-sun.fi/genotsid/16-ya_godovshchina_nachala_genotsida_v_ruande. 19.01.2012. P. 3–4.
19. См.: A/res 60/1. С. 24.
20. См.: A/63/677
21. См.: A/66/551 – S/2011/701.
22. О китайской концепции «ответственной защиты» («RP») см.: Zongze Ruan. Responsible Protection: Building a Safer World. China International Studies. Vol. 34. 2012. May/June.

Sovereignty and the ability to lawfully intervene in the internal affairs of states (Concepts regarding the responsibility to protect in the context of international law)

Boris Matveevich Ashavskiy, cand. jurid. Sciences, Senior scientific. Fellow, Professor, department of International Law, Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry

The article describes the causes of the concept of the 'responsibility for protection' ('responsibility to protect') – 'R2P' – and analyses its content and connection to the idea of 'humanitarian intervention'. It is an attempt to correlate the stated goals of the concept with the actual intentions of those who begin to put it into practice. It outlines the main provisions of the Brazilian concept of 'responsibility in the process of protection' ('responsibility while protecting') – 'RWP' – and the Chinese concept of 'responsible protection' – 'RP'. It lays out proposals to form a Russian concept of the 'duty to protect'. All problems and concepts are considered in the context of international law.

Keywords: «humanitarian intervention», «responsibility to protect», «responsibility while protecting», «responsible protection», «the duty to protect»