

Глава VI КРАЙНЕЕ СРЕДСТВО

*Бруно Коттитерс
Рубен Апресян
Карл Келеманс*

1. ВВЕДЕНИЕ

Согласно теории справедливой войны, использование вооруженной силы при разрешении конфликтов между государствами может быть оправдано лишь в крайнем случае, т.е. когда все иные возможные средства их разрешения исчерпаны. Так что участник конфликта может ссылаться на *правое дело, законную власть, добрые намерения*, а также на все иные, предусмотренные принципами справедливой войны оправдания для использования военной силы, но тем не менее его вступление в войну будет запрещено.

Уже у Цицерона мы можем найти рассуждение о том, что единственное моральное условие, при котором войну можно считать справедливой, заключается в том, что пострадавшая сторона испробовала все средства мирного разрешения конфликта¹. Римская юридическая практика, говорил он, предполагает, что между требованием компенсации за нанесенный ущерб и переходом к враждебным отношениям прошло некоторое время². Это дает возможность оппоненту возместить нанесенный ущерб. Вступление в войну может считаться справедливым только при условии, что эта альтернатива была отвергнута. Другие авторы, например Фома Аквинский, также рассматривали войну как своего рода санкцию за нанесенный ущерб в случае, когда никакие другие средства возмещения ущерба оказались невозможными. Альтернативы войне рассматривал также Гуго Гроций. В качестве таковых он предлагал мирные конференции, посредничество и даже такие

¹ *Christopher P.* The Ethics of War and Peace. An Introduction to Legal and Moral Issues. N.J.: Prentice Hall, 1994. P. 13.

² Согласно римскому праву, должно было пройти 33 дня между требованием возмещения убытков и началом военных действий. *Ibid.* P. 13—14, 55.

методы разрешения конфликта, которые сегодня могут показаться эксцентричными, например жребий или единоборство¹.

Гроций прямо говорил, что хотя требование стремиться избежать войны касается обеих сторон, в основном к этому обязывается тот, «кто нападает, а не тот, кто защищает свои владения»². По его мнению, применение военной силы для защиты от нападения всегда справедливо. Этот взгляд широко распространен в истории мысли. Страна, чья территория подверглась агрессии, не имеет иного выбора, как сопротивляться или капитулировать³. Военная оборона строится на этом предположении. Первая задача армии заключается в том, чтобы сдерживать агрессию и решительно действовать в случае, если сдерживание не возымело действия. Но *принцип крайнего средства* не должен полностью игнорироваться и тогда, когда государства сталкиваются с военной агрессией, например в случаях, когда военные операции еще не начались, но неминуемость агрессии очевидна. Возможность невоенных средств предотвращения агрессии определяется в такой ситуации самыми разными факторами. В некоторых случаях она может быть предотвращена благодаря дипломатическим усилиям. Согласно теории справедливой войны, эта возможность с моральной точки зрения гораздо предпочтительнее использования силы. Но, конечно, трудно указать точно, до каких пор следует в некоей конкретной ситуации стремиться к невоенному разрешению конфликта. Ни в коей мере это не должно продолжаться долго. Неприятель может, например, устранить все возможности для переговоров неожиданным вторжением на чужую территорию.

Попытка применить принцип крайнего средства может поставить политических деятелей перед трудным выбором между злом войны и бременем несправедливого решения. В некоторых случаях бремя несправедливого мира может быть предпочтительнее ужасов войны. В иных случаях сдержанность в использовании силы и политика попустительства агрессии могут и не предотвратить войны, но будут восприняты неприятелем как проявление слабости и поэтому могут только подтолкнуть его к агрессии. В этом случае

¹ Christopher P. Op. cit. P. 95.

² Гроций Г. О праве войны и мира. Кн. II, гл. XXIII, § VI—XI. Указ. соч. С. 539—542.

³ Regan R.J. Just War: Principles and Cases. Washington D.C.: The Catholic University of America Press, 1996. P. 64—66.

у агрессора появляются дополнительные возможности для увеличения своего военного потенциала. Такой результат применения принципа крайнего средства на самом деле свидетельствует, что оно было ошибочным. Наиболее явный пример ошибочного следования принципу крайнего средства мы имеем накануне Второй мировой войны. Политика умиротворения, которую проводили Великобритания и Франция в отношении нацистской Германии, привела к результатам, прямо противоположным их намерениям. Мюнхенские соглашения 1938 г. не оказали сдерживающего воздействия на экспансионистскую военную политику Гитлера, но открыли ему путь к оккупации Чехословакии и усилили его политические и военные позиции в Европе.

2. СОВЕТСКО-ЯПОНСКАЯ ВОЙНА 1939 г.

В истории международных отношений можно насчитать множество примеров успешного и неуспешного применения принципа справедливой войны. Ниже приведены два примера из советской истории, которые демонстрируют, какое значение может придаваться этому принципу. Первый пример — советско-японская война в мае 1939 г.¹ Во второй половине 1930-х гг. Япония проводила на Дальнем Востоке экспансионистскую политику. В 1936 г., после того как Япония установила марионеточный режим в Китае (названный ими Маньчжоу-Го) недалеко от границ Монголии, исчезли все сомнения в том, что Монголия может стать второй после Китая жертвой японской агрессии. Советское правительство понимало, что японская оккупация Монголии будет серьезной угрозой безопасности СССР, и поэтому официально заявило, что в случае японского нападения на Монголию СССР окажет ей военную помощь. 12 марта 1936 г. Советский Союз и Монголия подписали соглашение о военной взаимопомощи. Тем не менее Япония продолжала свои военные приготовления. Она выпустила новую карту региона, на которой граница между Монголией и японским марионеточным государством Маньчжоу-Го оказалась перенесенной дальше на запад. В ответ на это Советский Союз официально предупредил Японию, что он не допустит нарушения территориальной целостности Монголии и любая попытка изме-

¹ История Второй мировой войны: В 12 т. Т. 2. М.: Воениздат, 1974. С. 74.

нения существующей границы между Монголией и Маньчжоу-Го приведет к войне. Несмотря на эти предупреждения 11 мая 1939 г. японские вооруженные силы пересекли международно признанную границу и попытались оккупировать территорию восточнее реки Халхин-Гол. Советская армия пришла на помощь Монголии, и четырехмесячная война завершилась поражением Японии. Отвергая территориальные претензии Японии, советское правительство, очевидно, пыталось не допустить войны всеми возможными для этого средствами. Японскому правительству несколько раз делались официальные предупреждения, и японское нападение на Монголию не оставило советскому правительству никакой иной альтернативы, кроме войны.

3. СОВЕТСКО-ФИНСКАЯ (ЗИМНЯЯ) ВОЙНА 1939—1940 гг.

С точки зрения принципа крайнего средства интерпретация войны 1939 г. между Советским Союзом и Японией довольно проста. Более сложным случаем является советско-финская, или Зимняя, война¹. Финляндия была демократическим государством, а Советский Союз нет, но отсюда не следует непременно, что у Советского Союза в этой войне, которую он вел против демократического государства, не было правого дела. Нужно сказать, что советское руководство имело обоснованные требования к Финляндии и его политика, предшествующая началу военных действий, в полной мере соответствовала принципу крайнего средства. Чтобы это утверждение было понятно, требуется описать ту сложную ситуацию, с которой в то время столкнулось советское руководство.

В конце 1930-х гг. Германия готовилась к войне с соседними странами, и это создавало угрозу безопасности Советского Союза. Ему не удалось организовать военный союз с западными странами

¹ Этот эпизод реконструирован на основе следующих источников: *Elman M.F.* Finland in World War II: Alliances, Small States, and the Democratic Peace // *Paths to Peace. Is Democracy the Answer?* / Ed. M.F. Elman. Cambridge (Mass.); L.: The MIT Press, 1997. P. 191—232; История Второй мировой войны: В 12 т. Т. 3. М.: Воениздат, 1974. С. 358—365; *Мухин Ю.* Между молотом и наковальней (<http://stalinism.newmail.ru/duel/glava03.htm>); *Reis Th.* Lessons of the Winter War — Yesterday and Today (<http://virtual.finland.fi/finfo/english/war1.html>); *Vihavainen T.* Before the war — Finland, Stalin and Germany in the 1930s (<http://virtual.finland.fi/finfo/english/before.html>).

против общего противника. Отношения между Москвой и Берлином были крайне обострены. В этих условиях Москва понимала, что в случае агрессии Германия скорее всего воспользуется финской территорией. Советско-финская граница проходила примерно в 30 км от Ленинграда, второго по величине города Советского Союза. Поскольку Советский Союз в случае агрессии скорее всего не смог бы защитить свою территорию, ему было необходимо, чтобы Финляндия пошла на серьезные концессии и предоставила свою территорию для создания линии обороны против возможного германского вторжения.

Со своей стороны, финское правительство с подозрением относилось к намерениям СССР. В 1937 г. в результате выборов в Финляндии на смену консерваторам пришло новое правительство, сформированное социал-демократической, аграрной и либеральной партиями. Оно и отказалось от прогерманской позиции, опасаясь, что эта позиция может увлечь Финляндию в германо-советский конфликт, но вместе с тем оно не проявляло готовности к политике примирения с Советским Союзом. Большинство финнов опасались, что Советский Союз в своих экспансионистских устремлениях претендует на территории северных соседей. С их точки зрения, Советский Союз был готов завоевать не только три балтийских государства, но и Финляндию — страну, которая была частью царской империи до Октябрьской революции 1917 г. Некоторые финны имели другие мотивы в отношении Советского Союза. Они не доверяли ему, но в то же время поддерживали доктрину восстановления Великой Финляндии за счет Советского Союза и не испытывали энтузиазма относительно поддержки соглашений с Советским Союзом.

Несмотря на предубеждение финнов в отношении договора, советское правительство выступило с серией инициатив, которые имели несколько этапов. Первый этап переговоров начался в апреле 1938 г. Советский Союз предложил подписать договор о совместной обороне, по которому он брал на себя обязательство предоставить Финляндии свои войска в случае немецкого вторжения. Финскому правительству было дано специальное разъяснение, что Советский Союз не стремится к оккупации финской территории, но ему нужно иметь возможность продвинуться на территорию Финляндии в случае, если она станет жертвой немецкой агрессии с тем, чтобы противостоять врагу. Финляндия отвергла это предложение, считая, что его реализация поставит под угрозу

ее суверенитет. Тогда Советский Союз предложил Финляндии военную защиту в случае германской агрессии без заключения формального договора об обороне. Тем самым Финляндия соглашалась бы с тем, что для предотвращения нападения со стороны Германии она должна была обратиться к Советскому Союзу за защитой. От Финляндии также требовалось согласие на строительство оборонительных сооружений на островах Суурсаари или Гогланд в Финском заливе, что самой Финляндии осуществить было не под силу. Советский Союз рассматривал оборону этих островов как исключительно важную задачу для обеих стран. Финляндия отказалась и от этого предложения и не выразила ни малейшего интереса в продолжении переговоров.

Начиная с марта 1939 г. Советский Союз выступил с рядом новых предложений, и все они были отвергнуты финским правительством. Финляндии было предложено передать в аренду на 30 лет остров Гогланд и несколько небольших островов в Финском заливе, передвинуть советско-финскую границу в глубь Карельского перешейка для обеспечения защиты Ленинграда, взамен Финляндии предлагалась советская территория в Карелии. Советская сторона также предложила компенсировать Финляндии все издержки, связанные с переселением финского населения.

В августе 1939 г. Советский Союз, подписав с Германией Договор о ненападении, получил «свободу рук» в Балтийском регионе. И хотя этот договор усилил стратегические позиции Советского Союза, недостаточность военной обороны для защиты Ленинграда по-прежнему оставалось проблемой. К концу ноября стало ясно, что никаких надежд на переговоры с Финляндией больше нет. Министр иностранных дел СССР Вячеслав Молотов заявил: «...Мы, гражданские люди, уже ничего в данном случае сделать не можем; настала очередь военных говорить на своем языке»¹. 30 ноября Сталин принял решение начать войну. Его целью было отодвинуть границу от Ленинграда и обеспечить безопасность морской базы на финском берегу. Война (которую российские историки называют «Финская», а финские — «Зимняя») длилась более трех месяцев и сопровождалась значительными потерями с обеих сторон. В марте 1940 г. Финляндия пошла на соглашение на условиях СССР и вынуждена была

¹ Цит. по: *Elman M.F. Finland in World War II. P. 200.*

уступить гораздо большую территорию, чем та, о которой шла речь во время переговоров.

Финские потери в войне составили около 25 тыс. убитыми и 44 тыс. ранеными. Финляндия потеряла возможности добиться лучших условий, которые у нее были во время переговоров¹. Отчасти это было результатом недопонимания ею тех проблем, которые стояли перед Советским Союзом по обеспечению своей безопасности, искаженного восприятия советской политики сквозь призму прошлого опыта российско-финских отношений, в частности во времена царизма, когда Финляндия была частью Российской империи, да и после революции 1917 г. и обретения Финляндией независимости, когда советское правительство попыталось в 1918 г. экспортировать в Финляндию большевистскую революцию. Все советские попытки укрепить безопасность Ленинграда рассматривались просто как уловки для захвата всей Финляндии. Согласие на советскую защиту от Германии приравнивалось к подчинению советскому господству. Финское правительство также опасалось шумных протестов общественности против каких бы то ни было компромиссных решений, предполагающих территориальные потери. В то же время в финском руководстве намечилось некоторое различие подходов. Так, маршал Маннергейм, Верховный главнокомандующий Финляндии в период переговоров, подчас был более склонен к компромиссному решению, чем финское правительство. Он полагал, что Финляндия должна пойти на уступки Советскому Союзу, который чувствовал угрозу со стороны Германии и не мог надеяться на какую-либо поддержку со стороны Запада: «Я твердо придерживался мнения, что нам следовало согласиться на какие-то предложения России, если это могло привести к улучшению отношений с нашим могучим соседом <...> острова нам были совсем не нужны <...> и у нас не было никаких средств для их защиты <...> С другой стороны, острова были действительно важны для русских, поскольку с них можно было контролировать подход к морской базе в Лужском заливе, и отдавая их в аренду, мы получали выгоду от одного из немногих козырей, которые у нас были»². Но это особое мнение Маннергейма не имело практических последствий.

¹ Приведенную интерпретацию см. *Elman M.F.* Op. cit. P. 191—232.

² Цит. по: *Marshal Mannerheim. The Memoirs of Marshal Mannerheim.* L.: Cassel, 1953. P. 300.

Что бы мы ни думали о российской и советской политике в отношении Финляндии до 1930-х гг. или о самом советском режиме, мы можем сделать вывод, что претензии Советского Союза к Финляндии, обусловленные его озабоченностью проблемами обороны, были легитимны. Особенно важен в контексте данной главы еще один вывод, что СССР ради обеспечения своих национальных интересов, прежде чем вступить в войну, предложил Финляндии целый ряд дипломатических альтернатив. Таким образом, эта политика отвечала принципу *крайнего средства*.

4. ООН, ОРГАНИЗАЦИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ

После Второй мировой войны создание ООН и дальнейшее развитие международного права наложили строгие ограничения на право государств использовать силу. В этом институциональном контексте основная с точки зрения принципа крайнего средства роль принадлежит Совету Безопасности ООН. На него возложена основная ответственность за поддержание международного мира и безопасности в соответствии с принципами и целями Устава ООН¹. Одна из задач ООН заключается в том, чтобы рассматривать любые споры или ситуации, ведущие к международным конфликтам. Совет Безопасности ООН может определять наличие угрозы миру или акта агрессии и рекомендовать соответствующие действия. Прежде чем рекомендовать применение силы, он должен изучить, что принесут такие меры, как экономические эмбарго и санкции или принятие резолюций, которые предупреждают о возможности применения силы, если не выполняются какие-то конкретные условия. Глава VI Устава ООН касается разрешения споров путем переговоров, посредничества или другими мирными средствами.

ООН может также посылать в районы конфликтов военный или полицейский персонал. Существуют различные типы операций, в которых персонал ООН может быть использован для предотвращения или невозобновления конфликтов. Наиболее часто силы

¹ Об этом см.: Basic Facts about the United Nations. N.Y.: United Nations, 1998; Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict // Preventing Deadly Conflict: Final Report with Executive Summary. Carnegie Corporation of New York. 1997. December. P. 39; 60—67.

ООН используются в миротворческих операциях по стабилизации ситуации после конфликтов и невозобновления конфликтов. Операции «пожарных бригад» могут разворачиваться в превентивном порядке для предотвращения вспышек насилия. В 1992 г. Совет Безопасности ООН впервые послал в небольшую балканскую республику Македония превентивные миротворческие силы, которые должны были предотвратить распространение на нее вооруженных конфликтов, полыхавших на территории всей бывшей Югославии.

Расширение количества международных организаций, занимающихся вопросами безопасности, еще более увеличило возможности мирного разрешения конфликтов. Специальные посланники и представители этих организаций, а также ведущих государств также продемонстрировали ту роль, которую они могут играть в ослаблении конфликтов. В 1990-х гг. различные механизмы посредничества в конфликтах были опробованы, например, в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹.

Хотя эти организации и механизмы создают условия для мирного урегулирования конфликтов, они не обеспечивают их полного разрешения. В качестве примера можно рассмотреть конфликт вокруг Фолклендских островов. В 1982 г. аргентинское правительство приняло решение прибегнуть к силе для возвращения Фолклендских островов, тем самым игнорируя действия принципа крайнего средства. Эти острова управлялись Великобританией, и небольшое население островов (1800 жителей) действительно считало себя британцами². Аргентинское правительство рассматривало эти острова как территорию, оккупированную Британией с первой половины XIX в. вопреки международному праву. В 1965 г. Генеральная Ассамблея ООН призвала Британию и Аргентину мирным путем разрешить полуторавековой спор. К 1982 г.

¹ См. об этом: *Coppieters B.* Federalism and Conflict in the Caucasus. London; Washington: Royal Institute for International Affairs / Brookings Institution Press, 2001; *Jourek O.* Ethno-Political Conflicts in Post-Communist Societies: Prospects for Resolution and Prevention in the Context of International Law. Strengthening Democratic Institutions Project, Harvard University (September 1999).

² О Фолклендской войне см.: *Regan R.J.* Just War: Principles and Cases. P. 151—158; *Freedman L.* How Did the Democratic Process Affect Britain's Decision to Reoccupy the Falkland Islands? // *Paths to Peace*. P. 235—266.

обе страны около 15 лет вели переговоры, рассмотрев множество способов согласовать свои взаимные претензии. Фолкленды не представляли ни стратегического, ни экономического интереса для Британии, однако очередные британские правительства вынуждены были учитывать, что в случае отказа от островов в пользу Аргентины они столкнутся с внутренней оппозицией. По этой причине Британия не хотела брать на себя какие-то строгие обязательства, касающиеся островов. Вместе с тем британские власти предусматривали возможность тесных связей между Фолклендами и Аргентиной, что могло содействовать в будущем достижению договоренностей по вопросу о статусе островов. В то время как англичане исходили из долгосрочной перспективы разрешения конфликта, Аргентина, напротив, стремилась к получению немедленных результатов. В 1983 г. исполнялось столетие оккупации островов Британией. Этот «юбилей» имел огромное символическое значение для Аргентины, и в канун значимой для себя даты Аргентина сформировала силы вторжения и без предупреждения 2 апреля 1982 г. оккупировала Фолкленды.

Совет Безопасности ООН призвал Аргентину вывести войска и постараться разрешить конфликт дипломатическим путем. Однако аргентинское правительство отказалось выводить войска до тех пор, пока Британия не признает права Аргентины на суверенитет над островами. Британия, ссылаясь на факт агрессии, отказалась вступать в переговоры по поводу суверенитета над островами до тех пор, пока Аргентина не выведет с островов свои войска. Войны, которая за этим последовала и которая привела к поражению Аргентины, скорее всего можно было бы избежать, если бы Аргентина соблюдала принцип крайнего средства и постаралась бы использовать дипломатические каналы, имевшиеся в ее распоряжении, для разрешения спора. С этим нельзя не согласиться, даже если признать, что претензии Аргентины на суверенитет над Фолклендскими островами были полностью справедливы.

5. ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ЯДЕРНОГО КРИЗИСА: КАРИБСКИЙ РАКЕТНЫЙ КРИЗИС 1962 г.

Приведем несколько классических рекомендаций, которым надо следовать с целью предотвращения вооруженных конфликтов при

ухудшающихся обстоятельствах¹. Во-первых, государства не должны прерывать дипломатические отношения, как это они часто делают в условиях эскалации конфликта, но, наоборот, сохранять открытыми все каналы связи. Для сохранения управляемости конфликтной ситуацией достоверная информация из первых рук является исключительно важной. Во-вторых, государства — стороны конфликта должны четко заявить о своих национальных интересах. Эта информация необходима для того, чтобы всем было понятно, какие действия они рассматривают в качестве неприемлемых. Необходимо также объяснить и своим гражданам, с какими проблемами столкнулось государство и что оно собирается предпринять для того, чтобы избежать ухудшения ситуации. Ясное понимание того, что воспринимается государством в качестве угрозы, может упростить третьей стороне посредничество в конфликте. В-третьих, факт кризиса должен быть доведен до сведения международных организаций по безопасности — ООН или ОБСЕ — как можно раньше, с тем чтобы они могли дать разрешение на превентивные действия. В-четвертых, не следует отказываться от возможностей «тихой» дипломатии и диалога между руководителями государств.

Исключительная важность этих рекомендаций для разрешения конфликта была продемонстрирована во время Карибского (Кубинского) ракетного кризиса в 1962 г.² Благополучное преодоление этого кризиса доказывает особую важность контактов высшего руководства как на формально-дипломатическом, так и на неформальном уровнях. Сам кризис возник на фоне ухудшения в 1959—1961 гг. советско-американских отношений. США разместили ракеты средней дальности в Великобритании, Италии и Турции. Размещение ракет в Турции как соседнем с СССР государстве представляло особую угрозу советской безопасности: размещенные там ракеты могли достигать центральных районов СССР в самые короткие сроки. Более того, США располагали гораздо

¹ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict // Preventing Deadly Conflict, Carnegie Corporation of New York, 1997. P. 49—50.

² Этот случай был реконструирован на основе следующих источников: Карибский кризис 1962 г. в архивных документах России, США и Кубы: анализ, итоги, уроки: Доклады и тезисы докладов международной научной конференции. М.: Наука, 1994; *Пихоя Р.* Почему Хрущев потерял власть // Международный исторический журнал. 2000. Март—Апрель. № 8 (<http://history.machaon.ru/number-08/analiti4/khrushchev-print/index.html>).

большим количеством межконтинентальных ракет и подводных лодок, чем СССР¹.

С советской точки зрения эти изменения перевели угрозу на качественно новый уровень. Баланс сил между двумя сверхдержавами оказался под вопросом. Советские лидеры понимали, что у них нет ни ресурсов, ни времени для изменения ситуации посредством разработки и развертывания новой ракетной технологии. Напряженность в отношениях между двумя странами усугублялась и другими факторами, в частности возведением в 1961 г. Берлинской стены. Вместе с тем у США вызывал все большее беспокойство революционный режим Фиделя Кастро на Кубе, свергнувший диктатуру генерала Фульгенсио Батисты в феврале 1959 г. Напряжение в отношениях между США и Кубой резко нарастало. Американская администрация применила к острову экономические и политические санкции и даже организовала в отношении нового режима подрывные акции. В этих условиях Фидель Кастро пошел на усиление экономических и военных связей Кубы с СССР². С целью противостояния Кубы американскому давлению и предотвращения вторжения на остров советские руководители предложили Кубе широкую военную помощь. Сначала СССР взял на себя обязательство предоставить Кубе обычных вооружений и амуниции на сумму до 150 млн долларов³. Но в мае 1962 г. Н.С. Хрущев решил разместить на Кубе ядерное оружие. По его мнению, этот шаг должен был не только предотвратить американское вторжение на Кубу, но и восстановить стратегический паритет между сверхдержавами в мире. Советский Генеральный штаб разработал операцию по транспортировке значительного воинского контингента через Атлантику. С июля по сентябрь около 43 тыс. солдат были тайно посланы на Кубу⁴. Первые ракеты Р-12 были доставлены на остров к концу сентября. 164 ядерные боеголовки были доставлены позже⁵.

¹ Путилин Б.Г., Щепова Н.А. На краю пропасти (Карибский кризис 1962 года). М.: Обелиск, 1994. С. 13—15.

² Карибский кризис и предшествующие события (<http://www.coldwar.narod.ru/kubacrisis.htm>).

³ По: Меляну П.Г. // Карибский кризис 1962 г. в архивных документах России, США и Кубы: анализ, итоги, уроки. С. 169—170.

⁴ Закиров Р. Мы покидали Кубу... // Независимая газета. 1999. 22 окт. С. 4 (<http://nvo.ng.ru/history/1999-10-22/cuba.html>).

⁵ Акоста Т.Д. // Карибский кризис 1962 г. в архивных документах России, США и Кубы: анализ, итоги, уроки. С. 118.

Получив информацию о размещении советских военных сил на Кубе, американская администрация решила действовать¹. 22 октября 1962 г. Президент США Дж. Кеннеди сделал заявление о серьезности ситуации и необходимости отражения угрозы. Он объявил о блокаде острова. Все корабли, направлявшиеся на Кубу, подлежали проверке. Американские военные силы на базе в Гуантанамо (Куба) были приведены в повышенную боевую готовность, а американские ракеты на базах в Турции были подготовлены к любым непредвиденным обстоятельствам. Одновременно американский президент направил советскому руководителю письмо, в котором указал: «...Соединенные Штаты предпримут все, что необходимо для обеспечения своей безопасности и безопасности своих союзников». Он также заявил, что «Соединенные Штаты полны решимости ликвидировать угрозу безопасности Западного полушария»². Со своей стороны, советское правительство охарактеризовало американские действия как «провокационные и агрессивные» и объявило о приведении своих вооруженных сил и вооруженных сил стран Варшавского договора в полную боевую готовность³. Советские войска на Кубе были подготовлены для отражения американской атаки, даже если для этого потребуются применение находящихся в их распоряжении ядерных вооружений⁴. Хрущев в своем ответе Кеннеди охарактеризовал американскую позицию как явное вмешательство во внутренние дела Кубы, Советского Союза и других стран. США, заявил он, не имеют права контролировать вооружения, доставляемые на Кубу в целях ее обороны; а советское оружие было доставлено на Кубу исключительно для отражения агрессии⁵. В последующие два дня Кеннеди и Хрущев обменялись посланиями, в которых преобладал язык ультиматумов, конфронтации и угроз.

¹ The Cuban Missile Crisis. Document 43. Memorandum for the File (October 24, 1962), online on (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba043.htm>).

² The Cuban Missile Crisis. Document 44. Letter From President Kennedy to Chairman Khrushchev (October 22, 1962) (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba044.htm>).

³ Хрущев С.Н. Никита Хрущев: кризисы и ракеты. М.: Вагриус, 1994. Т. 2. С. 247.

⁴ Алексеев А.И. // Карибский кризис 1962 г. в архивных документах России, США и Кубы: анализ, итоги, уроки. С. 300.

⁵ The Cuban Missile Crisis. Document 48. Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State (October 23, 1962) (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba048.htm>).

В эскалации конфликта сыграли свою роль и Куба, и Турция. Кастро не видел причин не сбивать пролетающие над островом самолеты-разведчики У-2¹. А Турция выразила свое несогласие относительно предполагаемого вывода американских ядерных ракет из страны, апеллируя к тому, что ракеты являются «...символом решимости НАТО использовать ядерное оружие против русского вторжения в Турцию, будь то силами мощных обычных вооружений или ядерного оружия»².

Мир был на грани новой мировой войны. Однако, к счастью, руководители двух сверхдержав не оборвали связей друг с другом. 25 октября Кеннеди в своем письме Хрущеву еще раз разъяснил американскую позицию и выразил свое сожаление по поводу ухудшения советско-американских отношений. Как бы намекая на некоторые различия между своими взглядами и взглядами своих военных советников, Кеннеди готов был допустить, что у Хрущева могли быть аналогичные проблемы³. Советский руководитель понял эти слова так, что американцы готовы к компромиссу. В длинном письме, датированном 26 октября, он, со своей стороны, разъяснил позицию своего правительства. Не прибегая к языку конфронтации, он призвал к взаимопониманию и заключил свое послание следующим предложением к Кеннеди: «Давайте же продемонстрируем государственную мудрость. Я предлагаю: мы со своей стороны заявим, что наши корабли, направляющиеся к Кубе, не имеют на борту какого бы то ни было оружия. Вы заявите, что Соединенные Штаты не нападут на Кубу посредством своих вооруженных сил и не поддержат какие-либо силы, намеревающиеся предпринять вторжение на Кубу. Тогда необходимость в присутствии наших военных специалистов на Кубе будет снята»⁴.

¹ По: *Акоста Т.Д.* // *Карибский кризис 1962 г. в архивных документах России, США и Кубы: анализ, итоги, уроки.* С. 212—213.

² The Cuban Missile Crisis. Document 75. Telegram From the Embassy in France to the Department of State (Paris, October 25, 1962) (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba075.htm>).

³ The Cuban Missile Crisis. Document 68. Letter From President Kennedy to Chairman Khrushchev (October 25, 1962) (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba068.htm>).

⁴ The Cuban Missile Crisis. Document 84. Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State (Moscow, October 26, 1962) (<http://elsinore.cis.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba084.htm>).

Но этот новый язык еще не гарантировал немедленного ослабления напряженности. 27 октября американский разведывательный самолет был сбит, пилот погиб. Фидель Кастро направил Хрущеву послание, в котором сообщал о неминуемости вторжения. Чтобы выиграть время в проходивших переговорах, советское правительство решило на этот раз использовать довольно необычное средство дипломатического сообщения. Послание Хрущева Кеннеди было передано по московскому радио, а его копия была послана Генеральному секретарю ООН. В этом послании вывод советских ракет с Кубы был связан с соглашением о выводе американских ракет из Турции. Кеннеди ответил тем же необычным способом — он передал письмо средствам массовой информации. Этот обмен письмами привел к положительным результатам.

В течение всего переговорного процесса были выявлены две возможности для компромисса. Первое предложение заключалось в том, что СССР, как было обговорено в цитированном выше письме Хрущева, выводил свои ядерные вооружения с Кубы в ответ на обещание США не осуществлять агрессии против Кубы. Это предложение вначале было передано Александром Фоминим (старшим офицером советской разведки) телевизионному репортеру, который в свою очередь передал сообщение американскому правительству. Второе предложение заключалось в выводе ядерных ракет как с Кубы, так и из Турции. Оно было сделано австрийским министром иностранных дел Бруно Крайским. В конечном счете оба предложения были приняты во внимание при выработке окончательных решений. Советский Союз добился соглашения, по которому Куба не станет объектом вторжения и обе сверхдержавы выведут ядерные силы из стран, непосредственно примыкающих к границам друг друга. Это дало возможность мирно разрешить один из наиболее серьезных кризисов после Второй мировой войны.

Успех переговоров между американским и советским руководителями свидетельствует о действенности названных выше рекомендаций. Во время кризиса обе стороны не прерывали дипломатических отношений, но, наоборот, интенсифицировали свои контакты. Одновременно они ясно обозначили предел возможных для себя компромиссов. Эту позицию они довели до сведения общественности своих стран. Хотя частично дипломатические переговоры

велись тайно, ООН была включена в поиски компромисса. Есть еще некоторые особенности, позволившие Москве и Вашингтону преодолеть кризис; на них указывает Дж. Глоувер¹. По его мнению, оба лидера сохраняли контроль над вооруженными силами. Сознывая огромную ответственность и боясь ошибиться, они тщательно продумывали свои послания; они не провоцировали друг друга, демонстрируя в своих посланиях сдержанность. Они хорошо понимали, что только при компромиссном решении можно соблюсти интересы обеих сторон и сохранить каждому свое лицо.

Моральные аргументы выступали важным фактором в достижении этого решения. Государственный секретарь Д. Раск, один из членов Исполнительного комитета Совета по национальной безопасности (ИКСНБ) того времени, убежден, что выбор был предопределен в конечном счете моральными принципами. По его словам, «моральные и этические аргументы играют значительную роль, хотя они открыто и не декларируются и никак не отражаются в официальных бумагах. Они играют значительную роль, а люди действуют в соответствии со своими фундаментальными моральными обязательствами, которые наверняка выйдут на передний план в случае, если дело примет совсем критический оборот»². Однако члены ИКСНБ не были единодушны относительно того, какую роль могут играть моральные принципы в разрешении конфликта³. Различие подходов к этому вопросу непосредственно проявилось в их видении путей разрешения конфликта. «Ястребы», составлявшие меньшинство в ИКСНБ, принимали во внимание только национальные интересы, т.е. придерживались *реалистского* подхода. Они приветствовали воздушные удары по острову и считали вторжение на Кубу вполне допустимым. Они не думали, что в интересах Советского Союза будет ответный удар, и оценивали риск атомной войны в целом как весьма низкий. По их мнению, очевидно не в интересах Советского Союза было отвечать на вторжение на Кубу с помощью атомного оружия. «Голуби», включая самого Президента США, придерживались

¹ *Glover J.* Humanity. A Moral History of the Twentieth Century. L.: Pimlico, 2001. P. 224.

² *Blight J.G., Welch D.A.* On the Brink: Americans and Soviets Re-examine the Cuban Missile Crisis. N.Y.: Farrar, Straus & Giroux, 1989. P. 78. Цит. по: *Glover J.* Humanity. A Moral History of the Twentieth Century. P. 221.

³ Об этом см.: *Ibid.* P. 200—233.

противоположного взгляда. Они считали, что риск был реальным и значительным, понимали, что советское руководство сочтет необходимым ответить на воздушные удары или на вторжение на Кубу с помощью ядерного оружия, и стремились к тому, чтобы минимизировать, насколько возможно, риск такого развития событий.

Исходя из информации о кризисе, оказавшейся доступной позднее, можно с уверенностью сказать, что «ястребы» переоценивали способность советской стороны вести себя рационально и не допустить ядерной войны, чего бы это ни стоило. Советские вооруженные силы были готовы к ответу. Мало того, предположения «ястребов» относительно возможного развития конфликта строились на неправильных сведениях относительно советского контингента на Кубе. Американцы думали, что он составляет всего 10 тыс., в то время как в действительности его численность составляла 43 тыс. человек. Благоразумие «голубей» основывалось не просто на иной интерпретации динамики кризиса и национальных интересов США. В своих оценках они исходили не только из национальных интересов Америки, но и из моральных принципов, и это оказывало сдерживающее влияние на их поведение. Как показывают слова Президента Кеннеди, сказанные им Пьеру Сэлинджеру после заседания ИКСНБ: «Как Вы думаете, понимают ли люди в той комнате, что наша ошибка может стоить 200 млн жизней?»¹, — он вполне понимал свою моральную ответственность. Роберт Кеннеди, брат Президента, принимавший активное участие в разрешении кризиса со стороны «голубей», писал, что ИКСНБ много внимания уделил тому, имеют ли США моральное право нанести неожиданный удар по Кубе, аналогичный тому, который Япония нанесла по Перл-Харбору. «В первые пять дней, — отмечал он, — мы потратили на обсуждение этого вопроса больше времени, чем на какой-либо другой... Мы отчаянно спорили как друг с другом, так и со своей совестью, потому что этот вопрос нас глубоко волновал»². Пол Нитце, помощник министра обороны и один из «ястребов» в ИКСНБ, считал обсуждения этих моральных вопросов пустой тратой времени: «В те первые дни большинство обсуждений шло вокруг моральных во-

¹ Цит по: *Glover J.* Op. cit. P. 220.

² Цит по: *Ibid.* P. 221.

просов, а не о том, кто и что делает, с помощью каких средств, по отношению к кому и когда... Меня сильно раздражало то, что мы так и не смогли перейти к этим практическим вопросам. Все это было похоже не на оперативное совещание, а на студенческий семинар»¹.

Вопреки мнению Нитце, дискуссии о моральных принципах тактики по разрешению кризиса имели далеко идущие политические последствия. Дж. Глоувер, анализирувавший урегулирование советско-американского ядерного кризиса, приходит к выводу, что моральный кодекс «голубей» удержал американскую администрацию от проведения политики, основанной на спекулятивных расчетах, принимавших во внимание лишь национальные интересы. Игнорирование интересов человечества могло бы легко привести к последствиям, разрушительным для всех сторон конфликта.

Как представляется, моральные соображения сыграли важную роль и в советской политике самоограничения, что стало ясно уже в переписке между двумя руководителями. После окончания кризиса, 28 октября, Хрущев заявил своим коллегам по Президиуму ЦК КПСС: «Мы оказались лицом к лицу с опасностью войны и ядерной катастрофы, которая в результате может уничтожить человечество. Ради спасения мира мы должны отступить»².

6. СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН И УГРОЗА ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ: БОСНИЯ 1992—1995 гг.

Государство может использовать силу для навязывания своей воли другому политическому образованию. Та же цель может быть достигнута и посредством угрозы применения силы. Однако международное право строго запрещает какие-либо угрозы. Как гласит Устав 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 Организации Объединенных Наций» (статья 2). При этом сам Совет Безопасности ООН может угрожать применением силы ради под-

¹ Цит по: *Glover J.* Op. cit. P. 221.

² *Ibid.* P. 222.

держания мира и безопасности. Примеры такого рода можно найти, в частности, в резолюциях Совета Безопасности по поводу вторжения иракских войск в Кувейт в августе 1990 г. Такие угрозы призваны усилить дипломатическое давление и принудить правительство воюющей стороны к согласию с решениями Совета Безопасности; они на самом деле являются эффективным средством разрешения конфликта без реального применения вооруженной силы. Но эти угрозы будут действительно эффективными, лишь когда налицо способность и готовность угрожающей стороны на самом деле применить силу при условии невыполнения выдвигаемых требований.

Рассмотрим в качестве примера отношение международного сообщества к этническому конфликту в Боснии (1992—1995). Во время этого конфликта, возникшего между тремя общинами Боснии (сербами, хорватами и мусульманами), Совет Безопасности несколько раз стоял перед выбором, прибегать ли к использованию военной силы или пытаться погасить конфликт посредством дипломатических усилий. Совету Безопасности было чрезвычайно сложно соблюдать принцип крайнего средства в защите шести мусульманских анклавов (Сараево, Сребреница, Жепа, Горажде, Тузла и Бихач) на территории, где доминировали сербы. Эти анклавы были созданы для защиты мусульман от политики этнических чисток, проводимой сербским националистическим руководством. Для боснийских сербов (в особенности анклавов в восточной Боснии) они были как «бельмо на глазу», поэтому всегда сохранялась опасность, что их войска ворвутся туда. Другой проблемой для международного сообщества была тяжелая ситуация с гуманитарными проблемами в этих районах. Для того чтобы избежать гибели в резне, творимой войсками боснийских сербов, тысячи мусульман искали убежища на этих не захваченных еще «островках».

Международное сообщество не знало, как решать проблемы перенаселения, нехватки продовольствия и жилища для людей, проживающих в этих анклавах. Оно опасалось, что исключительно военный подход в отношении к боснийским сербам может поставить под угрозу все дипломатические усилия, предпринимавшиеся для окончательного разрешения конфликта. Как же международное сообщество повело себя и, что не менее важно, как можно оценить предпринятые им шаги с точки зрения принципа крайнего средства?

Первое важное решение международного сообщества, касающееся проблемы анклавов, было принято в апреле 1993 г. В ответ на массированные атаки боснийских сербов на Сребреницу в марте 1993 г. Совет Безопасности 16 апреля 1993 г. заявил, что Сребреница будет рассматриваться как зона безопасности. Это значило, что она не могла более быть объектом каких-либо вооруженных атак или враждебных актов. 6 мая Совет Безопасности распространил этот режим еще на пять мест — Сараево, Жепу, Горажде, Тузлу и Бихач. Но в его намерения не входило обеспечить их защиту в случае атаки. Миссия UNPROFOR ООН (United Nations Protection Force — Защитные силы ООН) в этих анклавах вначале сводилась лишь к наблюдению за тем, соблюдают ли противоборствующие стороны статус зон безопасности. Однако 4 июля Совет Безопасности предпринял дополнительные шаги для защиты этих анклавов. Мандат сил UNPROFOR был дополнен еще пятью задачами, а именно: сдерживание атак на зоны безопасности, мониторинг за соблюдением режима прекращения огня, содействие отводу с ключевых позиций военных и военизированных подразделений, не принадлежащих вооруженным силам Боснии и Герцеговины, и обеспечение доставки и распределения гуманитарной помощи. Резолюция 836 Совета Безопасности была выдержана в сильных выражениях (в соответствии с главой VII Устава ООН).

Однако внимательное чтение данной Резолюции показывает, что в вопросе о сдерживании возможных атак она выглядела гораздо более жесткой, чем была на самом деле. В соответствии с этой резолюцией Совет Безопасности уполномочивал UNPROFOR, «...соблюдая задачи самообороны, предпринимать необходимые меры, включая силовые, в ответ на обстрелы зон безопасности со стороны какой-либо из конфликтующих сторон или вторжения в эти зоны, или в случае намеренного препятствования свободному передвижению сил UNPROFOR внутри или вне этих зон, а также защищаемых ими гуманитарных конвоев». При поверхностном чтении возникает впечатление, что UNPROFOR и государствам — членам ООН была предоставлена возможность активно защищать эти зоны безопасности. Но на самом деле текст ограничивал применение силы для защиты UNPROFOR («соблюдая задачи самообороны») в случае атаки на зоны безопасности.

До тех пор меры ООН, направленные на защиту мусульманских анклавов от атак сербов, по существу были очень сдержанными,

поскольку не шли дальше апелляции к доброй воле конфликтующих сторон (их *попросили* уважать требования по поддержанию зон безопасности), а угроза применения военной силы, как она была выражена в формулировке ООН, касалась только ситуаций, когда перед UNPROFOR возникала необходимость самообороны. Это изменилось, когда в июле 1993 г. руководство боснийских сербов приняло решение об усилении изоляции Сараево (посредством захвата горы Игман). Усиление изоляции поставило под угрозу и без того критическое положение с гуманитарной помощью в этой зоне безопасности. Для обеспечения адекватного ответа НАТО приняла 2 августа решение в соответствии с резолюцией Совета Безопасности «...немедленно начать подготовку к осуществлению более строгих мер, включая воздушные атаки, против тех, кто несет ответственность за продолжение блокады Сараево и других зон безопасности, а также широкомасштабное вмешательство в процесс гуманитарной помощи, будь то боснийские сербы или кто-либо в Боснии-Герцеговине»¹. При таком решении использование воздушных сил уже не было ограничено лишь поддержкой миротворческих сил ООН. Оно также развязывало руки для нанесения воздушных ударов по военным целям стороны, виновной в ухудшении положения². Такая, более широкая интерпретация Резолюции 836, без сомнения, стала важным шагом по усилению политики ООН, касающейся зон безопасности.

Но угроза НАТО не произвела на боснийских сербов сильного впечатления. Поэтому НАТО обратилась к более решительным шагам, предъявив ультиматум, после которого оставался один шаг

¹ *Leurdijk D.* The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991—1996: Limits to Diplomacy and Force. The Hague: Netherlands Atlantic Commission, 1996. P. 38.

² В случае операций по осуществлению непосредственной воздушной поддержки (НВП) воздушные силы используются против вражеских объектов, находящихся в непосредственном контакте со своими наземными силами или в близости от них. Операции такого рода проводятся по требованию наземных сил и в тесной координации с ними. В контексте югославской войны операции НВП проводились главным образом для поддержки UNPROFOR. Когда мы говорим о воздушных ударах, мы имеем в виду воздушные операции, которые проводились против вражеских целей, расположенных на существенном расстоянии от наземных войск, но представлявших для них опасность. Во время боснийского конфликта воздушные удары наносились по боснийским сербам для предотвращения их возможных атак на зоны безопасности. В отличие от НВП решение о воздушных ударах должно было приниматься НАТО и ООН.

до применения силы. В феврале 1994 г. рыночная площадь в Сараево была обстреляна из минометов; в результате обстрела погибли 68 человек и были ранены 200. В глазах западного общественного мнения ответственность за эту ужасную акцию лежала на боснийских сербах. Теперь НАТО решила, что в случае, если боснийские сербы в течение 10 дней не отведут свои тяжелые вооружения (артиллерию, танки и т.п.) на 20 км от выделенной зоны вокруг Сараево, они будут подвергнуты авиаударам. Этот ультиматум был выдвинут в ответ на просьбу Генерального секретаря ООН Бутроса Бутроса-Гали. Угроза сработала. Спустя 10 дней ООН и НАТО, установив, что боснийские сербы выполнили требование ультиматума, пришли к выводу, что потребности в авиаударах больше нет. Когда в апреле 1994 г. удару подверглась другая зона безопасности (на этот раз Горажде), НАТО вновь попыталось заставить боснийских сербов подчиниться, предъявив ультиматум. И вновь от боснийских сербов потребовали прекратить удары и отвести свои войска от зоны безопасности на 20 км. Однако на этот раз угроза оказалась не столь эффективной. Хотя НАТО не была удовлетворена выполнением ультиматума, ООН не дала зеленый свет авиаударам. Представители ООН посчитали выполнение ультиматума достаточным для того, чтобы не наносить авиаудары, которые поставили бы под угрозу оказание в этом районе медицинской помощи нуждающимся.

Правда, терпение международного сообщества лопнуло, когда в сентябре 1995 г. стало ясно, что нарушение зоны безопасности в Сребренице привело там к убийству тысяч мужчин-мусульман. Международное сообщество пришло к выводу, что применение каких-либо иных мер, кроме военных, более неэффективно: сохранение зон безопасности требовало более значительных мер¹. В результате НАТО все же начала массированную воздушную войну, и причиной ее послужила еще одна минометная атака на рыночную

¹ Как писали Л. Сильбер и Э. Литль, «падение Сребреницы стало одним из знаков того, что игра закончена; оно обозначило границу западной, в частности американской, политики в югославских войнах. После этого события ситуация радикально изменилась. Никто уже больше не старался скрыть, что граница между миротворчеством и умиротворением, названная генералом Сэром Михаэлем Роузом «линией Могадишо», пройдена. ООН, руководство которой теперь недвусмысленно осуществляли США, вступило с боснийскими сербами в войну, отбросив тем самым какие-либо намеки на беспристрастность» (*Silber L., Little A. Yugoslavia: The Death of a Nation. L.: Penguin Books, 1997. P. 351*).

площадь Сараево в августе 1995 г., которая повлекла за собой человеческие жертвы¹. Операция «Обдуманная сила» («Deliberate Force») началась 30 августа; бомбардировки длились две недели. НАТО произвела 3500 самолето-вылетов, в ходе которых были уничтожены большинство намеченных целей. Эта операция была признана успешной в том смысле, что она внесла немалый вклад в дипломатический прорыв Дэйтонских соглашений, положивших начало разрешению конфликта в Боснии.

Итак, как следует оценивать действия, предпринятые Советом Безопасности для защиты мусульманских анклавов? Можно ли сказать, что международное сообщество исчерпало все возможные невоенные средства прежде, чем начать кампанию бомбардировок? Или, наоборот, оно слишком долго тянуло с применением силы? Совершенно определенно можно сказать, что международное сообщество действительно исчерпало все невоенные возможности разрешения конфликта. Уже на ранних стадиях конфликта были применены такие методы воздействия, как экономические санкции², эмбарго на поставки вооружений³ и закрытие воздушного пространства над Боснией⁴. На протяжении всего времени конфликта из-за анклавов выдвигались дипломатические инициативы,

¹ 29 августа 1995 г., на следующий день после минометной атаки, Генеральный секретарь ООН Бутрос-Гали заявил: «Организация Объединенных Наций после установления факта, что повлекший человеческие жертвы удар по центру Сараево в понедельник был произведен со стороны позиций боснийских сербов, уполномочил вчера НАТО произвести воздушные удары против военных объектов боснийских сербов. Цель этой акции — предотвратить во исполнение Резолюции 836 Совета Безопасности дальнейшие атаки против Сараево и других, установленных ООН, зон безопасности» (см.: *Leurdijk D. The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991—1996. P. 79*).

² Хотя в мае 1992 г. Совет Безопасности наложил экономические санкции на Федеративную Республику Югославии (ФРЮ, основанную Сербией и Монтенегро) (Резолюция 757 Совета Безопасности) с тем, чтобы предотвратить вмешательство ее правительства в дела Боснии, похоже, Совет Безопасности усилил свои экономические санкции с тем, чтобы ФРЮ надавила на боснийских сербов и способствовала их большему сотрудничеству во время переговоров.

³ С самого начала югославского конфликта Совет Безопасности принял решение (Резолюцию 713 от 25 сентября 1991 г.), обязывающее все страны в целях установления мира и стабильности в регионе незамедлительно ввести эмбарго на какие-либо поставки в Югославию оружия и военного снаряжения.

⁴ Запрет на полеты военных самолетов в воздушном пространстве над Боснией и Герцеговиной (Резолюции Совета Безопасности 781 от 9 октября и 786 от 10 ноября 1992 г.) был направлен на обеспечение безопасности наземной операции гуманитарной помощи.

направленные на достижение всеобъемлющего решения¹. Более специфические меры, касающиеся мусульманских анклавов, были направлены на сохранение status quo с помощью невоенных средств на время, пока не будут найдены всеобъемлющие дипломатические решения. Так что начавшиеся в конце концов бомбардировки НАТО, направленные против боснийских сербов, с точки зрения *принципа крайнего средства* нельзя назвать слишком спешными.

Но уже во время бомбардировок нередко ставился и другой вопрос: не было ли решение об их начале запоздалым? Не упустил ли Совет Безопасности тот крайний момент, когда воздержание от применения военных средств было более неразумным? Можно привести доводы в пользу того, что этот момент был пропущен. Когда НАТО приступила к операции «Обдуманная сила», политика, направленная на сохранение зон безопасности, потерпела, если принять во внимание захват Сребреницы, трагическое фиаско. Это не значит, однако, что начало такой операции на более ранних стадиях конфликта было бы адекватным ответом на проблему. Условия, в которых такая операция могла начаться ранее, были не настолько благоприятны по сравнению с моментом, когда операция «Обдуманная сила» была осуществлена. Дело не только в том, что операция «Обдуманная сила» совпала по времени с военными успехами хорватов и мусульман в их действиях против сербов; к этому времени сама Сербия наконец дистанцировалась от руководства боснийских сербов. Все стороны конфликта испытывали усталость от войны. Эти факторы в совокупности с натовскими авиаударами сделали боснийских сербов более покладистыми по отношению к предлагаемым дипломатическим решениям. Также следует отметить, что международные интервенции в ситуациях межгосударственных войн чрезвычайно сложны, и здесь не следует ожидать легких решений. Но напрашивается и другой вывод: со стороны Совета Безопасности было неправильным безосновательно обнадежить беженцев. Ему не следовало создавать так называемые зоны безопасности, поскольку у него не было

¹ В период с 1992 по 1995 г. ООН и ЕС выдвинули ряд инициатив в рамках постоянной Международной конференции по бывшей Югославии. В 1994 г. так называемая Контактная группа (основанная США, Россией, Великобританией и Францией) взяла на себя лидирующую роль в продвижении дипломатического процесса.

намерения обеспечить их защиту с самого начала. Их создание не поддерживалось решимостью прибегнуть к принципу крайнего средства, что включало бы и использование силы в случае необходимости. Так что международное сообщество несет свою часть ответственности за тысячи жертв среди мусульманского населения в Сребренице.

7. СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ

Санкции используются для принуждения какого-то государства изменить свою опасную или вредную внешнюю или внутреннюю политику; это своего рода сигнал, который дается государству, чтобы продемонстрировать ему озабоченность относительно той роли, которую оно играет в углублении конфликта¹. Экономические санкции могут принимать форму частичных ограничений, налагаемых на некоторые виды торговых или финансовых отношений с отдельными частями государства или на все государство, например посредством экономического эмбарго. Экономические санкции могут быть даже применены к непризнанному государству (например, СНГ применило санкции против сепаратистского режима Абхазии) или против воюющей стороны (например, ООН наложило санкции на партизанские силы УНИТА в Анголе).

Применение санкций представляет собой важную политическую акцию. Порой одно только объявление санкций проясняет позицию государства и стимулирует перемены в поведении другого государства. Совет Безопасности ООН прибегал к санкциям несколько раз, когда другие невоенные средства оказывались неэффективными. Они использовались против конфликтующей стороны с тем, чтобы обязать ее исполнять определенные решения Совета Безопасности. Так, санкции применялись против режима апартеида в Южной Африке в 1977 г. (и были сняты с окончанием апартеида в 1994 г.). В той степени, в которой экономические санкции могут играть важную роль в предотвращении открытой войны, их можно анализировать в качестве альтернативы военной силе, особенно когда они вводятся законной властью Совета

¹ См. об этом: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict // *Preventing Deadly Conflict*. P. 52–56; *Basic Facts about the United Nations*. P. 60; *Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. Economic Sanctions Reconsidered*. 2nd ed. 2 Vols. Washington: Institute for International Economics, 1990.

Безопасности ООН. Тем не менее использование экономических санкций приводит к ряду моральных проблем, заслуживающих особого внимания.

Применение экономических санкций связано с двумя главными проблемами, касающимися легитимности их использования. Первая касается их эффективности. Эта проблема в какой-то степени схожа с проблемой «разумных шансов на успех» при использовании военной силы. Здесь тоже речь идет об успехе, и здесь тоже имеется трудность точного определения того, что считать успехом. Санкции ООН могут быть использованы в двух направлениях¹. Во-первых, они выражают осуждение международным сообществом действий правительства. Во-вторых, они могут вести к изменению его политики, ослаблению конфликта и снятию необходимости использовать силу. Успех экономических санкций выражается в неустойчивом равновесии моральных потерь и моральных выгод как для стороны, по отношению к которой принимаются санкции, так и для стороны, которая накладывает санкции. Эти факторы можно предусмотреть, но это нелегкая задача². Обычно применение санкций тем успешнее, чем ограниченнее те политические задачи, которые с помощью их стремятся достигнуть. Их успех вероятен, если они направлены, например, против нарушения прав человека или определенных политических действий. При оценке шансов на успех не следует ожидать, что с их помощью можно будет добиться примирения конфликтующих сторон или изменения их отношения друг к другу. Во многих случаях они лишь приводят к укреплению позиций.

Так, экономические санкции в отношении Ирака, предпринятые для того, чтобы заставить Саддама Хусейна вывести войска из Кувейта, оказались в общем-то недостаточными для этой цели. Как считает А.Дж. Коутс, применение санкций не положило конец доставке продовольствия и материалов сухопутным путем. После почти 10 лет лишений, которые Ирак переживал из-за войны с Ираном (1980—1988), этот режим уже привык к невзгодам. Более

¹ *Hamburg D.A., Vance C.R.* 'Foreword' to *Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations: A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*. Carnegie Corporation of New York (November 1996) (<http://www.ccpdc.org/pubs/summary/stremframe.htm>).

² *Baldwin D.A.* *The Sanctions Debate and the Logic of Choice* // *International Security*. Winter 1999/2000. Vol. 24, № 3. P. 87—92.

того, он просто не обращал внимания на те ужасные условия, в которых жили многие иракские граждане. Таким образом, экономические санкции не привели к политической дестабилизации в стране¹. Экономические санкции также не смогли заставить Ирак подчиниться резолюциям ООН после окончания войны в Персидском заливе.

В т о р а я важная проблема применения экономических санкций связана с тем, что они могут идти вразрез с принципами *различения* и *соразмерности*. В некоторых случаях применение санкций имело для населения отрицательные последствия, не меньшие, чем сама война. В таких случаях санкции должны рассматриваться именно как применение силы. Хотя этические и политические проблемы, связанные с проведением политики санкций, и отличаются от проблем, касающихся войны, цена, которую приходится платить наиболее уязвимым группам населения, указывает на то, что здесь должны строго учитываться принципы соразмерности и различения, в соответствии с которыми определяется справедливость применения силы в войне. Значение этих принципов становится тем более важным, когда их эффективное применение обеспечивается коллективно. Страны — члены ООН должны обратить серьезное внимание на гуманитарные последствия применения санкций. В частности, политика санкций в отношении Ирака у многих вызвала вопросы относительно этической обоснованности их применения в качестве крайнего средства. В широких дискуссиях экспертов и дипломатов относительно применения ООН санкций указывалось на то, что санкции должны носить «адресный» характер и не применяться в отношении страны в целом. Такие «адресные» санкции могут включать меры по замораживанию личных банковских счетов лидеров или предотвращению их доступа к валюте². Поэтому проблема применения санкций оказывается относящейся как к сфере морали, так и к принципу различия *ius in bello* (рассматриваемому в гл. VIII).

¹ Coates A.J. The Ethics of War. Manchester; N.Y.: Manchester University Press, 1997. P. 196.

² Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict // Preventing Deadly Conflict. P. 55.