
К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР ООН В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

И.В. Ширёва

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
Ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с применением принудительных мер, санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, в отношении государств, где происходят грубые и массовые нарушения прав человека.

Приоритетной задачей сегодняшнего уровня развития цивилизации является защита прав человека и основных свобод. Государство не может считаться демократическим и правовым, если в нем нарушаются права и свободы человека, а существующие внутренние механизмы защиты не работают или малоэффективны. Такие государства, где существует дискриминация по половому, расовому, религиозному признакам, где осуществляется торговля женщинами и детьми, где происходят похищения людей, применение пыток, массовые казни и другие грубые нарушения, должны стать объектом пристального внимания правозащитных организаций системы ООН.

Права человека — главная цель и важнейший инструмент любого цивилизованного правового государства, стремящегося обеспечить свободу, благосостояние, достоинство, безопасность людей, избавить их от пагубных последствий дестабилизации общества [7].

Подчеркивая особую значимость прав человека, Кофи Аннан в своем выступлении в Тегеранском университете говорил: «Права человека являются основой существования человека... Права человека являются универсальными, неделимыми и независимыми... Права человека — это то, что делает нас человеком. Они являются принципами, на основе которых мы строим неприкосновенный дом человеческого достоинства... Сила прав человека состоит в их универсальности. Она наделяет их способностью перешагивать через любые границы, преодолевать любые преграды и противостоять любой силе» [3].

Несомненно, что основные права и свободы человека должны охраняться в первую очередь государствами, поскольку это их основная обязанность. Правительства обязаны своевременно реагировать и предпринять все необходимые действия для предотвращения актов геноцида, страданий и гибели людей в случае возникновения вооруженного конфликта, останавливать поток беженцев и не допускать большего разрастания конфликта и его неблагоприятных последствий. В случае же неспособности правительства адекватно и вовремя отреагировать и остановить процесс нарушений прав человека это должна сделать Организация Объединенных Наций.

Защита прав человека перестает быть исключительно внутренним делом государств, поскольку на современном этапе развития человечества многие государства четко осознают объективную необходимость объединения усилий и концентрации внимания мирового сообщества на «проблемных» моментах в деле осуществления прав и основных свобод человека. В связи с этим правомерно встает вопрос о соотношении принципов соблюдения прав человека, государственного суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела государств.

Пункт 3 ст. 1 Устава ООН закрепил задачу «осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии», в п. 1 ст. 2 говорится, что «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов» и что Устав (п. 7 ст. 2) «ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела в порядке настоящего Устава».

С момента принятия Устава ООН прошло уже более 60 лет, и развитие международных отношений привело к значительным изменениям понимания смысла и значения п. 7 ст. 2 Устава ООН. В настоящее время вопросы прав человека регулируются не только национальным правом и законодательством суверенных государств, права человека регулируются и охраняются правом международным. Как отмечал Кофи Аннан, «под воздействием сил глобализации и международного сотрудничества изменяется понятие государственного суверенитета в его самом первичном смысле... Сугубо традиционные понятия суверенитета более не могут оправдать надежд всех народов на обретение ими основных свобод» [1, с. 37–40].

Можно прийти к выводу, что объем сферы внутренней компетенции в области прав человека не остается статичным, суверенные государства постепенно сужают ее в пользу международного права. Еще Б.Б. Гали отмечал: «...время абсолютного и исключительного суверенитета прошло... Задача руководителей государств сегодня состоит в том, чтобы понять это и обеспечить равновесие между потребностями благого внутреннего управления и требованиями все более взаимозависимого мира...» [2, с. 9–10].

Ратифицируя международные соглашения и беря на себя соответствующие обязательства, государства сознательно подвергают ограничению свой суверенитет [4, с. 296].

Очевидно, что задачи, связанные с обеспечением и защитой прав человека, выходят за рамки государственного суверенитета в тех случаях, когда происходят грубые и массовые нарушения прав человека, страдают люди, разгораются конфликты.

Как говорил бывший генеральный секретарь ООН К. Аннан: «Наша задача — вмешиваться: чтобы предотвратить конфликт, остановить его, когда он разразился, если мы можем, или — когда ни то ни другое невозможно — по меньшей мере сдержать его и не дать ему разрастись».

Главной задачей Организации Объединенных Наций с момента ее создания является поддержание мира и международной безопасности, для выполнения которой Устав наделил Организацию правом применять принудительные меры к государству, которое своими действиями ставит под угрозу мир и международную безопасность. К таким действиям, в первую очередь, относятся вооруженные конфликты, грубые, систематические и массовые нарушения прав человека, геноцид, апартеид и пр.

Зачастую акты, нарушающие права и свободы индивидов, происходят из-за попустительства правительств, в этой связи бывший Генеральный Секретарь ООН отметил: «Поскольку геноцид почти всегда совершается при попустительстве, если не при прямом участии, государственной власти, трудно себе представить, каким образом Организация Объединенных Наций могла бы принимать меры по его предупреждению без вмешательства во внутренние дела государства».

Устав ООН предусматривает право применения государствами — членами Организации принудительных средств, которые могут быть как невооруженными, так и с использованием вооруженных сил.

Статья 41 Устава ООН уполномочивает Совет Безопасности правом потребовать от государств — членов применения мер, не связанных с использованием вооруженных сил, для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

Этот перечень не исчерпывающий, могут быть приняты и другие меры, но все они не должны быть связаны с использованием вооруженных сил [8].

Так, после неоднократных обращений к правительству Южно-Африканской республики отказаться от политики апартеида Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 1761 (XVII) предложила государствам — членам Организации:

- порвать дипломатические отношения с ЮАР;
- закрыть свои порты для всех судов, плавающих под южноафриканским флагом;
- издать законы, запрещающие судам государств — членов ООН заходить в южноафриканские порты и воздерживаться от экспорта в Южную Африку товаров, включая все виды оружия;
- отказывать в предоставлении возможности посадки и перелетов всем воздушным судам, принадлежащим компаниям, зарегистрированным по законам ЮАР.

Генеральная Ассамблея внесла предложение Совету Безопасности принять надлежащие меры, включая применение санкций, для обеспечения ее резолюций по Южной Африке. Позднее Генеральная Ассамблея установила, что положение в Южной Африке представляет угрозу международному миру и безопасности, и вновь рекомендовала Совету Безопасности в резолюции 2775 (XXIV) в срочном порядке рассмотреть вопрос о положении в Южной Африке для принятия эффективных мер, включая меры, предусмотренные в Главе VII Устава ООН [5, с. 170].

Еще одним примером санкционирования Советом Безопасности ООН использования принудительных невоенных средств может служить ситуация в Сомали. Для прекращения вооруженного конфликта в Сомали, который привел к гибели большого числа людей, к широкомасштабному материальному ущербу в 1992 г., Совет Безопасности принял резолюцию о введении всеобщего и полного эмбарго на поставки всех видов оружия и военного оборудования в эту страну [9].

Эта мера последовала после того, как Совет Безопасности неоднократно призывал противоборствующие стороны к прекращению огня и содействию процессу примирения и политического урегулирования.

В 1994 г. Совет Безопасности решительно осудил многочисленные убийства гражданских лиц, имевшие место в Руанде. Совет Безопасности был обеспокоен гибелью многих тысяч ни в чем не повинных гражданских лиц, в том числе женщин и детей, перемещением внутри страны большого числа руандийцев и массовым исходом беженцев в соседние страны.

Совет Безопасности выразил свою тревогу в связи с многочисленными сообщениями о систематических, массовых и грубых нарушениях международного гуманитарного права в Руанде, о нарушениях права на жизнь и имущество. Придя к выводу, что сохранение такого положения в Руанде представляет собой угрозу миру и безопасности в регионе, Совет Безопасности в своей резолюции постановил, что все государства должны предотвращать продажу или поставку в Руанду их гражданами или с их территории либо с использованием морских или воздушных судов под их флагом вооружений или военных материалов всех видов, в том числе боевых средств и боеприпасов, военно-транспортных средств и военной техники, снаряжения для военизированной полиции и запасных частей [10].

Принимая соответствующую резолюцию о введении принудительных мер в отношении государства, в котором проливается человеческая кровь, происходят грубые и массовые нарушения прав человека и норм международного права, Совет Безопасности не останавливается на достигнутом. При необходимости Совет учреждает комитет для осуществления наблюдений и представления рекомендаций по исполнению государствами соответствующей резолюции, а также Совет просит Генерального Секретаря держать всю ситуацию под контролем и немедленно реагировать и сообщать Совету Безопасности обо всем, что происходит в том или ином регионе мира.

Соответствующие резолюции были приняты Советом Безопасности ООН в отношении Сьерра-Леоне [11], Афганистана [12], Либерии [13], Демократической Республики Конго [14] и других государств, где происходили грубые и массовые нарушения прав человека.

Попытка классификации невоенных мер принуждения была сделана М.П. Доксей:

- дипломатические и политические меры;
 - протест, порицание, осуждение;
 - перенос или отмена официальных визитов, встреч, переговоров по заключению договоров;
 - сокращение или снижение уровня дипломатического персонала (статуса главы дипломатического представительства, числа консульств);
 - разрыв дипломатических отношений.
- Меры в области культуры и общения:
- сокращение или отказ от обменов или связей в областях культуры, науки, образования, спорта;
 - запрет туризма;
 - отказ в выдаче виз;
 - запрет телефонных, телеграфных и почтовых связей;
 - запрет воздушным судам приземляться или осуществлять транзитные полеты;
 - запрет или приостановление водного или морского транзита, докерского обслуживания, предоставления привилегий в портах;
 - запрет или приостановление предоставления привилегий в том, что касается автомобильного или железнодорожного транспорта.

Экономические меры:

- занесение в «черные списки» предприятий или коммерсантов, торгующих со страной-нарушителем;
- сокращение, приостановление или прекращение технической помощи или программы обучения.

Меры, касающиеся статуса в международных организациях:

- а) членство и участие:

- отказ в приеме в члены;
 - приостановление членства;
 - исключение из организации.
- б) привилегии:
- отказ в предоставлении займов, технической помощи и др.;
 - перенос штаб-квартир или регионального офиса из страны-нарушителя в другую страну [15, р. 10–12].

В случае если невооруженные средства не привели к восстановлению международного мира и пресечению грубых и массовых нарушений прав человека, Совет Безопасности может санкционировать применение принудительных мер с использованием вооруженных сил.

Согласно ст. 42 Устава Совет Безопасности для поддержания или восстановления международного мира и безопасности уполномочен предпринимать действия с использованием вооруженных сил. Хотя такие действия должны предприниматься в тех случаях, когда все мирные средства не дали результата, и только с санкции Совета Безопасности ООН.

Данный вид действий проводился в связи с обращением конголезского правительства в ООН с просьбой об оказании военной помощи для защиты национальной территории Конго от внешней агрессии со стороны Бельгии, на основании резолюции Совета Безопасности ООН от 14 июля 1960 г.

Также применение вооруженных принудительных средств имело место в ответ на агрессию Ирака в Кувейте. 6 августа 1990 г. Совет Безопасности принял резолюцию 661, в которой подтвердил право Кувейта на индивидуальную или коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Устав ООН уполномочивает Организацию принимать все необходимые меры по ликвидации массовых и грубых нарушений прав и свобод человека, поскольку эти нарушения посягают на основы существования государств и народов, подрывают главные принципы международного права, угрожают международному миру и безопасности [6, с. 281].

Вопрос о применении тех или других мер решается Советом Безопасности ООН в зависимости от характера действий, против которых они применяются. В соответствии со ст. 39 Устава ООН Совет Безопасности должен определить, имеет ли место «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии». Думается, что Совет Безопасности на свое усмотрение констатирует факт угрозы миру, нарушение мира или акт агрессии, поскольку Устав ООН не раскрывает ни одного из этих понятий.

Совет Безопасности делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 и 42 Устава ООН для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Устав определил, что военные действия могут быть проведены либо непосредственно международными силами, организованными ООН (как это было в Конго 1960–1964 гг.), либо с санкции Совета Безопасности государствами — членами ООН (во время войны в Корее 1950–1953 гг. или, например, во время оккупации Кувейта Ираком 1990–1991 гг. и других случаях), либо региональными органами по решению Совета Безопасности.

В настоящее время такая деятельность в рамках ООН получила название «Операции по поддержанию мира», хотя данное название не упоминается в Уставе. Генеральная Ассамблея впервые ввела в оборот этот термин 18 февраля 1965 г.

В настоящее время в соответствии с мандатами, предоставленными им на основании Главы VII Устава, действуют:

- Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) с января 1949 г.;
- Интегрированная миссия ООН в Тиморе-Лешти (ИМООНТ) с августа 2006 г.;
- Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ) с июня 2004 г.;
- Миссия ООН в Демократической Республике Конго (МООНДРК) с ноября 1999 г.;
- Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС) с апреля 1991 г.;
- Операция ООН в Кот-д’Ивуаре (ООНКИ) с апреля 2004 г.;
- Миссия ООН в Либерии (МООНЛ) с сентября 2003 г.;
- Миссия ООН в Судане (МООНВС) с марта 2005 г.;
- Миссия ООН в Эфиопии и Эритрее (МООНЭЭ) с июля 2000 года;
- Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП) с июня 1948 г.;
- Силы ООН по наблюдению за разъединением (СООННР) с июня 1974 г.;
- Временные силы ООН в Ливане (ВСООНЛ) с марта 1978 г.;
- Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) с августа 1993 г.;
- Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) с марта 1964 г.;
- Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК) с июня 1999 г.

Учреждая соответствующую миссию по поддержанию мира, Совет Безопасности определяет ее мандат. Совет Безопасности может также санкционировать операции по поддержанию мира, осуществляемые другими организациями. Например, в 1999 г. Совет Безопасности поручил НАТО поддерживать мир в Косово, в том же году уполномочил международные силы под командованием Австралии восстановить порядок на Восточном Тиморе (в настоящее время Тиморе-Лешти), в 2001 г. Совет уполномочил международную коалицию — Международные силы содействия безопасности — обеспечить военное присутствие в Афганистане, в октябре 2003 г. Совет Безопасности уполномочил многонациональные силы под командованием США поддерживать безопасность и стабильность в Ираке, в 2004 г. Совет предложил Африканскому союзу обеспечить мониторинг обстановки в Дарфуре (Судан). Совет Безопасности ООН является единственным органом, уполномоченным решать, что в том или ином случае сложилась весьма угрожающая внутренняя ситуация, требующая силового вмешательства.

Для принятия решения необходимо определенное количество голосов, включая совпадающие голоса постоянных членов Совета: Российской Федерации, Китая, Великобритании, Франции, Соединенных Штатов Америки. Однако единства зачастую не удается достигнуть из-за обладания каждым из постоянных членов правом вето. При голосовании каждый из пяти постоянных членов Совета Безопасности может воспользоваться своим правом вето. Как отмечал в своем докладе Б.Б. Гали: «С момента создания Организации Объединенных Наций в 1945 г. в мире произошло более 100 крупных конфликтов, в которых погибло около 20 миллионов человек. Организация Объединенных Наций была лишена возможности что-либо сделать во многих из этих кризисных ситуаций из-за тех — в общей сложности 279 — вето, которые были использованы в Совете Безопасности и которые явились наглядным отражением противоречий того периода».

Обращает также на себя внимание то, что не всегда принудительные меры могут оказаться эффективными и не всегда приводят к ожидаемым результатам. В ча-

стности, санкции не привели к демократическим изменениям в Ираке, Иране и ряде других государств.

Недостаточная эффективность деятельности Организации Объединенных Наций приводит к выводу о необходимости проведения реформы Организации, включая Совет Безопасности.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] *Аннан К.* Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. — Нью-Йорк, 1999.
- [2] *Гали Бутрос Бутрос.* Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. ООН. — Нью-Йорк, 1992.
- [3] Из выступления Кофи Аннана в Тегеранском университете по случаю Дня прав человека, 10 декабря 1997 г.
- [4] *Карташкин В.А.* Международная защита прав человека и процессы глобализации // *Права человека и процессы глобализации современного мира.* — М., 2005.
- [5] *Карташкин В.А.* Некоторые аспекты деятельности ООН по борьбе против расизма // *Советский ежегодник международного права, 1973.* — М., 1975.
- [6] *Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов.* — М., 1999.
- [7] *Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Отв. ред. Лукашева Е.А.* — М., 2000.
- [8] *Собакин В.К.* Коллективная безопасность — гарантия мирного сосуществования. — М., 1962.
- [9] Doc. UN. S/RES/733 (1992).
- [10] Doc. UN. S/RES/918 (1994).
- [11] Doc. UN. S/RES/1132 (1997).
- [12] Doc. UN. S/RES/1267 (1999).
- [13] Doc. UN. S/RES/1521 (2003).
- [14] Doc. UN. S/RES/1493 (2003).
- [15] *Doxey M.P.* International sanctions in contemporary perspective. — L.: Macmillan, 1987.

TO A QUESTION ON APPLICATION OF COMPULSORY MEASURES OF THE UNITED NATIONS WITH A VIEW OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

I.V. Shiryova

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The article deals with important questions, connected with application of compulsory measures, carried out with sanction of United Nations Security Council, concerning the States where took place rough and mass violations of human rights.