

Е. А. Папанович*

ГУМАНИТАРНАЯ ИНТЕРВЕНЦИЯ: МЕЖДУ МОРАЛЬЮ И ПРАВОМ

Статья посвящена анализу концепции гуманитарной интервенции, в настоящее время вызывающей так много политических споров, и рассмотрению истории ее развития.

Ключевые слова: гуманитарная интервенция, суверенитет, права человека, безопасность, нарушения прав человека

The article is dedicated to the analysis of the humanitarian intervention concept and considers the history of this theory development stirring up so many political disputes nowadays.

Key words: humanitarian intervention, sovereignty, human rights, human security, violations of human rights

Мы столкнулись с настоящей дилеммой. Лишь немногие не соглашались, что как принцип гуманности, так и принцип суверенитета — это те принципы, которые должны быть соблюдены. Увы, это не позволяет сделать вывод о том, какой из принципов должен преобладать, когда они находятся в противоречии друг с другом. Гуманитарная интервенция — это чувствительный вопрос, чреватый политическими сложностями и не имеющий простого ответа. Однако ни один правовой принцип, ни даже принцип суверенитета не может прикрывать преступления против человечности. Когда подобные преступления совершаются и мирные инициативы исчерпаны, Совет Безопасности имеет моральную обязанность действовать от лица мировой общественности. Тот факт, что мы не можем защищать людей повсеместно, не является причиной для бездействия тогда, когда мы можем помочь. Вооруженная интервенция должна всегда оставаться последней санкцией, но перед лицом массового убийства эта санкция никогда не должна быть оставлена.

*экс-Генеральный секретарь ООН,
лауреат Нобелевской премии мира Кофи Аннан¹*

Дилемма гуманитарной интервенции возникла из столкновения двух позиций: принципа незыблемости государственного суверенитета и принципа приоритета человеческой жизни над суверенитетом государства. Само понятие «гуманитарная интервенция» отражает внутреннее противоречие; ее, как указал Лоуренс Фридман, можно рассматривать с двух точек зрения: как акцию, направленную на поддержание мира, и как акцию, влекущую нарушение суверенитета².

Появление понятия «гуманитарная интервенция» связано с развитием концепции Human Security, явившейся реакцией на трансформацию понимания глобальной безопасности, включение в ее сферу угроз, традиционно не воспринимаемых как глобальные. Отправной точкой разработки концепции стал «Доклад о человеческом развитии» 1994 г., в котором высказана идея о том, что человечеству пора перейти от старого понимания

* Папанович Екатерина Александровна — магистрант Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург). E-mail: katerinalapanovich@gmail.com.

¹ Annan K. We the people: The role of the United Nations in the 21st century. 2000. P. 48 // URL: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf>.

² Freedman L. Military Intervention in European Conflicts. L., 1994. P. 12. См. также: Тарасова Л. Н. К дискуссии о правомерности гуманитарной интервенции. С. 99–100 // URL: http://new.volsu.ru/upload/medialibrary/178/2_jbqfekwlmzmdzxcgct.pdf.

угрозы глобальной безопасности, в первую очередь ядерной, к трактовке глобальной безопасности как защиты каждого отдельного человека. Концепция Human Security включает четыре основные характеристики:

1) универсальность: безработица, терроризм, загрязнение окружающей среды, наркотики, преступность, нарушения прав человека — это проблемы, с которыми сталкивается каждый человек вне зависимости его гражданства;

2) трансграничность: голод, болезни, наркотрафик, этнические конфликты не сдерживаются государственными границами;

3) обеспечение в первую очередь превентивными мерами, а не интервенцией;

4) человекоцентричность, т. е. акцент на соблюдении прав и свобод человека, обеспечении его здоровья и благосостояния¹.

Споры вокруг гуманитарной интервенции разгорелись в 1990-е гг., в период трагедий на Балканах и в Руанде. Тогда мировое сообщество впервые задумалось о том, как оно должно реагировать на факт нарушения прав человека внутри того или иного государства².

Один из наиболее известных сторонников гуманитарного вмешательства — Ллойд Эксуорси, экс-министр иностранных дел Канады. В одной из работ он пишет, что не все государства в современном мире могут обеспечить соблюдение прав человека, рост благосостояния граждан и их защиту, особенно государства, охваченные войной. Именно эта неспособность государства выполнять свою главную функцию — защищать своих граждан — способствовала расширению масштаба ответственности за защиту людей с государственного до международного. По мнению Экскуорси, мир и безопасность — национальная, региональная и глобальная — возможны лишь тогда, когда обеспечивается безопасность каждого человека³.

Канада была спонсором специального комитета — Международной комиссии по гуманитарной интервенции и государственному суверенитету, который занимался популяризацией концепции гуманитарной интервенции. В 2001 г. был опубликован доклад этого комитета под названием «Ответственность по защите». Авторы считают, что государственный суверенитет подразумевает ответственность в первую очередь за защиту граждан. Когда права граждан нарушаются вследствие беспорядков, гражданской войны, репрессий или неспособности государства предотвратить и остановить данные явления, принцип невмешательства уступает принципу международной ответственности за защиту.

Основаниями для применения этого принципа служат:

обязательства, включенные в концепцию суверенитета;

нормы ст. 24 Устава ООН, регламентирующие ответственность Совета Безопасности ООН за сохранение мира и безопасности;

обязательства, перечисленные во Всеобщей декларации прав человека, конвенциях, договорах по гуманитарному праву и национальном законодательстве;

практика государств, региональных организаций и Совета Безопасности ООН.

Элементами принципа ответственности по защите выступают:

ответственность по предотвращению;

ответственность по реакции (последняя ступень — военное вмешательство);

ответственность по восстановлению (преодоление последствий военного вмешательства).

¹ Human Development Report 1994. P. 23–24 // URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters>.

² The Responsibility to Protect: Who is responsible for protecting people from gross violations of human rights? P. 1 // URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/Backgrounder%20R2P%202013.pdf>.

³ Axworthy L. Human Security and Global Governance: Putting People First. P. 19, 23 // URL: <http://marketcivilization-in-oz.wikispaces.com/file/view/Axworthy+Human+Security.pdf>.

Превентивные меры признаются основной составляющей ответственности по защите. Гуманитарная интервенция считается чрезвычайной мерой и применяется в двух случаях:

1) массовые потери среди населения независимо от того, геноцид это или нет, и от того, что привело к таким потерям: действия государства или его неспособность защищать своих граждан;

2) массовые «этнические чистки» (осуществляемые или предполагаемые) посредством убийства, изгнания, террористических актов или насилия.

В докладе также определены принципы гуманитарной интервенции:

она должна преследовать исключительно благие намерения, главная цель — спасение населения;

предпринимается, когда все мирные инициативы исчерпаны и не имеют шансов на успех;

ее масштаб, средства и продолжительность должны соответствовать ситуации в стране и цели вторжения;

она должна гарантировать определенные положительные результаты, которые в значительной степени превосходят те, которые имели бы место при невмешательстве.

Полномочия по принятию решения о вмешательстве остаются за Советом Безопасности ООН, при этом подчеркивается необходимость отказа государств — постоянных членов Совета Безопасности от руководства своими национальными интересами при использовании права вето. Если решение не может быть принято в рамках Совета Безопасности, вопрос должен поступить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, правомочной принять резолюцию «Единство в пользу мира». Вмешательство может быть осуществлено также региональными организациями в случае предоставления мандата Советом Безопасности.

В докладе также закрепляются условия проведения гуманитарной интервенции:

ясные, недвусмысленные цели, определенные мандатом;

централизованное командование и единство действий;

преследование цели защиты населения, а не захвата государства;

соблюдение норм гуманитарного права;

максимальное сотрудничество с гуманитарными организациями¹.

Таким образом, в докладе Международной комиссии по гуманитарной интервенции и государственному суверенитету отражено широкое проблемное поле концепции гуманитарной интервенции.

В 2004 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан сформировал Группу высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, которая представила доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность»². Авторы доклада обращают внимание на нечеткость Устава ООН³ в отношении нарушений прав человека внутри той или иной страны в рамках внутреннего конфликта: Устав провозглашает, с одной стороны, ценность неотчуждаемых прав человека (ст. 1 п. 3), с другой — незыблемость государственного суверенитета (ст. 2 п. 7). Они также определили пять критериев легитимности гуманитарной интервенции: серьезность угрозы, правильная цель, отсутствие иных средств воздействия, соразмерность средств угрозе и учет последствий.

В 2005 г. перечисленные критерии вошли в итоговый документ саммита глав государств и правительств стран-членов ООН и были приняты государствами в качестве добровольных обязательств. Статьи 138–140 этого документа посвящены ответственности за защиту населения от геноцида, преступлений войны, этнических чисток и преступлений против человечности. Согласно ст. 138 международное сообщество должно

¹ The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. P. 7, 11–13 // URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

² URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26514201>.

³ Устав Организации Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml>.

способствовать и помогать государствам в осуществлении их прав по защите граждан и обеспечивать ООН информацией, необходимой для раннего предупреждения конфликтов. По ст. 139 ООН несет ответственность за сохранение и поддержание мира и имеет право на применение дипломатических, гуманитарных и других средств в соответствии с гл. VI и VIII Устава ООН с целью защиты населения от угрозы преступлений, обозначенных в ст. 138. Также отмечается, что когда государству не удастся защитить граждан и мирные средства неэффективны, международное сообщество должно принять более решительные меры, в том числе речь идет о коллективном использовании вооруженных сил членов Организации (ст. 42 Устава ООН)¹.

Проблема гуманитарной интервенции приобретает особую актуальность, поскольку сегодня локальные и региональные конфликты имеют глобальные последствия. Возникает вопрос: как мировое сообщество должно решать проблемы несостоятельных политических режимов, порождающих грубые систематические нарушения прав человека и влекущих глобальные последствия в виде неконтролируемых миграционных потоков, терроризма, наркотрафика и экономических трудностей? Как долго правительство Башара Асада, будучи не просто неспособным защитить своих граждан, но даже не предприняв ни единой направленной на то попытки за два года кровопролитной гражданской войны, будет прикрываться суверенитетом и как долго государства будут его поддерживать и голосовать против гуманитарного вмешательства? Хотя попытка реализовать принцип ответственности по защите с треском провалилась в Ливии, это не повод отказаться от данной концепции и осуждать ее. Напротив, самое время начать плодотворную работу по всестороннему укреплению политики, основным принципом которой будет защита прав и свобод человека. Это может потребовать реформирования институтов, правовых основ, колоссальных усилий и огромного количества времени, однако, на наш взгляд, гуманитарная интервенция должна стать эффективным легитимным инструментом ООН.

Библиография

2005 World Summit Outcome // URL: <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>.

Annan K. We the people: The role of the United Nations in the 21st century. 2000 // URL: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf>.

Axworthy L. Human Security and Global Governance: Putting People First // URL: <http://marketcivilization-in-oz.wikispaces.com/file/view/Axworthy+Human+Security.pdf>.

Freedman L. Military Intervention in European Conflicts. L., 1994.

Human Development Report 1994 // URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters>.

The Responsibility to Protect: Who is responsible for protecting people from gross violations of human rights? // URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/Backgrounder%20R2P%202013.pdf>.

The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001 // URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

Более безопасный мир: наша общая ответственность: доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26514201>.

Тарасова Л. Н. К дискуссии о правомерности гуманитарной интервенции // URL: http://new.volsu.ru/upload/medialibrary/178/2_jbqfekwzmdzxgct.pdf.

Устав Организации Объединенных Наций // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml>.

¹ 2005 World Summit Outcome. P. 31–32 // URL: <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>.