

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Верховенство права и применение международных санкций*

*Кешнер М.В.***

Соблюдение законности имеет фундаментальное значение для обеспечения устойчивого международного правопорядка, который в значительной мере зависит от общего понимания того, когда применение мер принуждения является легитимным. В статье рассматриваются вопросы обеспечения верховенства права в вопросах применения международных санкций. Анализируется проблема легитимности международных санкций, определяется ее взаимосвязь с вопросами соблюдения санкционной компетенции. Санкционная компетенция иных международных организаций должна строго соответствовать уставу Организации Объединенных Наций, и при ее реализации они не имеют права превышать вытекающих из устава санкционных полномочий. Данное положение является важнейшим условием легитимности применения иными международными организациями санкций. Обосновываются базовые критерии легитимности международных санкций, учитывать которые представляется необходимым при принятии Советом Безопасности ООН решения о введении международных санкций.

Ключевые слова: международные санкции; легитимность международных санкций; критерии легитимности; санкционная компетенция; Совет Безопасности ООН.

* Доклад на международной научной конференции «Актуальные теоретические вопросы современного международного права», 3 октября 2013 г., МГИМО (У) МИД России.

** Мария Валерьевна Кешнер – к.ю.н., доцент кафедры международного и европейского права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета. mvkeshner@gmail.com.

Современное развитие международных отношений ставит перед мировым сообществом важнейшую задачу установления господства (верховенства) права в международных делах. В итоговых документах Всемирного саммита 2005 года, главы государств и правительств подтвердили свою приверженность целям и принципам Устава, международного права и международного порядка, основанного на верховенстве закона, что является необходимой предпосылкой для мирного сосуществования и сотрудничества между государствами¹¹.

Принципиальным является следующий момент. Поддержание мира и безопасности в значительной мере зависит от общего понимания того, когда применение международно-правовых санкций является легитимным. Напротив, его отсутствие всегда чревато ослаблением международного правопорядка. Вопросы введения международных санкций занимают важнейшее место в процессе осуществления санкционного режима.

В этой связи, при принятии решения о введении международных санкций необходимо исходить, прежде всего, из того, чтобы санкции содействовали поддержанию международного мира и безопасности и были легитимными с точки зрения положений Устава ООН и иных норм международного права.

В силу того, что субъекты, принимающие решения о введении международных санкций должны действовать строго в соответствии и в рамках полномочий на применение принуждения, которыми они обладают согласно нормам международного права и принятым уставным документам, проблема легитимности их применения непосредственным образом связана с вопросами санкционной компетенции.

Основополагающие критерии разграничения санкционной компетенции субъектов международного права содержатся в Уставе ООН. Санкционная компетенция иных субъектов международного права не должна противоречить предписаниям Устава ООН, поскольку она является организацией, призванной объединять силы международного сообщества для поддержания международного мира и всеобщей безопасности и обеспечить охрану международного правопорядка в жизненно важных областях международного сотрудничества. Кроме того, санкционная компетенция должна реализовываться при соблюдении процессуальных требований, предусмотряемых уставом международной организации и правилами процедуры ее органов.

В соответствии со ст. 24 Устава ООН главная ответственность за поддержание всеобщего мира и безопасности возложена на Совет Безопасности ООН, который действует от имени всех государств – членов ООН и решения которого обязательны для выполнения каждым из них. Согласно ст. 39 Устава «Совет Безопасности» определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

Совет Безопасности имеет все полномочия в соответствии с главой VII Устава ООН заниматься всем спектром угроз, с которыми сталкиваются государства. Учитывая это, можно с полным правом утверждать, что эффективность ООН в деле поддержания мира и безопасности напрямую зависит от действенной работы Совета Безопасности.

Согласно ст. 103 Устава ООН обязательства государств – членов ООН имеют преимущественную силу перед другими международными обязательствами. В соответствии со ст. 25 Устава, члены Организации соглашаются подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их. Из этого следует, что решение Совета Безопасности, принятое в соответствии с главой 7 Устава ООН, превалирует над международными обязательствами государств и рассматривается как обстоятельство, исключающее противоправность невыполнения любых договоров.

Обращаясь к вопросам санкционной компетенции и применения санкций иными международными организациями, то анализ Устава ООН и уставов других международных организаций дает основания для следующих выводов. Если поведение государства угрожает миру, нарушает мир или является актом агрессии, а также противоречит требованиям устава такой международной организации, то она может применить санкции, если иное не предусмотрено ее уставом, самостоятельно, согласуя их с действиями ООН, когда таковые предпринимаются, а также руководствуясь главными целями ООН, когда ее органы по каким-либо причинам не применяют принудительных мер по отношению к подобному государству.

Устав ООН особо подчеркивает необходимость согласованного функционирования ООН и системы международных организаций, включая региональные организации коллективной безопасности. Так, ст. 54 устава ООН предусматривает, что Совет Безопасности должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринимаемых

или намечаемых в силу региональных соглашений или региональными органами, для поддержания международного мира и безопасности.

Следует отметить, что тенденцией последнего десятилетия стало широкое активное применение санкций региональными и специализированными организациями. Зачастую некоторые международные организации принимают решение о введении санкций в отношении государств, не являющихся их членами и не относящихся к соответствующему региону. Кроме того, санкции могут вводиться в отсутствие санкций Совета Безопасности ООН (например, ЕС против Белоруссии), во исполнение санкций Совета Безопасности ООН, но с корректировкой их по объему, когда региональная организация при осуществлении санкций, введенных Советом Безопасности на основании главы VII Устава ООН, выходит за пределы форм осуществления санкций и их объема, определенных резолюциями Совета². Так, в июне 2010 г. Совет Безопасности ООН в соответствии с резолюцией 1929 ввел дополнительные санкции против ядерной деятельности Ирана, в том числе разработки Ираном систем доставки ядерного оружия. В июле 2010 г. директива Европейского союза № 668/2010³ законодательно утвердила обязательность требований, изложенных в июньской резолюции Совета Безопасности ООН для всех государств – участников ЕС. Однако в директиву ЕС наряду с требованиями июньской резолюции Совета Безопасности ООН включены также дополнительные положения, имеющие «европейскую специфику». Так, в директиве ЕС были введены дополнительные запреты на экспорт товаров, обладающих возможностью «двойного использования», но не являющихся предметом прямого военного назначения.

В связи с этим необходимо подчеркнуть следующее. Санкционная компетенция иных международных организаций должна строго соответствовать уставу ООН, и при ее реализации они не имеют права превышать вытекающих из устава санкционных полномочий. Данное положение является важнейшим условием легитимности применения иными международными организациями санкций.

Определение и размежевание санкционной компетенции иных международных организаций часто вызывают серьезные практические трудности в силу нечеткости и несовершенства предписаний уставов многих международных организаций: определяют рамки санкционной компетенции в самой общей форме или положения о санкционной компетенции вообще отсутствуют. Вследствие этого, в международной

практике нередко имеют место случаи, когда международная организация в лице своих органов решает применить принудительные меры, не предусмотренные в ее уставе. Например, Организация Африканского Единства, в Уставе которой вообще отсутствует регламентация санкционной компетенции, с момента своего создания в 1963 году приняла десятки резолюций, предписывающих применение экономических санкций против Португалии, Южной Родезии, ЮАР. Другим примером может служить Лига Арабских Государств, которая на протяжении длительного времени осуществляла Арабский бойкот против Израиля.

В связи с этим возникает вопрос, правомерно ли применение санкций международной организацией при подобных обстоятельствах. По мнению, В.А. Василенко «законность применения санкций в подобных исключительных ситуациях может быть обусловлена и оправдана тем, что международная организация как специальный субъект международного права обладает функциональной самостоятельностью, делегированной ей государствами-членами для достижения определенных целей. Пределы санкционной компетенции организации при таких обстоятельствах могут определяться решениями самой организации применительно к конкретным ситуациям, при условии, что такие решения должны приниматься главными органами организации в соответствии с процедурой, предусматривающей порядок голосования по важнейшим вопросам: строго учитывать цели и функциональную компетенцию органов организации: не противоречить ее уставным предписаниям и не вторгаться в сферу компетенции других международных организаций, в частности ООН»⁴.

Однако оценивая практику подобного рода, представляется необходимым иным международным организациям стремиться к четкой регламентации и строгому соблюдению санкционной компетенции, что является одним из важнейших факторов, способствующих укреплению законности и избежание произвола в вопросах применения международных санкций.

Решение о введении режима санкций должно иметь под собой прочную доказательную базу и основываться на верных посылах. Для Совета Безопасности как органа, играющего главную роль в системе коллективной безопасности, жизненно важно, чтобы принимаемые им решения, имеющие наибольшее значение и влияние и оказывающие широкомасштабное воздействие на вопросы международной

безопасности, были более проработанными, более обоснованными и более понятными.

Представляется необходимым при принятии Советом Безопасности ООН решения о введении санкций учитывать следующие базовые критерии легитимности:

- серьезность угрозы;
- правильная цель;
- крайнее средство;
- соразмерность средств;
- сбалансированный учет последствий.

1. Серьезность угрозы. Введение международных санкций допускается лишь в ситуации, существование которой Совет Безопасности определяет как угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии. В этой связи «самое существенное значение имеет правильная оценка Советом степени такой угрозы»⁵. Обратимся к определениям Доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам: «Любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности»⁶. Исходя из этого определения, определено шесть блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства:
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность.

Главная задача ООН и ее членов заключается в обеспечении того, чтобы из всех угроз, входящих в вышеуказанные категории, те угрозы, которые являются отдаленными, не стали непосредственными, а те угрозы, которые носят непосредственный характер, не вызвали реальных разрушительных последствий. Это требует выработки и принятия в рамках Совета Безопасности своевременных, решительных и коллективных мер по противодействию всем этим угрозам.

Принципиальными здесь являются следующие вопросы. Существуют ли достоверные доказательства реальности данной угрозы (с учетом возможности и конкретного намерения предполагаемого объекта санкций) и является ли введение санкций единственным «ответом» в сложившихся обстоятельствах.

Следует отметить, что в стремлении применить положения главы Устава ООН на практике, Совет Безопасности сталкивается с проблемными и не имеющими однозначной оценки вопросами в ситуации, когда угроза носит главным образом внутренний характер, то есть опасность угрожает населению того или иного государства. В итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. подчеркивается «обязанность каждого государства защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Эта обязанность влечет за собой необходимость предотвращения таких преступлений, в том числе подстрекательств к ним, путем принятия, в первую очередь, государствами соответствующих и необходимых мер». И далее: «международное сообщество готово предпринять коллективные действия, своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности»⁷.

В начале 2000-х годов Совет Безопасности ООН неоднократно вводил международные санкции для защиты прав гражданского населения в результате межэтнических, межконфессиональных и иных конфликтов. Однако анализ практики и последствий применения режимов международных санкций, введенных Советом Безопасности под гуманитарными лозунгами, показывает частичную эффективность лишь вмешательства международного сообщества в урегулирование конфликта в суданской провинции Дарфур. Так, под давлением международных санкций в 2006 г. правительство Судана и Суданское освободительное движение подписали в Абудже мирное соглашение⁸. Показательно, что достижение целей введения международных санкций было обусловлено исключительно гуманитарными целями, не «обремененными» попытками смены правящего режима.

Что же касается «внешних угроз» – когда какое-либо государство своими действиями или действиями негосударственных субъектов, которых оно укрывает или поддерживает, создает угрозу другим государствам, людям, находящимся за его пределами, или международному правопорядку в целом, то формулировки главы VII Устава ООН носят достаточно широкий характер, позволяющие Совету Безопасности принимать решения о введении санкций для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

2. Правильная цель. Анализ резолюций Совета Безопасности позволяет заключить, что целями введения санкций являются, в первую очередь, пресечение международных правонарушений, восстановление международного правопорядка, а также создание условий реализации объектом-правонарушителем обязательств, вытекающих из ном ответственности.

Реализация данного критерия предполагает недопустимость введения санкции с целью свержения или изменения в государстве – объекте санкций законных властей. Принципиально важно заметить, что посредством международных санкций можно добиться пересмотра политики, проводимой режимом, против которого они направлены, однако при этом их не следует использовать для устранения этого режима или изменения его фундаментальной природы. Вводимые Советом Безопасности санкции, не должны становиться средством борьбы с неугодными режимами. Соблюдение принципа верховенства права в современных международных отношениях предполагает мирное сосуществование государств с различными социально-экономическими системами. Исходя из этого, является недопустимым применение санкций для урегулирования не связанных с международными правонарушениями разногласий политического или идеологического характера.

Так, в развитие «доктрины несовместимости», суть которой состояла в то, что приверженность какого-либо члена ОАГ марксизму-ленинизму несовместима с межамериканской системой, Консультативное совещание ОАГ приняло в 1964 г. решение о разрыве дипломатических отношений и экономической блокаде Кубы.

Вывод: любые попытки решения таких разногласий посредством санкций являются противоправными и не могут быть квалифицированы как международно-правовые санкции.

От подобной практики следует отличать случаи введения Советом Безопасности ООН целенаправленных санкций в отношении конкретных лиц и политических элит, несущих прямую ответственность за нарушение норм международного права, послуживших основанием для их введения.

Важным является и следующий момент. Международные санкции, будучи реакцией на международные правонарушения, имеют целью защиту охраняемых международным правом интересов потерпевших субъектов. Вследствие чего, применение санкций для защиты национальных интересов будет правомерным в том случае, если их нарушение одновременно является нарушением предписаний норм международного права. Ссылка на национальные или иные интересы, охрана которых прямо и непосредственно не предусмотрена нормами международного права, не может служить основанием для применения санкционного принуждения. При отсутствии таких оснований защита неохранных международным правом национальных интересов должна обеспечиваться посредством применения механизма контрмер. Иной подход чреват опасностью серьезных нарушений международного порядка, поскольку содержание понятия «национальный интерес», как справедливо замечает В.Фридман «неопределенно, субъективно, зависит от обстоятельств места и времени и нередко вступает в противоречие с вопросами международной законности»⁹.

3. Крайнее средство. Введение международных санкций является крайней мерой и допускается лишь после того, как были исчерпаны все мирные средства урегулирования спора или конфликта и поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

В международной практике и доктрине общепризнанно, что применению санкций должны предшествовать попытки ликвидировать спор, вызванный международным правонарушением, с помощью мирных согласительных средств урегулирования.

Обязанность мирного урегулирования вытекает из п.1 ст.1, п.3 ст.2, ст. 33 Устава ООН. В ст.1 Устава прямо подчеркивается, что все государства должны проводить мирными средствами в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира. Статья 2 Устава обязывает все государства-члены Организации разрешать споры мирными средствами таким

образом, чтобы не подвергнуть угрозе международный мир, безопасность и справедливость.

Устав ООН (ст. 33) относит к таким мирным средствам: переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам или соглашениям, а также иные мирные средства по выбору сторон, участвующих в споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности. В современном международном праве ставший общепризнанным принцип мирного разрешения споров получил дальнейшее закрепление во многих международно-правовых актах, например Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН.

Как бесспорно замечает В.А. Василенко, обязанность мирного урегулирования возникающих споров «призвана подчеркнуть сама структура Устава ООН, глава которого – «Мирное разрешение споров» предшествует главе «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»¹⁰.

4. Соразмерность средств. Важнейшим условием легитимности введения международных санкций является соблюдение принципа пропорциональности санкционных действий вызвавшему их международному правонарушению. Принцип означает, что санкции по своему характеру и интенсивности должны быть сопоставимы с характером и последствиями международного правонарушения и не превышать пределов, разумно необходимых для достижения санкционных целей. Иными словами, являются ли предполагаемые к введению санкции по своим масштабам, продолжительности и интенсивности минимальным необходимым средством для отражения данной угрозы международному миру и безопасности? В этой связи, нельзя согласиться с мнением, что «одной из отличительных характеристик санкций», «в отличие от ответственности (форм ее проявления и реализации), размер и характер которой должны быть пропорциональны тяжести совершенного правонарушения, является превышение их последствий объемом и характеру причиненного вреда»¹¹.

Требование пропорциональности признается доктриной и практикой. Подчеркивается его значение для поддержания международного правопорядка. Отказ от принципа пропорциональности при

осуществлении международно-правовых санкций был бы равнозначен легализации произвола в межгосударственных отношениях, а не отнюдь не утверждению верховенства права. Именно поэтому данный принцип не только отрицается современным международным правом, но и имеет в нем нормативные основания. Это, в частности, вытекает из Устава ООН, Декларации 1970 г. о принципах международного права, нормы которых придают содержанию принципа более четкие очертания.

Анализ содержания указанного принципа позволяет сделать следующие замечания относительно ряда важных условий, учитывать которые необходимо как при принятии решения о введении санкций, так и при дальнейшем осуществлении санкционного режима:

- не применять вооруженную силу в ответ на международные правонарушения, не сопряженные с актами агрессии;
- не превышать разумного соотношения между интенсивностью принуждения и охраняемыми ценностями;
- не выходить за пределы целей санкционного принуждения и не использовать его вопреки предписаниям общепризнанных принципов современного международного права.

Имея в своей основе начала взаимности, справедливости и целесообразности, принцип устанавливает не только обязанности применяющих санкции субъектов, но и предоставляет им право выбора адекватных принудительных средств в рамках приведенных выше требований. Так, Устав ООН дает возможность выбора видов принудительных мер, которые могут быть применены Советом Безопасности на основании главы VII в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Санкции в настоящее время охватывают широкий диапазон форм осуществления, выбор которых в конкретных ситуациях обусловлен их содержанием и целенаправленностью.

Соблюдение принципа пропорциональности при введении санкций является одним из важнейших условий их легитимности, поддержания и укрепления международной законности, а также предпосылкой дальнейшего эффективного осуществления санкционного режима в целом.

5. Сбалансированный учет последствий. Реализация данного критерия предполагает проведение объективной оценки как краткосрочных, так и долгосрочных социально-экономических и гуманитарных последствий санкций как для объекта санкций и третьих государств.

Подобная оценка, насколько это возможно, должна быть проведена до введения санкций – на стадии принятия Советом Безопасности такого решения.

Резюмируя вышеизложенные критерии легитимности введения санкций, необходимо отметить следующее. Соблюдение критериев, безусловно, не является абсолютной гарантией принятия Советом Безопасности ООН «лучшего» варианта решения. Однако объективная необходимость их соблюдения состоит в том, чтобы максимально расширить возможности достижения в Совете Безопасности консенсуса в отношении принятия решения о введении санкций, обеспечить максимальную поддержку подобного решения, а также свести к минимуму возможность осуществления отдельными государствами-членами односторонних действий в обход Совета Безопасности.

Кроме того, учет критериев легитимности введения международных санкций в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права служит важнейшей предпосылкой для обеспечения верховенства права в современных международных отношениях, дальнейшего эффективного осуществления санкционного режима, а также устранения или сведения к минимуму их негативных последствий.

The Supremacy of Law and Application of International Sanctions (Summary)

*Maria V. Keshner**

Compliance with the legitimacy is fundamental to ensure sustainable international legal order, which to a large extent dependent on the total understanding of when use of coercive measures is legitimate. The article examines the rule of law in the application of international sanctions. Analyzes the problem of the legitimacy of international sanctions, determines its relationship with compliance issues sanction authority. The sanctions competence of other international organizations shall strictly comply with the Charter of the United Nations, and in their implementation, they are not allowed to exceed the sanctions stemming from the charter authority. This provision is essential to the legitimacy of the use of sanctions by other international organizations. The article substantiates the basic criteria of legitimacy of international sanctions, which is necessary to take into account when making the UN Security Council decision to impose international sanctions.

Keywords: international sanctions; legitimacy of international sanctions; criteria of legitimacy; competence of sanctions; the UN Security Council.

* Maria V. Keshner – Ph.D. in Law, associate professor of the Department of International and European Law at the Kazan (Volga region) Federal University. mvkeshner@gmail.com.

- ¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/1 URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата обращения: 15.07.2013).
- ² См. об этом К. Геворкян «Односторонние санкции» и международное право / Международная жизнь. 2012. № 8. С.92-107.
- ³ Council Implementing Regulation (EU) No 668/2010 of 26 July 2010 implementing Article 7 (2) of Regulation (EC) No 423/2007 concerning restrictive measures against Iran.
- ⁴ Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев: Вища школа, 1983. С. 155-156.
- ⁵ См. об этом: Gowland-Debbas V. The functions of the United Nations Security in the international legal system //The role of law in international politics. N.Y. 2000.
- ⁶ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». A/59/565, 2 December 2004. URL: <http://www.un.org/russian/secureworld> (дата обращения: 20.07.2013).
- ⁷ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года A/RES/60/1 (п.138-139), принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата обращения: 15.02.2007).
- ⁸ Совет Безопасности 30 июля 2004 года резолюцией 1556 (2004) ввел эмбарго в отношении оружия против неправительственных образований, включая «Джанджавид», и отдельных лиц, действующих в штатах Северный Дарфур, Южный Дарфур и Западный Дарфур. Режим санкций был изменен и укреплен путем принятия резолюции 1591 (2005), которой была расширена сфера охвата эмбарго в отношении оружия и введены дополнительные меры, включая запрет на поездки и замораживание активов, в отношении лиц, обозначенных Комитетом, учрежденный указанной резолюцией. URL: <http://www.un.org/russian/sc/committees/1591/>(дата обращения: 15.07.2013).
- ⁹ Friedman W. Changing structure of international law. New York. 1964. Ch.4.
- ¹⁰ Василенко В.А. Указ. соч. С. 127.
- ¹¹ См.: Белалова Б.Ш. Место международно-правовых санкций в современном международном праве Законодательство. 2002. № 12. С. 58.