

# Односторонние действия государства, связанные с применением силы: международно-правовые вопросы

Синякин И.И.\*

Статья посвящена международно-правовой квалификации односторонних действий<sup>1</sup> США по уничтожению Усамы бен Ладена. Рассматривается вопрос правомерности применения силы на территории иностранного государства в случае угрозы национальной безопасности и при бездействии местных органов государственной власти. В связи с этим в завершение статьи ставится вопрос о дальнейшем развитии института международной ответственности государств и выборе адекватных мер.

**Ключевые слова:** применение силы; международная ответственность; поддержание международного мира и безопасности; терроризм.

В ночь с 1 на 2 мая 2011 года в городе Абботтабад (Пакистан) в результате спецоперации вооруженных сил США был уничтожен лидер Аль-Каиды Усама бен Ладен. Эту новость приветствовали как на государственном уровне, так и на уровне международных организаций<sup>2</sup>. В то же время действия США породили ряд вопросов относительно международно-правовой квалификации имевших место событий.

Один из вопросов касается юридических оснований проведения спецоперации. США обосновывают свои действия необходимостью обеспечения национальной обороны<sup>3</sup>. По сути, это отсылка к положениям внутреннего права, поскольку ст. 51 Устава ООН в данном случае

---

\* Синякин Иван Игоревич – к.ю.н., преподаватель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. [ilc48@mail.ru](mailto:ilc48@mail.ru).

<sup>1</sup> В контексте настоящей статьи под «действиями» понимается поведение государства, выражающееся в реализации определенных мер в ответ на нарушение норм международного права другим государством или в связи с угрозой его внутренним интересам.

<sup>2</sup> См.: Readout of the President's phone calls on the death of Osama bin Laden. May 02, 2011. <http://www.whitehouse.gov>; Заявление Председателя Совета Безопасности. S/PRST/2011/9. 2 May 2011. [www.un.org](http://www.un.org); Заявление Комитета 1267 по Усаме бен Ладену. <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267>; Al Qaeda dealt severe blow by Bin Laden death, but global terror threat remains high, says INTERPOL. May 2. 2011. <http://www.interpol.int>.

<sup>3</sup> Remarks by the President on Osama Bin Laden. May 02, 2011. <http://www.whitehouse.gov>.

не может быть применена: нет факта вооруженного нападения; действия США направлены против Усамы бен Ладена, а не Пакистана.

На практике США нередко прибегают к односторонним действиям, которые основаны на противоречащих международному праву внутренних актах, таких как Закон о взаимном обеспечении безопасности 1951 года, Закон о чрезвычайных экономических полномочиях 1977 года и т.д.<sup>4</sup>. На основе анализа практики США Американский институт права пришел к выводу, что президент, действуя в пределах своих полномочий, может по Конституции обладать властью совершать такие действия, которые представляют собой нарушение международного права<sup>5</sup>. Право совершать односторонние действия, в частности связанные с применением силы, закреплено в Стратегии национальной безопасности США 2010 года и Национальной военной стратегии США 2011 года<sup>6</sup>.

Тем не менее применение США силы в Пакистане вовсе не означает отсутствие международно-правовых оснований этих мер. И хотя США не выдвигали конкретных претензий, может быть поставлен вопрос об ответственности Пакистана.

Согласно ст. 2 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (далее Проект статей), международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии: *a)* приписывается государству по международному праву и *b)* представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства<sup>7</sup>. Для логичности изложения начнем со второго пункта.

Поддержание международного мира и безопасности и связанная с этим обязанность устранения угроз международному миру и безопасности являются обязательствами, в исполнении которых заинтересовано все международное сообщество, иными словами, обязательствами *erga omnes*<sup>8</sup>. Факт невыполнения этих обязательств также

---

<sup>4</sup> Право международной ответственности. Монография / Лукашук И.И. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 115–116, 312.

<sup>5</sup> Там же. С. 103.

<sup>6</sup> См. National security strategy, May 2010; The national military strategy of the USA. Redefining America's military leadership. 2011.

<sup>7</sup> Ответственность государств за международно-противоправные деяния. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/83. A/RES/56/83. 2001.

<sup>8</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН

затрагивает интересы всех государств, предоставляя право поднимать вопрос об ответственности не только непосредственно пострадавшему, но и любому другому государству<sup>9</sup>.

С этой позиции суть нарушения Пакистана заключается в невыполнении обязательства по устранению угрозы, которой является терроризм, и в частности Аль-Каида.

Квалификация терроризма в качестве угрозы международному миру и безопасности широко признана на доктринальном уровне<sup>10</sup>. Проф. Е.Г. Ляхов отмечает, что акции международного терроризма представляют собой особый вид войны, ведения отдельных военных действий<sup>11</sup>. Среди сторонников такого подхода можно выделить Р. Клайна, Р. Александера, Б. Дженкинса, Р. Миллера.

Усама бен Ладен подозревался во взрыве в Эр-Рияде (Саудовская Аравия) в 1995 году, взрыве грузовика около казарм ВВС США в Дахране (Саудовская Аравия) в 1996 году, взрывах американских посольств в Найроби (Кения) и Дар-эс-Саламе (Танзания) в 1998 году, нападении на американский эсминец «Коул» в порту Адена (Йемен) в 2000 году

---

1970 года содержит положение о сотрудничестве государств друг с другом с целью поддержания международного мира и безопасности; см. также решение по делу о Барселонской компании // ICJ Reports. 1970. P. 32. Цит. по: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 175.

<sup>9</sup> См.: Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве / Левин Д.Б. М.: Междунар. отношения, 1966. С. 45–46; Курис П.М. Международные правонарушения и ответственность государства / Курис П.М. Вильнюс: Минтис, 1973. С. 57–65; Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения / Василенко В.А. Киев: Вища шк., 1976. С. 139; Тункин Г.И. Теория международного права / Под общей ред. проф. Л.Н. Шестакова. М.: Издательство «Зерцало», 2009. С. 375; Лукашук И.И. Указ. соч. С. 82–84.

<sup>10</sup> Александрович Т. Выдача преступников и ее значение в борьбе с международным терроризмом: Автореф. дис. канд. юр. наук. – М., 1986; Жданов Н.В. Правовые аспекты борьбы с террористическими актами международного характера: Автореф. дис. канд. юр. наук. М., 1975; Карпец И.И. Преступления международного характера / И.И. Карпец. М.: Юридическая литература, 1979; Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения / Е.Г. Ляхов. М.: Международные отношения, 1991; Лукашук И.И. Терроризм и международное право / И.И. Лукашук // Социальные и психологические проблемы борьбы с международным терроризмом. М.: Наука, 2002; Морозов Г.И. Терроризм – преступление против человечества (международный терроризм и международные отношения) / Г.И. Морозов. М. 1997; Legal aspects of international terrorism. Ed. by A.E. Evans, J.F. Murphy. Toronto, 1979; Tran-Tam. Crimes of terrorism and international criminal law // A treatise on international criminal law. Vol. 1: Crimes and punishment, USA. 1973.

<sup>11</sup> См.: Ляхов Е.Г. Указ. соч. С. 17.

и нападениях, совершенных в США 11 сентября 2001 года<sup>12</sup>. Помимо США и указанных стран, на территории которых были совершены террористические акты, юрисдикцией в отношении преступлений, совершенных Аль-Каидой, обладают и другие государства: так, уголовные дела на Усаму бен Ладена и членов Аль-Каиды были возбуждены Испанией<sup>13</sup> и Ливией (первое государство, которое в марте 1998 года выдало ордер на арест Усамы бен Ладена, через месяц ордер на арест был уже выдан по линии Интерпола)<sup>14</sup>.

Если обратиться к резолюциям Совета Безопасности ООН, то можно выделить два аспекта: 1) общая оценка терроризма как угрозы международному миру и безопасности<sup>15</sup>, а также необходимость бороться с данной угрозой; 2) непосредственное проявление этой угрозы – террористическая деятельность Аль-Каиды и ее лидера<sup>16</sup> (Совет Безопасности ООН квалифицировал в качестве отдельной угрозы международному миру и безопасности невыдачу Талибаном Усамы бен Ладена)<sup>17</sup>.

В дополнение к указанным основаниям юрисдикция государств определяется рядом международных договоров: Конвенцией ООН о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 года; Международной конвенцией ООН о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года и Международной конвенцией ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 года<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/NSQI00801R.shtml>.

<sup>13</sup> Spain remands al Qaeda suspects. December 19, 2003. <http://articles.cnn.com>.

<sup>14</sup> Flade F. The untold story of Gaddafi's hunt for Osama bin Laden /Die Welt/ Worldcrunch. May, 2011. <http://www.worldcrunch.com>.

<sup>15</sup> Резолюция 1377 (2001) даже содержит формулировку, что «акты международного терроризма являются вызовом всем государствам и всему человечеству», терроризм – это «одна из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности в 21-м веке».

<sup>16</sup> См. резолюции, принятые в рамках Комитета Совета Безопасности ООН, учрежденного резолюцией 1267 (по санкциям в отношении движения Талибан и Аль-Каиды): 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) и др.

<sup>17</sup> Резолюции Совета Безопасности ООН 1267 (1999), 1333 (2000).

<sup>18</sup> Несмотря на то что два последних международных договора вступили в силу соответственно 23 мая 2001 года и 10 апреля 2002 года (т.е. после названных террористических актов), положения конвенций могут применяться к иным преступлениям Аль-Каиды. Так, например, члены Аль-Каиды обвинялись в террористических актах в Кении в 2002 году (резолюция 1450 (2002) Совета Безопасности ООН), в Турции в 2003 году (резолюция 1516 (2003) Совета Безопасности ООН), в Великобритании

Таким образом, доктрина и практика государств едины в оценке характера террористической угрозы, в том числе исходящей от Аль-Каиды.

В чем же заключается невыполнение Пакистаном обязательства по устранению угрозы терроризма и как факт этого невыполнения в соответствии с п. а) ст. 2 Проекта статей может быть присвоен Пакистану?

Невыполнение обязательства выражается в бездействии органов государственной власти, что с учетом ст. 4 Проекта статей рассматривается как поведение государства. В доктрине в отношении данного основания присвоения отмечается единогласие<sup>19</sup>. С другой стороны, Пакистан несет ответственность в связи с действиями физических лиц: ответственность возникает в результате бездействия государственных органов по предотвращению противоправного поведения физических лиц. И хотя в Проекте статей подобных положений нет, доктрина и практика государств придерживаются данной позиции<sup>20</sup>. Проф. В.А. Василенко подчеркивает, что «в современных условиях наиболее опасными действиями индивидов... в связи с которыми, в случае их непресечения органами государства, возникает его международно-правовая ответственность, является ... террористическая деятельность»<sup>21</sup>.

---

в 2005 году (Report of the official account of the bombings in London on 7th July 2005. London, 2006) и др.

<sup>19</sup> См.: Анцилотти Д. Курс международного права. Т.1. С. 421. Цит по: Левин Д.Б. Указ. соч. С. 55; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1975. С. 42; Мазов В.А. Ответственность в международном праве. Проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности. М.: Юрид. лит., 1979. С. 41; Левин Д.Б. Указ. соч. С. 55; Елынычев В.Н. Международно-правовая ответственность государства и проблема вины. Дис.... канд. Юрид. наук. С. 13. Цит. по: Курис П.М. Указ. соч. С. 143; Лукашук И.И. Указ. соч. С. 113.

<sup>20</sup> См.: Ляхов Е.Г. Ответственность государств за международный терроризм // Высшая следственная школа МВД СССР. Волгоград, 1974. Вып. 9. Юридическая ответственность в современном обществе. С. 158. Цит. по: Барнашов А.М. Ответственность за международный терроризм // Российский ежегодник международного права. 2003. Специальный выпуск. С.-Пб.: Россия – Нева, 2003. С. 116–117; Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств / Ушаков Н.А. М.: Междунар. отношения, 1983. С. 83; Левин Д.Б. Указ. соч. С. 66–68, 81; Василенко В.А. Указ. соч. С. 130–131; Курис П.М. Указ. соч. С. 204; Мазов В.А. Указ. соч. С. 61; Лукашук И.И. Указ. соч. С. 87.

<sup>21</sup> Василенко В.А. Указ. соч. С. 130. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма 1994 г. обязывает государства воздерживаться от попустительства или поощрения террористической деятельности на своей территории.

Бездействие Пакистана может объясняться низкой эффективностью контртеррористических мероприятий (впоследствии это было признано Министерством обороны Пакистана<sup>22</sup>) либо возможной причастностью Пакистана к поддержке Талибана<sup>23</sup> и укрывательству Усамы бен Ладена<sup>24</sup>. В первом случае налицо нарушение антитеррористических конвенций в части положений, устанавливающих обязанность государств принимать все практически осуществимые меры по предотвращению подготовки в пределах их соответствующих территорий к совершению актов терроризма в пределах или вне пределов их территорий. Во втором случае речь идет о нарушении не только указанных положений, но и ряда других норм, касающихся установления юрисдикции над преступлениями, привлечения подозреваемых лиц к ответственности, проведения расследования и т.д.

Статья 12 Проекта статей обуславливает наличие нарушения ситуацией, когда деяние государства не соответствует тому, что требует от него данное обязательство, независимо от его происхождения или характера. Международное право обязывает оперативно пресекать акты, подрывающие основы мирных отношений между странами.

---

<sup>22</sup> Пакистан начал расследование укрывательства Усамы бен Ладена. Май, 2011. <http://lenta.ru>. Это также следует из заявления Министерства иностранных дел Пакистана: в частности, особняк, в котором находился Усама бен Ладен, попал в поле зрения пакистанских разведывательных служб еще в 2009 году, а сам город Абботтабад и его окрестности – в 2003 году. Тем не менее до 2 мая 2011 года место нахождения Усамы бен Ладена оставалось неизвестным. См.: Death of Osama bin Ladin - Respect for Pakistan's established policy parameters on counter terrorism. PR. NO.152/2011. <http://www.mofa.gov.pk>. Следует заметить, что низкая эффективность контртеррористических действий не первый раз становится причиной применения силы США на территории Пакистана (начиная с августа 2008 года США нанесли более 70 авиаударов по позициям талибов). См.: US missile strikes in Pakistan will continue. Reuters, January 27, 2009. <http://www.reuters.com>; Drone attacks inside Pakistan will continue, CIA Chief says. February 26, 2009. <http://www.washingtonpost.com>; US to step up attacks on Pakistan as it forces Taliban to talk. March 8, 2009. <http://www.telegraph.co.uk>; 'Dozens dead' in US drone strike. June 24, 2009. <http://news.bbc.co.uk>; Беспилотники США снова обстреляли пакистанских талибов: 9 погибли, 11 ранены. 11 августа 2009. <http://www.newsru.com>; Американский беспилотник в Пакистане открыл огонь по селению – 10 убитых. 9 мая 2010. <http://www.newsru.com>.

<sup>23</sup> Mullah Fazlullah vows new war. October 22, 2011. <http://tribune.com.pk>.

<sup>24</sup> U.S. demands more from Pakistan in bin Laden inquiry. May 6, 2011. <http://www.nytimes.com>.

Непоследовательность и нерешительность государств по ликвидации актов терроризма необходимо рассматривать как отягчающие обстоятельства<sup>25</sup>.

Что касается вопроса вины Пакистана, то как в доктрине, так и в практике обнаруживает себя тенденция к признанию объективной ответственности за международные правонарушения, то есть ответственности за нарушение обязательства независимо от вины. Сам факт нарушения обязательства порождает ответственность<sup>26</sup>.

Говоря о нарушениях Пакистана, не следует забывать о нарушениях, допущенных США. Пересечение вооруженными силами границы иностранного государства без его согласия, применение вооруженной силы представляют собой акт агрессии (ст. 3 Определения агрессии 1974 года), вмешательство во внутренние дела, нарушение суверенитета и территориальной неприкосновенности Пакистана. В заявлении Министерства иностранных дел Пакистана говорится, что односторонние действия США не должны становиться правилом поведения; иногда такие действия подрывают сотрудничество и могут угрожать международному миру и безопасности<sup>27</sup>. Требование соответствия антитеррористических мер положениям Устава ООН и другим нормам международного права также неоднократно подчеркивалось в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН<sup>28</sup>.

Открытым остается вопрос о правах Усамы бен Ладена, нарушенных США. Вопрос касается, в частности, правомерности применения оружия против безоружного<sup>29</sup> человека (фактически речь идет об убийстве), расправы без привлечения к судебному разбирательству (в том числе пренебрежение презумпцией невиновности), последующего захоронения тела в море<sup>30</sup>. И если последнее (засекречивание места захоронения) является обычной практикой во избежание паломничества,

---

<sup>25</sup> Барнашов А.М. Указ. соч. С. 117.

<sup>26</sup> Цит. по: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 93. См. также: Колосов Ю.М. Ук. соч. с. 41; Левин Д.Б. Ук. соч. с. 54-55; Василенко В.А. Ук. соч. С. 149-153.

<sup>27</sup> Death of Osama bin Ladin – Respect for Pakistan’s established policy parameters on counter terrorism. PR. NO.152/2011. <http://www.mofa.gov.pk>.

<sup>28</sup> См.: Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 62/71 (2007), 63/129 (2008), 64/118 (2009), 65/34 (2010) и др.; Резолюции Совета Безопасности ООН 1624 (2005), 1787 (2007), 1904 (2009), 1963 (2010) и др.

<sup>29</sup> Это следует, в частности, из заявления Джеймса Карни, пресс-секретаря Белого дома. См.: Press briefing by Press Secretary Jay Carney, 03 May, 2011. <http://www.whitehouse.gov>.

<sup>30</sup> Shane S. Bin Laden sons say U.S. broke international law. May 10, 2011. <http://www.nytimes.com>.

то физическое устранение Усамы бен Ладена явно не соответствует не только нормам национального и международного права, но и существующей практике (в частности, речь идет о случаях привлечения к ответственности Саддама Хусейна иракским судом и Слободана Милошевича Международным трибуналом по бывшей Югославии).

Пресс-секретарь Белого дома заявил, что целью, которая была поставлена перед спецподразделением, являлось убийство или задержание Усамы бен Ладена<sup>31</sup>. Первая альтернатива подтверждает вышесказанное. Что касается второй альтернативы, то ее провал Генеральный прокурор США обосновал следующим образом: «...террорист не сдался и не выразил намерения сдаться»<sup>32</sup>. Тем не менее это обстоятельство не может служить оправданием убийства безоружного человека, особенно если принять во внимание профессиональные навыки бойцов спецподразделения.

Таким образом, были нарушены положения Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, а также конвенционные положения, касающиеся правового статуса лица, подозреваемого в совершении актов терроризма, в том числе: гарантия справедливого рассмотрения дела на всех стадиях разбирательства, гарантия справедливого обращения, право пользования всеми правами и гарантиями в соответствии с применимыми положениями международного права, включая положения о правах человека<sup>33</sup>. Подобные действия также идут вразрез с положениями резолюций Совета Безопасности ООН, устанавливающих, что «антитеррористические меры должны соответствовать, в частности, международным стандартам в области прав человека»<sup>34</sup>.

Как известно, применение вооруженной силы за пределами государства в случае нарушения другим государством международного обязательства допускается международным правом в определенных случаях. Это возможно: либо в соответствии со ст. 51 Устава ООН, либо в случае

---

<sup>31</sup> Press briefing by Press Secretary Jay Carney, 03 May, 2011. <http://www.whitehouse.gov>.

<sup>32</sup> Генпрокурор США оправдал уничтожение Усамы бен Ладена. 2011. <http://lenta.ru/news/2011/05/04/laden/>.

<sup>33</sup> См.: Конвенция ООН о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 года; Международная конвенция ООН о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 года и Международная конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 года.

<sup>34</sup> См.: Резолюции 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) и др.



пресечения действий, не связанных с вооруженным нападением (например, при осуществлении преследования «по горячим следам»)<sup>35</sup>. В остальных случаях за пределами своей территории применение вооруженной силы возможно в случае посягательств на вооруженные силы государства или военные объекты, находящиеся за рубежом<sup>36</sup>. Возможно также коллективное применение силы по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с VII и VIII главами Устава ООН.

Других оснований применения вооруженной силы международное право не предусматривает. В доктрине существует точка зрения, согласно которой применение силы может иметь место только в случае совершения государством международных преступлений<sup>37</sup>. Однако Проект статей в главе «Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права» применение вооруженной силы не предусматривает. Применение силы или ее угрозы исключается и в случае обращения государств к контрмерам<sup>38</sup>. Следует заметить, что применение контрмер поставлено Проектом статей в зависимость от выполнения определенных условий<sup>39</sup>. Более того, контрмеры являются средством имплементации ответственности, т.е. средством, которое обеспечивает выполнение правонарушителем

---

<sup>35</sup> Черниченко С.В. Теория международного права: Современные теоретические проблемы. В 2 томах. Т. 1. М.: НИМП, 1999. С. 268–270.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Колосов Ю.М. Указ. соч. С. 61; Левин Д.Б. Указ. соч. С. 114.

<sup>38</sup> Аналогичные положения (обязанность государств воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы) содержатся в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 года и Декларации принципов Хельсинкского заключительного акта 1975 года.

<sup>39</sup> Контрмеры не затрагивают не только обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, но и обязательства по защите основных прав и свобод человека, а также иные обязательства, вытекающие из императивных норм общего международного права (ст. 50 Проекта статей). Помимо этого должны быть соблюдены процессуальные условия применения контрмер потерпевшим государством: обязанность первоначального уведомления о требовании, которое заключается в призыве к ответственности (ст. 43, 52); обязанность уведомления о решении принять контрмеры и предложения провести переговоры (п. 1а ст. 52). Существует точка зрения, что до применения контрмер потерпевшее государство должно использовать имеющиеся возможности мирного разрешения спора. См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 343–345. Тем не менее стопроцентная обязательность использования предварительной процедуры мирного урегулирования ставится под сомнение. См.: Черниченко С.В. Указ. соч. С. 265.

своих обязанностей, вытекающих из правоотношений ответственности. В отсутствие этих правоотношений контрмеры применяться не могут.

В рассматриваемом случае применение силы со стороны США не было обусловлено каким бы то ни было основанием или положением, указанным выше. Подобная ситуация могла сложиться в силу ряда причин. Во-первых, вопрос вызывает характер предпринятых действий: были ли они направлены против Пакистана, то есть против государства? Как известно, США не поднимали вопрос об ответственности Пакистана, не выдвигали каких-либо претензий или требований. Во-вторых, меры международно-правового принуждения могут применяться только к субъектам международного права; в отношении физических лиц речь идет о принуждении по внутреннему праву<sup>40</sup>. В-третьих, негативное отношение США к ключевым положениям Проекта статей в период обсуждения в Комиссии международного права<sup>41</sup> позволяет сделать вывод о нежелании США признавать за ним обязательный характер<sup>42</sup>. В-четвертых, возникает вопрос, существуют ли вообще нормы международного права, обосновывающие действия США?

США действовали в одностороннем порядке на основе национального права, что, с одной стороны, является нарушением международного права, а с другой – потенциально новой областью развития международного права. Внутригосударственный механизм разрешения проблемы необходимо перенести на международно-правовой уровень регулирования.

Односторонние действия США, соответствующая позиция по вопросам международно-правовой ответственности в Комиссии международного права являются объектом постоянной критики со стороны большинства государств<sup>43</sup>. На первый взгляд, это верно: нельзя злоупотреблять правом на самооборону и восстанавливать международный правопорядок путем нарушения других норм международного

---

<sup>40</sup> См.: Колосов Ю.М. Указ. соч. С. 61; Черниченко С.В. Указ. соч. С. 272. Тем не менее на практике встречаются определенные исключения. Так, в рамках Комитета 1267 Совета Безопасности ООН разработан Санкционный перечень в отношении лиц, групп, предприятий и организаций, связанных с Аль-Каидой. В соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН в отношении лиц, включенных в перечень, государства должны предпринять определенные меры.

<sup>41</sup> См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 270, 327, 338, 345–347.

<sup>42</sup> По этому вопросу см.: Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М.: Юр. литература. 1972. С. 64–67.

<sup>43</sup> См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 103, 115–116, 270, 277, 312, 372–375.

права – такие действия сами по себе угрожают международному миру и безопасности. С другой стороны, позиция большинства государств (в том числе в Комиссии международного права) *ipso facto* не предопределяет правомерность или эффективность выбранного пути. Мнение государств, составляющих меньшинство или оппозицию, имеет такой же вес. Практика этих государств также должна учитываться, особенно если она эффективна и оправдана обстоятельствами.

В этой связи в целях поддержания международного мира и безопасности, а также с целью дальнейшего развития института международной ответственности государств необходимо рассмотреть вопрос о разработке следующей концепции. В случае неминуемой или серьезной угрозы государству (а также в случае, когда события, представляющие угрозу, уже имели место), проистекающей с территории иностранного государства, которое в результате бездействия<sup>44</sup> в силу нежелания или неспособности не предпринимает шаги по устранению этой угрозы, первое государство вправе принять меры, в том числе применить вооруженную силу. Основная цель этих мер должна заключаться не в установлении какого-либо неблагоприятного режима бездействующему государству, а в непосредственном устранении самой угрозы. По сути это реализация мер, которые не удалось осуществить бездействующему государству. Разумеется, применяемые меры должны быть пропорциональными с учетом обстоятельств ситуации и не должны выходить за рамки цели устранения угрозы.

Что касается характера угрозы, то в данном случае речь идет об опасности, проистекающей из действий физических лиц: акты терроризма, захват заложников, нападения на иностранных граждан на территории другого государства<sup>45</sup> и др.

---

<sup>44</sup> В данном случае речь идет о бездействии государственных органов по предотвращению противоправного поведения частных лиц (см. выше), а не о бездействии, которое иногда может представлять собой попустительство со стороны государства такому поведению.

<sup>45</sup> В процессе обсуждения проекта статей по дипломатической защите в Комиссии международного права США выступали с концепцией применения силы в случае угрозы гражданам, находящимся на территории иностранного государства, когда это государство не желает или не в состоянии обеспечить должную защиту. Анализируя данный подход, проф. И.И. Лукашук пришел к следующему выводу: «... в чрезвычайных обстоятельствах, когда жизнь и здоровье находящихся за рубежом граждан поставлены под реальную угрозу, государство вправе применить силовые меры воздействия, если иные средства не дали или не могут дать результата. Население – главная составляющая часть государства, и насилие в отношении населения квалифицируется как нападение

Безусловно, вопросы применения силы в международных отношениях должны в первую очередь передаваться на рассмотрение в Совет Безопасности ООН. Так, потерпевшее государство или государство, в отношении которого с территории другого государства исходит угроза, обращается в Совет Безопасности ООН, способный квалифицировать ситуацию, например как попустительство террористической деятельности, направленной против другого государства, что подрывает принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства<sup>46</sup>. Совет Безопасности ООН вправе расценить факт попустительства в качестве акта агрессии (ст. 4 Определения агрессии 1974 года), а также признать нарушение государством обязательства сотрудничать с другими государствами в деле поддержания международного мира и безопасности. Данные квалификации могут лечь в основу конкретных мер Совета Безопасности ООН и санкций как гарантий выполнения этих мер. Так выглядит оптимальный вариант действий с точки зрения современного международного права.

Однако данный механизм имеет и свои недостатки. Совет Безопасности ООН может и не найти оснований, подтверждающих факт попустительства террористической деятельности со стороны государства (например, Пакистан заявил, что не имел информации о месте нахождения Усамы бен Ладена до момента его ликвидации. – См. выше). Принятию решения могут помешать и политические разногласия членов Совета Безопасности ООН (подобная ситуация сложилась вокруг резолюции по Южной Осетии в августе 2008 года). Вдобавок многоступенчатый механизм принятия решения Советом Безопасности ООН на практике может оказаться неэффективным в случае необходимости принятия неотложных мер. Более того, имели место случаи, когда применение вооруженной силы вовсе не обсуждалось в Совете Безопасности ООН<sup>47</sup>.

---

на государство». См.: Лукашук И.И. Дипломатическая защита // Право и политика. № 8. 2001. С. 18–24.

<sup>46</sup> Декларация о принципах, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 года устанавливает, что ни одно государство не должно организовывать, помогать, разжигать, финансировать, поощрять или допускать вооруженную, подрывную или террористическую деятельность, направленную на изменение строя другого государства путем насилия.

<sup>47</sup> В марте 2008 года правительственные войска Колумбии уничтожили на территории Эквадора лагерь Революционных вооруженных сил Колумбии. Совет Безопасности ООН не принял ни одной резолюции по этому вопросу. Ни одной резолюции не было принято и в отношении военной операции вооруженных сил Турции против лагерей

В случае отсутствия решения со стороны Совета Безопасности ООН или невозможности оперативного принятия решения не должно возникать ситуации правового вакуума. Бездействие Совета Безопасности ООН в таких случаях не должно препятствовать действиям государств, в том числе и в связи с применением силы. Этому отчасти способствует и принятая отдельными государствами концепция толкования п. 4 ст. 2 Устава ООН не как «запрещения» применять силу, а как «воздержания»<sup>48</sup>.

В целом применительно к предложенной концепции речь идет не об оправдании действий США или их союзников, а об актуальной проблеме, с которой сегодня сталкиваются или могут столкнуться государства. Так, данная концепция применения силы не противоречит Военной доктрине Российской Федерации 2010 года. Пресечение вооруженными силами Российской Федерации международной террористической деятельности за пределами Российской Федерации предусмотрено также ФЗ «О противодействии терроризму» 2006 года.

С практической точки зрения может возникнуть вопрос о форме закрепления концепции. На данном этапе перспектива разработки нового международного договора видится маловероятной (противники концепции могут ссылаться на недопустимость одностороннего решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Безопасности ООН, либо возражать против заключения международного договора, который предусматривает ограничение односторонних действий, в том числе связанных с применением силы). В связи с этим целесообразным представляется внесение концепции на рассмотрение в Комиссию международного права с целью детального изучения доктрины, соответствующей практики государств и последующей разработки общеприемлемого механизма. Помимо этого, закрепление концепции возможно в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН (например, в резолюциях, касающихся мер по ликвидации терроризма) или актах неформальных объединений, таких как Большая восьмерка, т.е. актах, имеющих большой политический вес. Последнее обстоятельство может сыграть важную роль в формировании нового международно-правового обычая.

---

курдских сепаратистов в северной части Ирака в 2011 году. Без рассмотрения Советом Безопасности ООН остались действия США по уничтожению Усамы бен Ладена.

<sup>48</sup> См.: Международное право: Учебник / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 669–670; Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 31–47.

Обеспечение национальной безопасности сегодня неразрывно связано с вопросом поддержания международного мира и безопасности. В свою очередь, обязательства по поддержанию международного мира и безопасности (в частности, борьба с терроризмом) все увереннее обретают характер норм *erga omnes*. В современных условиях угроза международному миру и безопасности может сопровождаться угрозой национальной безопасности, а значит, у государств появляется не только право поднимать вопрос об ответственности, но и право устранять эти угрозы. Однако это право не должно быть неограниченным. Как заметил представитель США Дж. Дюгард, отвечая на упреки членов Комиссии международного права в том, что право на защиту своих граждан силой открывает простор для злоупотреблений: «с политической точки зрения было бы более целесообразным признать существование такого права, но при этом установить строгие пределы, чем игнорировать его существование, поскольку в последнем случае государства смогут ссылаться на традиционные аргументы в поддержку широкого по сфере охвата права на интервенцию и это приведет к новым злоупотреблениям»<sup>49</sup>.

Необходимость решения новых задач в деле поддержания международного мира и безопасности ставит международное сообщество перед выбором средств и механизмов, которые могут вступать в противоречие с существующими формами коллективной безопасности. В этой связи прогрессивное развитие международного права видится в дальнейшей регламентации вопросов применения силы, в том числе и в порядке упреждения.

### **Библиографический список**

Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения / Василенко В.А. - Киев: Вища шк., 1976. - 267 с.

Карпец И.И. Преступления международного характера / И.И. Карпец. – М.: Юридическая литература, 1979. - 262 с.

Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве / Колосов Ю.М. - М.: Юрид. лит., 1975. - 256 с.

Курис П.М. Международные правонарушения и ответственность государства / Курис П.М. - Вильнюс: Минтис, 1973. - 280 с.

Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве / Левин Д.Б. - М.: Междунар. отношения, 1966. - 152 с.

---

<sup>49</sup> Лукашук И.И. Дипломатическая защита // Право и политика. № 8. 2001. с. 24.

Лукашук И.И. Дипломатическая защита // Право и политика. № 8. 2001. с. 18–24.

Лукашук И.И. Право международной ответственности. Монография / Лукашук И.И. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - 432 с.

Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения / Е.Г. Ляхов. – М.: Международные отношения, 1991. - 216 с.

Мазов В.А. Ответственность в международном праве. Проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности / Мазов В.А. - М.: Юрид. лит., 1979. - 152 с.

Малеев Ю.Н. Реабилитация адекватного и пропорционального применения силы // Московский журнал международного права. – 2004. – № 3. с. 31-47.

Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М.: Юр. литература. 1972. - 214 с.

Морозов Г.И. Терроризм – преступление против человечества (международный терроризм и международные отношения) / Г.И. Морозов. – М. 1997. - 87 с.

Тункин Г.И. Теория международного права. Под общей ред. проф. Л.Н. Шестакова. - М.: Издательство «Зерцало», 2009. - 416 с.

Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств / Ушаков Н.А. - М.: Междунар. отношения, 1983. - 184 с.

Черниченко С.В. Теория международного права: Современные теоретические проблемы. В 2-х томах. Т. 1 / Черниченко С.В. - М.: НИМП, 1999. - 336 с.

Международное право: учебник / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. - М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. - 1012 с.

# Unilateral Actions, Concerning Use of Force: International Legal Aspects (Summary)

*Ivan I. Sinyakin*\*

The article contains international legal qualification of unilateral actions of the USA resulted in elimination of Osama bin Laden. The author examines the issue of legality of use of force on the territory of foreign states in case of threat to national security and omission of local authorities. In conclusion the author raises the question of further development of the institute of international responsibility of states and adoption of relevant counteractions.

**Keywords:** use of force; international responsibility; maintenance of international peace and security; terrorism.

---

\* Ivan I. Sinyakin – PhD in Law, lecturer at the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. [ilc48@mail.ru](mailto:ilc48@mail.ru).