

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Правомерное принуждение в международном праве

Тарасова Л. Н.*

В статье предпринята попытка определить международно-правовые основы и критерии правомерного принуждения в межгосударственных отношениях и показать главную и единственную компетенцию Совета Безопасности ООН по его осуществлению.

Ключевые слова: правомерное принуждение; применение силы; международное право; межгосударственные отношения.

Проблема применения мер принуждения к соблюдению норм международного права является одной из наиболее важных и сложных. Принуждение – необходимый элемент децентрализованного механизма функционирования международного права. *Ubi jus, ibi remedies* – где право, там и средства его обеспечения.

Допускаемое международным правом принуждение представляет собой не насилие, а одно из средств реализации права. Как писал А.Н. Талалаев: «Если бы в международных отношениях отсутствовала возможность принудительного государственного осуществления международно-правовых норм, то нельзя было бы говорить о существовании международного права вообще»¹.

Одна из главных особенностей механизма функционирования международного права состоит в отсутствии централизованного аппарата принуждения, способного принуждать суверенных субъектов

* Тарасова Людмила Николаевна – к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской финансово-юридической академии. tarasova.l@mfua.ru.

¹ Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. М., 1963. С. 131.

к соблюдению норм международного права. Средства принуждения находятся в руках самих государств, которые применяют их индивидуально или коллективно. Необходимый признак такого принуждения – правомерность. Принуждение должно быть правомерным как по основанию, так и по методам и объему.

В качестве характерной черты развития современного международного права можно отметить тенденцию к все более основательному регулированию применения мер принуждения. Основополагающие начала регламентации принуждения в сфере межгосударственных отношений установил Устав ООН. Обязывая государства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, Устав ООН предписывает «принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира» (п. 1 ст. 1). На основании главы VII Устава Совет Безопасности ООН обладает полномочиями принимать принудительные меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. «Принудительные меры, по Уставу ООН, – это коллективные меры, применяемые по решению Совета Безопасности в целях устранения угрозы миру, нарушения мира или ликвидации акта агрессии... Принудительные меры включают как меры невоенного характера (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, воздушных и других средств сообщения и т.д.), так и действия Объединенных вооруженных сил ООН»². При этом в международно-правовой доктрине сложилось мнение, что все эти принудительные действия охватываются понятием «санкция» (лат. – *sanctio* – принудительная мера)³.

Вместе с тем нужно отметить, что наука международного права отличается разнообразием взглядов на содержание термина «санкции».

Довольно распространено широкое толкование санкций, согласно которому это понятие охватывает все неблагоприятные последствия правонарушения, от возмещения ущерба до мер военного принуждения. Относительно понятия «международные санкции» в широком смысле слова М.Х. Фарукшин писал, что под этим «следует понимать не только применяемые в отношении субъекта международного деликта меры государственного принуждения (санкции в узком смысле

² Словарь международного права. М., 1982. С. 177.

³ Оппенгейм Л. Международное право. М., 1948. Т. 1. С. 325; Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С. 144.

слова), но и другие допускаемые международным правом последствия неправомерных деяний: реституцию, репарацию, сатисфакцию, уголовное наказание физических лиц, репрессалии»⁴. В.А. Василенко также широко трактует «санкции» и относит к ним все виды правомерного принуждения, осуществляемого как государствами, так и международными организациями: «реторсии; репрессалии; самооборона; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры, осуществляемые международными организациями»⁵. Широкое понимание санкций можно заметить в трудах Ю.А. Михеева⁶, Г.И. Тункина⁷, Т.Н. Нешатаевой⁸ и др.

Однако Комиссия международного права сформировала свою позицию по данному вопросу. В ходе работы над Проектом статей об ответственности государств Комиссия международного права зарезервировала термин «санкция» для описания мер, принимаемых тем или иным международным органом, а для описания односторонних видов реагирования государства на противоправные деяния другого государства Комиссией было решено использовать термины «меры» или «ответные меры»⁹. Позднее, на 43-й сессии, Комиссия международного права отметила, что для описания «различных видов мер, которые потерпевшие государства могут на законных основаниях применять индивидуально или совместно в отношении государства или государств, являющихся правонарушителями» представляется самым емким термин «контрмеры»¹⁰.

В российской литературе сходную точку зрения высказал Ю.Н. Жданов. Принудительные меры в зависимости от субъекта, применяющего их, он делит на две группы: санкции – «вертикальные меры», проводимые международными организациями, и «контрмеры» – «горизонтальные меры», применяемые государствами. Ю.Н. Жданов обоснованно отмечает, что термин «санкции» применительно к отношениям между государствами невольно создает впечатление, что потерпевшее

⁴ Фарукшин М.Х. Международно-правовая ответственность государств // Международная правосубъектность. М., 1971. С. 162–163.

⁵ Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 68.

⁶ Михеев Ю.А. Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967. С. 47.

⁷ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 430.

⁸ Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. М., 1992. С. 19.

⁹ Ежегодник комиссии международного права. Нью-Йорк, 1979. Т. 2. Ч. 2. С. 162.

¹⁰ Ежегодник комиссии международного права. Документ 43-й сессии. Нью-Йорк, 1991. Т. 2. Ч. 1 // Документ ООН А/46/10.

государство имеет какую-то власть над государством-нарушителем, и противоречит принципу суверенного равенства государств¹¹.

Представляется, что для уточнения норм, регулирующих применение принуждения, целесообразно под санкциями понимать лишь меры принуждения, осуществляемые международными организациями. Такие меры принимаются представляющими международное сообщество организациями, наделенными государствами соответствующими правами, что придает им принципиальное отличие от индивидуальных действий государств. Прежде всего речь идет о международно-правовых санкциях ООН, которые выступают важнейшим проявлением принуждения в межгосударственных отношениях и играют первостепенную роль в охране международного правопорядка. Санкции системы ООН направлены на контроль ситуации в мире, соблюдение всеми государствами норм международного права. Совет Безопасности ООН прибегает к обязательным санкциям как способу давления на государство, когда возникает угроза миру и когда дипломатические усилия не дают результата. Эти меры варьируются от экономических ограничений до международных военных акций.

Решение проблемы правомерности санкций имеет большое практическое значение для обеспечения мира и международной безопасности. Общеизвестны печальные последствия военных операций НАТО в Югославии в 1999 г. и в Ираке в 2003 г. под предлогом «санкций» в нарушение положений Устава ООН и в обход Совета Безопасности.

Немецкий профессор Б. Зимма, констатируя противоправность интервенции НАТО в Косово, однако, утверждает, что грань между правомерным и противоправным весьма тонка¹².

В свою очередь, известный российский юрист-международник профессор С.В. Черниченко также заявляет: «Сейчас вряд ли можно обнаружить какую-либо разновидность применения силы в межгосударственных отношениях, которая бы не выходила за пределы международного права»¹³.

И все же попробуем разобраться, каким критериям должны отвечать международно-правовые санкции, будучи важнейшим проявлением принуждения в межгосударственных отношениях и мощным

¹¹ Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 8.

¹² Simma B. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects // EJIL. 1999. No. 1.

¹³ Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 1. С. 221.

инструментом воздействия на правонарушителя, для того, чтобы их правомерность не подвергалась сомнениям.

Правовой основой введения санкций системы ООН является квалификация ситуации в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Устав ООН не раскрывает ни одно из этих понятий, оставляя, таким образом, задачу определения их объема практике Совета Безопасности в каждом конкретном случае.

В международно-правовой доктрине угроза миру долгое время понималась как угроза развязывания новой мировой войны¹⁴. Безусловно, сегодня коллективная безопасность не может узко трактоваться как отсутствие вооруженных конфликтов между государствами или внутри них. В практике Совета Безопасности наметилась тенденция более широкого толкования понятия «угроза миру». Массовые и грубые нарушения прав человека, широкомасштабные перемещения гражданского населения, международный терроризм, эпидемия СПИД, торговля наркотиками и оружием, экологические катастрофы расцениваются Советом Безопасности как создание прямой угрозы миру и безопасности человечества¹⁵.

В основе такого широкого толкования термина «угроза миру» лежит концепция «ограниченного» государственного суверенитета. Возросшая ценность человеческой личности, ее прав и свобод наполнила понятие «суверенитет» новым смыслом, а именно ответственностью государства перед обществом и каждым человеком. Если правительство берет на себя функции управления государством, то прежде

¹⁴ Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978. С. 50.

¹⁵ За последние годы Совет Безопасности ООН в ответ на массовые и грубые нарушения прав человека в том или ином регионе принял немало резолюций, квалифицирующих конфликты и гуманитарные кризисы как угрожающие международному миру или нарушающие международный мир. Таковы, например, резолюция 757 (1992) по Югославии, резолюция 767 (1992) по Сомали, резолюция 788 (1992) по Либерии, резолюция 841 (1993) по Гаити, резолюция 1070 (1996) по Судану, резолюция 1078 (1996) по Заиру, резолюция 1101 (1997) по Албании, резолюция 1125 (1997) по Центральноафриканской республике, резолюция 1135 (1997) по Анголе, резолюция 1165 (1998) по Руанде, резолюция 1171 (1998) по Сьерра Леоне, резолюция 1199 (1998) по Югославии, резолюция 1441 (2002) по Ираку. Кроме того, в ряде своих резолюций Совет Безопасности несколько отошел от принятых формулировок и определил ситуации как «помехи миру и безопасности», «дестабилизацию мира и безопасности региона», «серьезную угрозу стабильности и мирному развитию региона». Это резолюция СБ ООН № 1044 (1996) по Судану, резолюция СБ ООН № 1072 (1996) по Бурунди, резолюция СБ ООН № 1076 (1996) по Афганистану.

всего оно обязано защищать своих подданных и обеспечивать им реализацию основных прав и свобод, предоставленных Всеобщей декларацией прав человека. В противном случае международное сообщество не может остаться в стороне. В свое время Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан предложил более «не рассматривать национальные границы как препятствие для вмешательства соединений, вводимых Советом Безопасности ООН с целью защиты прав человека»¹⁶. Тот факт, что конфликт является внутренним, не дает ни одной из его сторон какого-либо права игнорировать самые элементарные нормы человечности. Проблема защиты прав человека во внутригосударственных конфликтах становится вопросом международной безопасности. ООН обязана применять принудительные меры для пресечения массовых и грубых нарушений прав человека во внутригосударственных конфликтах.

Нарушение мира как основание применения принудительных мер Советом Безопасности толкуется ограничительно. Имеется в виду вооруженное столкновение международного характера.

Наиболее серьезной формой нарушения мира является агрессия. Определенные доктринальные ориентиры в отношении того, что следует понимать под «агрессией», дало определение агрессии, принятое декларацией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. Документ содержит перечень конкретных агрессивных актов и отмечает, что «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии». Однако объем акта агрессии варьируется в зависимости от конкретной ситуации и не может подлежать точному физическому описанию без нарушения прерогативы Совета Безопасности в констатации ситуаций, предусмотренных ст. 39 Устава ООН.

Таким образом, Совет Безопасности ООН, будучи главным органом, на который возложена обязанность поддержания международного мира и безопасности, обладает исключительным правом и дискреционными полномочиями по квалификации ситуации в качестве угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Данная квалификация является единственным юридическим основанием правомерного применения санкций международным сообществом от принятия мер экономического воздействия до использования военной силы.

¹⁶ Кофи А. Аннан. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1999. С. 7.

Право Совета Безопасности на введение коллективных санкций без применения вооруженной силы предусмотрено ст. 41 Устава ООН. Эти санкции могут включать полный или частичный перерыв экономических и торговых отношений и/или более конкретные меры, как эмбарго на поставки оружия, запрещение въезда или проезда, разрыв железнодорожных, морских, воздушных и иных средств сообщения, финансовые или дипломатические ограничения. Данный перечень не является исчерпывающим.

Среди принудительных мер ООН невоенного характера наиболее эффективными и влекущими для стран-нарушителей наиболее серьезные последствия являются экономические санкции. Механизм экономических санкций заключается в применении мер, направленных на снижение общего экономического благосостояния государства-объекта, с целью принудить правительство этого государства изменить свою политику и выполнить требования Совета Безопасности ООН. Например, эмбарго, будучи одной из самых популярных экономических санкций, включает в себя более или менее полный запрет на внешнеэкономические отношения с определенным государством или перерыв в экспорте какого-либо товара в соответствующее государство или импорте какого-либо товара из этого государства.

За последние два десятилетия Совет Безопасности неоднократно принимал решения о наложении экономических санкций, в частности: на Ирак в 1990 и 2003 гг., на бывшую Югославию в 1991, 1992 и 1998 гг., на Ливию в 1992 г., на Либерию в 1992, 2001, 2003, 2004, 2006 и 2009 гг., на Сомали в 1992 и 2008 гг., на Гаити в 1993 и 1994 гг., на силы УНИТА в Анголе в 1993, 1997 и 1998 гг., на Руанду в 1994 г., на Судан в 1996 и 2005 гг., на Сьерра-Леоне в 1997, 1998, 2000 и 2001 гг., на Афганистан в 1999, 2000 и 2005 гг., на Эфиопию и Эритрею в 2000 году, на Конго в 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 гг., на Кот-д'Ивуар в 2004 и 2010 гг., на Ливан в 2005 г., на КНДР в 2006 и 2009 гг. и на Иран в 2006, 2007, 2008 и 2010 гг. Многие из этих санкций применялись в ответ на массовые и грубые нарушения прав человека.

Исследователи высказываются в пользу экономических санкций, считая их либеральной альтернативой военным мерам. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная по решению Генерального секретаря ООН, в опубликованном в 2004 г. докладе пришла к выводу, что «санкции являются жизненно важным, хотя и несовершенным инструментом. Они представляют собой необходимую

середину между войной и словами, когда страны, отдельные лица и повстанческие группы нарушают международные нормы и когда отсутствие реакции ослабляло бы эти нормы, ободряло бы других нарушителей или истолковывалось бы как согласие»¹⁷.

Экономические санкции сыграли позитивную роль в крушении режима апартеида в ЮАР. Ряд диктаторских режимов Южной Америки под воздействием санкций согласился провести демократические выборы. Экономические санкции Совета Безопасности заставили Ирак вывести из Кувейта свои войска, Сербию – прекратить поддержку боснийских повстанческих группировок, остановили военные действия на Гаити и в Анголе. Кроме того, применение санкций в Ираке, возможно, смогло помешать Саддаму Хусейну создать оружие массового уничтожения. В Ливии санкции способствовали возобновлению дружественных отношений правительства с западными странами. Экономические санкции в Либерии не дали ожидаемого результата, но все же создали ряд препятствий либерийскому диктатору Ч. Тэйлору в подготовке и вооружении Революционного объединенного фронта повстанческой армии в Сьерра-Леоне.

В то же время большое число государств и гуманитарных организаций отмечают неблагоприятное воздействие санкций на наиболее уязвимые слои населения. Высказывается также обеспокоенность в отношении того негативного воздействия, которое санкции могут оказывать на экономику третьих стран.

Весьма интересной в этой связи представляется позиция австрийского профессора Г. Кехлера. Он не только критикует санкции, называя их «реликтом старой системы международного права, которая предопределялась концепцией силы», но и пытается оспорить их международно-правовую правомерность¹⁸.

Свою критику Г. Кехлер начинает с рассмотрения этических аспектов санкций. Австрийский профессор полагает, что экономические санкции представляют собой форму коллективного наказания и не соответствуют принципу индивидуальной ответственности. Наказание людей, не ответственных за политические действия, по его мнению, не просто аморально, но сродни актам терроризма. Г. Кехлер

¹⁷ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 г. URL: <http://www.un.org/russian/secureworkd/report>.

¹⁸ Hans Koechler. The United Nations Sanctions Policy and International Law. Kuala Lumpur, 1995.

высказывается и по поводу нормативной стороны вопроса. Он считает неправомерным наделение Совета Безопасности такой широтой усмотрения, чтобы принимать решения, существенно ограничивающие людей в их правах, нарушая тем самым предписания Устава. Несмотря на то что ряд умозаключений австрийского правоведа представляются сомнительными, нельзя не согласиться с жесткостью экономических санкций, особенно всеобъемлющего характера.

В этой связи все более широко признается, что в целях обеспечения правомерности санкций, вводимых Советом Безопасности, их планирование, применение и осуществление необходимо усовершенствовать. Основываясь на универсальных международных соглашениях в сфере права прав человека, а также исходя из элементарных соображений гуманности, можно утверждать, что режимы санкций должны разрабатываться таким образом, чтобы они не ставили под угрозу жизнь или здоровье населения государства, являющегося объектом санкций. Межучрежденческий постоянный комитет по гуманитарным последствиям санкций, созданный на основании резолюции ГА ООН 46/182 от 19 декабря 1991 г., неоднократно призывал к необходимости учитывать право прав человека и международное гуманитарное право при разработке, контроле и пересмотре режимов установленных санкций.

Российская Федерация в 2007 г. представила в Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли организации проект декларации Генеральной Ассамблеи об основных условиях и стандартных критериях введения и применения санкций и других принудительных мер. В документе определялся ряд общих вопросов, касающихся применения принудительных мер, многие из которых можно рассматривать как условия правомерности санкций системы ООН. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с положениями Устава ООН и нормами международного права. Санкции должны быть точно направленными, преследовать ясные и четкие цели, иметь временные рамки, подлежать регулярному обзору с заслушиванием мнения государства – объекта санкций и предусматривать четко оговоренные условия отмены. Санкции необходимо осуществлять такими методами, которые обеспечили бы баланс между эффективностью, имеющей целью достижение желаемых результатов, и возможными негативными последствиями, включая социально-экономические и гуманитарные последствия, для населения и третьих стран.

Негативные последствия санкций можно уменьшить, например, за счет тщательно продуманных исключений гуманитарного характера. Продукты питания, лекарства, медицинское и сельскохозяйственное оборудование не должны подпадать под действие режимов санкций ООН.

Примеров ограничений санкций ООН исключениями гуманитарного характера достаточно. Уже в случае с Ираком Совет Безопасности в резолюции № 661 (1990 г.) исключил из режима санкций поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей. В резолюции № 757 (1992 г.) Совет Безопасности принял решение ввести всеобъемлющие экономические санкции в отношении Югославии, предусмотрев, что запрет на коммерческие и финансовые сделки не будет распространяться на поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей, и на поставки продовольствия. Аналогичный характер носила резолюция № 917 (1994 г.) в отношении Гаити.

Кроме того, все большую поддержку получают так называемые «умные» (smart) или «целенаправленные» (targeted) санкции, которые направлены на оказание давления на режимы, а не на людей, что позволяет уменьшить гуманитарные издержки. Например, такие санкции могут предусматривать замораживание финансовых активов и блокирование финансовых сделок представителей политических элит или образований, действия которых явились первопричиной введения санкций. Например, «целенаправленные» санкции были введены в отношении торговли алмазами из зон конфликтов в африканских странах, где войны частично финансировались за счет продажи незаконных алмазов в обмен на вооружения и связанные с этим материальные средства.

Таким образом, следует приветствовать произошедшую эволюцию в практике применения санкций: если раньше они зачастую представляли собой грубое средство ненаправленного воздействия, то сегодня превратились в инструмент, отличающийся более адресным характером.

С учетом всех этих факторов правомерность экономических санкций должна оцениваться не только с точки зрения их эффективного воздействия на государство-правонарушителя, но и с точки зрения минимизации негативных последствий для его населения и третьих стран.

Еще большие трудности вызывает дискуссия о правомерности санкционных мер ООН с применением вооруженной силы.

В соответствии со ст. 42 Устава ООН Совет Безопасности уполномочивается предпринять действия воздушными, морскими или сухопутными силами, если он сочтет, что меры, предусмотренные в ст. 41 Устава ООН, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными. Это означает, что Совет Безопасности может предпринять вооруженные операции после осуществления мер по ст. 41 Устава ООН, одновременно с ними и в качестве первичной меры.

Проведение принудительных действий может иметь место только по решению Совета Безопасности и только под его руководством. Но для осуществления военных действий под своим руководством Совет Безопасности может использовать предоставленные в его распоряжение вооруженные силы государств-членов (ст. 43 Устава), а также, где это уместно, региональные соглашения или органы (ст. 53 Устава ООН).

Такова правовая основа применения военных санкций. Однако в стремлении применить эти четкие формулировки Устава на практике приходится сталкиваться с множеством трудных вопросов.

Так, определенные трудности имеют место, когда налицо внешняя угроза одного государства по отношению к другому, но при этом в Совете Безопасности существуют разногласия по поводу принятия соответствующего решения.

В подобной ситуации некоторые правоведы предлагают расценивать отсутствие резолюции Совета Безопасности ООН об использовании силовых мер для исполнения его собственных требований в отношении поддержания международного мира и безопасности как невыполнение Советом своих обязанностей¹⁹.

Вместе с тем представляется, что непринятие Советом Безопасности решения о применении силы есть не свидетельство его отстранения от обязанностей, а, напротив, выражение определенной позиции этого органа. Отказ Совета из-за отсутствия согласия среди его членов санкционировать применение силы – это тоже решение, основанное на Уставе ООН. Когда это было действительно нужно, Совет Безопасности ООН принимал решения о силовых мерах в поддержку демократии и прав человека. Санкционирование использования военной силы, например, имело место в целях восстановления суверенитета

¹⁹ Murase Shinaya. The Relationship Between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force // *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*. Edited by Nisuke Ando. Kluwer Law International. 2002. Vol. 2. P. 1543.

Кувейта после вторжения Ирака (1991 г.), создания надежной обстановки при проведении операций по оказанию гуманитарной помощи в Сомали (1992 г.), защиты гражданского населения в Руанде (1994 г.), восстановления власти демократически избранного правительства в Гаити (1994 г.), охраны гуманитарных операций в Албании (1997 г.), восстановления мира и безопасности в Восточном Тиморе (1999 г.)

Следующей проблемой является определение условий, при которых санкция Совета Безопасности на применение военной силы с целью устранения угрозы миру будет оправданной. Использование силы в целях поддержания международного мира и безопасности должно быть не только законным, но и легитимным, т.е. оправданным с моральной точки зрения.

Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная по решению Генерального секретаря ООН, в опубликованном в декабре 2004 г. докладе обозначила пять критериев легитимности, которые Совет Безопасности должен учитывать при рассмотрении вопроса о санкционировании применения военной силы. А именно: серьезность устраняемой угрозы миру, безопасности государства или человека; нейтрализация угрозы в качестве главной цели военной операции; использование силы только как крайнее средство, когда невоенные варианты оказались/окажутся безуспешными; соразмерность применяемых военных средств масштабам угрозы; сбалансированный учет последствий силовых действий.

Рассмотрим подробнее основные критерии легитимности.

На первом месте при анализе критериев, которые позволяли бы говорить о правомерном применении силы, стоит серьезность, острота ситуации. Критерий серьезности угрозы предполагает явную опасность для международного мира и стабильности. По общепризнанному мнению (Л. Оппенгейм, Х. Лаутерпахт), внутренняя угроза будет признана серьезной и посягающей на мировую безопасность в случае наличия фактов «грубых, серьезных, широкомасштабных и длительных» нарушений «основных и фундаментальных» прав человека, вызвавших «массовые и систематические страдания» населения и совершенных «путем жестоких, варварских актов», представляющих собой преступления против человечности (геноцид или сопоставимые по масштабам массовые убийства, этнические чистки и т.д.). Применение силы будет оправданно только при «наличии или неминувости» подобных вопиющих нарушений прав человека.

Правда, появляется расхождение во мнениях по вопросу, какие права человека считаются «фундаментальными». Безусловно, право на жизнь. Большинство юристов к ним также относит право на свободу, защиту по закону, недискриминацию и физическую неприкосновенность, а некоторые утверждают, что препятствие осуществлению права на самоопределение может служить оправданием вмешательства.

Важно учитывать и другой момент. Под угрозой не обязательно должны находиться миллионы людей. Но наличие любой достаточно крупной группы людей, находящихся в условиях непосредственной угрозы, является дополнительным аргументом в пользу применения силы для их защиты. Проблема здесь состоит еще и в склонности властей в государствах скрывать истинные масштабы потрясений и пострадавших.

Некоторые сложности возникают при определении того, считать ли угрозу явной, реальной. В частности, одной из главных опасностей на сегодняшний день является неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения, его компонентов и средств доставки. Однако насколько реальна возможность попадания оружия массового уничтожения в руки разного рода преступных террористических группировок? Эта проблема сегодня поднимается в контексте противодействия новым угрозам международной безопасности.

Признание Советом Безопасности той или иной ситуации серьезной угрозой мировому порядку и, как следствие, его решение о применении силы должны основываться на очевидных и неоспоримых фактах либо на проверенной, независимо подтвержденной информации.

Весьма важным критерием легитимности использования военной силы является цель военной операции. Безусловно, в условиях мощной политизации современного мира гуманитарные миссии не бывают лишены политической подоплеки. Однако важен доминирующий мотив. Главной целью применения силы должно быть пресечение угрозы миру и предотвращение крупномасштабных серьезных нарушений прав человека, таких как право на жизнь.

Учитывая то обстоятельство, что на практике любые военные действия сплошь и рядом чреваты самыми разрушительными последствиями, кровью и человеческими жертвами, применение силы может быть оправданно только при безуспешности попыток обращения к мирным средствам воздействия на государство, нарушающее права человека.

Действующее международное право предусматривает широкий инструментарий невооруженной реакции членов международного сообщества в случаях угрозы или существования гуманитарных кризисов. Среди них прежде всего можно отметить режимы санкций ООН и Европейского союза, возможность введения санкций отдельными государствами, «полевые миссии» по проверке соблюдения прав человека Верховного комиссара ООН по правам человека, Комиссии по правам человека ОБСЕ, посредническую деятельность Генерального секретаря ООН, Верховного комиссара ООН по правам человека и других высокопоставленных персон, акции по оказанию гуманитарной помощи (проводятся Красным Крестом, организациями при ООН по оказанию помощи беженцам, негосударственными организациями), деятельность международных судов и трибуналов (в том числе создание на основании принятого в 1998 г. в Риме Устава Международного уголовного суда, наделенного широкими правами по наказанию за деяния, совершенные отдельными личностями, такие как военные преступления, геноцид и преступления против человечности). Сосредоточенность ведущейся в политико-правовых кругах дискуссии на вопросах вооруженного вмешательства с целью обеспечения соблюдения прав человека не должна отодвигать на второй план эти меры.

Совет Безопасности, санкционируя применение силы, должен быть абсолютно убежден в эффективности военного вмешательства и в отсутствии разумной альтернативы ему.

Традиционно в качестве условия правомерности применения вооруженной силы в международных отношениях рассматривается соответствие военных действий и применяемых в ходе силовой операции средств масштабам угрозы, их соразмерность. Военные действия могут предприниматься с целью защиты людей и не должны выходить за пределы их непосредственной защиты. Речь идет о пропорциональности использования силы и того риска, которому подвергается защищаемый.

Еще один важный критерий, при котором санкция на применение силы будет оправданна, – это меньшая возможность возникновения угрозы международному миру и безопасности в результате вмешательства, чем в результате продолжения нарушений прав человека, которые оно должно остановить. Неизбежными составляющими войны и послевоенного периода часто становятся смерть, разрушения и анархия. Подобные разрушительные последствия международного вмешательства не должны превышать ущерб, который был бы причинен массовым

нарушением прав человека в стране. Иными словами, необходим сбалансированный учет последствий.

В качестве критериев легитимности применения военной силы можно предложить также следующие: соответствие задействованных сил решаемым задачам (направленность непосредственно против нарушителя и поддерживающей его инфраструктуры); ненарушение самой вмешивающейся стороной в ходе силовых операций международных норм о правах человека и гуманитарного права; учет безопасности гражданского населения и сохранности окружающей среды и др.

Очевидно, что применение международных мер принуждения будет правомерным только в том случае, если оно отвечает и условиям законности, т.е. имеет юридические основания, вытекающие из Устава ООН, и критериям легитимности, т.е. является оправданным.

Особо необходимо сказать о трудностях, связанных с практикой ООН в области создания и применения вооруженных сил, которые также ставят под вопрос правомерность самих военных операций.

Статья 43 Устава ООН определяет порядок предоставления членами ООН в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил, помощи, средств обслуживания: на основе особого соглашения или соглашений, заключаемых Советом с государствами – членами ООН, с последующей их ратификацией по требованию Совета Безопасности, то есть на основе его решения. Согласно Уставу ООН Совет Безопасности должен решать все вопросы, связанные с созданием и применением вооруженных сил, опираясь на помощь и советы Военно-Штабного Комитета (ВШК), состоящего из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей (ст. 47 Устава).

Однако ни 43-я, ни 47-я статьи Устава ООН не были применены на практике из-за разногласий между постоянными членами Совета Безопасности. Опыт проведения принудительных военных действий непосредственно международными силами, организованными самой ООН, крайне незначителен. Можно сослаться на операцию ООН в Конго (1960–1964 гг.).

Вместе с тем растет число прецедентов, когда Совет Безопасности передает свои полномочия на создание многонациональных сил и осуществление принудительных действий группе государств-членов. Такое делегирование полномочий имело место во время войны в Корее (1950–1951 гг.), в Ираке (1990–1991 гг.) в связи с его агрессией в отношении Кувейта. В дальнейшем Совет Безопасности уполномочивал группы

государств-членов на применение вооруженной силы для проведения гуманитарных операций в Сомали (1992 г.), под руководством США, и в Руанде (1994 г.), под руководством Франции, а также для оказания содействия в деле восстановления демократии на Гаити (1994 г.), под руководством США, и т.д. Контроль и финансирование этих операций также осуществляли государства-участники, а не Совет Безопасности.

Возникает вопрос о правомерности создания подобных многонациональных сил, берущих на себя, хотя и с разрешения Совета Безопасности, функции по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности. В Уставе ООН нет ни одного положения, которое бы позволяло Совету Безопасности самоустраняться от выполнения его обязанностей и делегировать свою компетенцию одному государству или группе государств, не обеспечивая сохранение своего руководства²⁰.

Нормальный ход событий согласно Уставу ООН возможен был только после заключения соглашения или соглашений с членами ООН о передаче в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил.

Итак, как мы видим, на сегодняшний день Организация Объединенных Наций обладает развитым механизмом принуждения, действующим в защиту международного правопорядка и прав человека. Несмотря на критику практики применения санкций ООН, ни ученые, ни политики, ни международные организации не требуют отказа от этого института. Международное право, как и любая иная правовая система, не может обойтись без мер принуждения. Однако санкционный механизм ООН нуждается в усовершенствовании. Применение принудительных мер должно быть правомерным, иными словами, законным и легитимным одновременно. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с Уставом ООН, с принципами и нормами международного права, быть оправданными, адекватными и целенаправленными.

Существуют убедительные доказательства того, что санкционные меры могут в огромной степени способствовать поддержанию международного правопорядка, если они применяются не как самоцель, а используются в поддержку целостного подхода к урегулированию конфликта. Главная задача заключается в обеспечении того, чтобы доверие к ним и их правомерность в глазах всего мира были бесспорными. Лишь

²⁰ См.: Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривичиковой. М., 2000. С. 367.

тогда можно надеяться на реализацию всего потенциала мер принуждения в интересах международного мира и безопасности.

Библиографический список

Александрова Э.С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира. – М., 1978.

Василенко В.А. Международно-правовые санкции. – Киев, 1982.

Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 г. URL: <http://www.un.org/russian/secureworldk/report>.

Ежегодник комиссии международного права. – Нью-Йорк, 1979. – Т. 2.

Ежегодник комиссии международного права. Документы 43-й сессии. – Нью-Йорк, 1991. – Т. 2. – Ч. 1 // Документ ООН A/46/10.

Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.

Кофи А. Аннан. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. – Нью-Йорк, 1999.

Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. – М., 1966.

Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 2000.

Михеев Ю.А. Применение принудительных мер по Уставу ООН. – М., 1967.

Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. – М., 1992.

Оппенгейм Л. Международное право. – М., 1948. – Т. 1.

Словарь международного права. – М., 1982.

Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. – М., 1963.

Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 1970.

Фарушкин М.Х. Международно-правовая ответственность государств // Международная правосубъектность. – М., 1971.

Черниченко С.В. Теория международного права. – М., 1999. – Т. 1.

Hans Koechler. The United Nations Sanctions Policy and International Law. – Kuala Lumpur, 1995.

Murase Shinaya. The Relationship Between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force // Liber Amicorum Judge

- Shigeru Oda. Edited by Nisuke Ando. Kluwer Law International. – 2002.
– Vol. 2.
Simma B. NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects // EJIL.
– 1999. – No. 1.

Legitimate Compulsion in International Law (Summary)

*Ludmila N. Tarasova**

The article attempts at defining international legal basis and criterion of legitimate compulsion in the intergovernmental relations, revealing main and competence of the UN's Security Council for its realization.

Keywords: legitimate compulsion; use of force, international law; intergovernmental relations.

* Ludmila N. Tarasova – Ph.D. in Law, assistant professor of the Chair of State legal sciences, Moscow Academy of Finance and Law. tarasova.l@mfua.ru.