

Правовая оценка применения силы против Ирака*

В обоснование военной операции против Ирака делаются ссылки на резолюции Совета Безопасности ООН 678 (1990), 687 (1991), 1441 (2002).

С таким обоснованием нельзя согласиться. Указанные резолюции Совета Безопасности, рассматриваемые в их совокупности, а также в сочетании с другими резолюциями Совета по Ираку, официальными заявлениями государств о понимании этих резолюций и положениями Устава ООН, на основании которых они были приняты, свидетельствуют о том, что Совет Безопасности в данном случае не уполномочивал государства-члены на применение силы против Ирака.

В соответствии с пунктом 2 резолюции 678 Совет уполномочил «государства-члены, сотрудничающие с правительством Кувейта,... использовать все необходимые средства, с тем чтобы поддержать и выполнить резолюцию 660 и все последующие соответствующие резолюции и восстановить международный мир и безопасность в этом районе». Это было разрешение на самостоятельное принятие государствами решения о применении силы против Ирака в связи с его вторжением в Кувейт.

Этот мандат был, однако, ограничен резолюцией Совета Безопасности 686. Она, среди прочего, подтвердила приверженность всех государств-членов независимости, суверенитету, территориальной целостности Ирака и приняла к сведению намерение государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, как можно скорее прекратить военное присутствие в Ираке по достижении целей резолюции 678. Кроме того, согласно пункту 4 резолюции 686 положения резолюции 678, которые содержат мандат на применение силы против Ирака, действуют только в течение периода, необходимого для того, чтобы Ирак выполнил пункты 2 и 3 резолюции 686 (эти пункты, в частности, налагали на Ирак требования, связанные с прекращением действий, направленных на аннексию Кувейта, и с ликвидацией последствий вторжения в Кувейт). Кроме того, в пункте 8 резолюции 686 Совет Безопасности

* Правовой департамент МИД России.

постановил, что он будет продолжать активно рассматривать этот вопрос «в целях обеспечения быстрого окончательного прекращения военных действий».

Еще более важное значение в этом контексте имеет резолюция Совета Безопасности 687. В преамбуле этой резолюции вновь принимается к сведению намерение государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, как можно скорее, прекратить военное присутствие в Ираке в соответствии с пунктом 8 резолюции 686. В пункте 6 резолюции 687 Совет Безопасности отметил, что как только Генеральный секретарь уведомит его о завершении развертывания наблюдателей ООН, для государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом, будут созданы условия для прекращения их военного присутствия в Ираке в соответствии с резолюцией 686.

Установив далее в резолюции 687 новые обязательства Ирака, в частности обязательства по разоружению, Совет Безопасности в пункте 33 этой резолюции объявил, что после принятия Ираком этих обязательств «вступает в силу официальное прекращение огня между Ираком и Кувейтом и государствами-членами, сотрудничающими с Кувейтом в соответствии с резолюцией 678».

Сразу вслед за положением об официальном прекращении огня в резолюции 687 следует положение, имеющее ключевое значение для толкования решений Совета Безопасности по Ираку. В пункте 34 резолюции 687 Совет Безопасности постановил, что будет «продолжать рассмотрение этого вопроса и предпринимать такие дальнейшие шаги, которые могут потребоваться для осуществления настоящей резолюции и обеспечения мира и безопасности в этом районе».

Положения резолюций 686 и 687 ясно свидетельствуют о том, что очевидным намерением Совета Безопасности было не только ввести прекращение огня на условиях, установленных в резолюции 687, но и ограничить во времени мандат на применение силы, содержащийся в пункте 2 резолюции 678, а также прекратить военное присутствие в Ираке государств-членов, сотрудничающих с Кувейтом. Главное же в том, что эти положения отражают намерение Совета Безопасности ясно продемонстрировать, что далее рассмотрением вопроса о ситуации в Ираке и вокруг него будет заниматься именно Совет Безопасности, и что именно он, а не самостоятельно государства-члены, будет принимать решения, которые могут понадобиться для обеспечения выполнения условий прекращения огня, установленных резолю-

цией 687, и, соответственно, для обеспечения мира и безопасности в этой связи, включая, как это очевидно, применение силы.

Резолюцией 687 Совет Безопасности вернул себе прерогативу принятия решений по поддержанию международного мира и безопасности применительно к Ираку, включая применение силы против него, которая была в связи с вторжением Ирака в Кувейт делегирована резолюцией 678 государствам-членам, сотрудничающим с Кувейтом. Согласно резолюции 687 именно Совет Безопасности, а не самостоятельно государства-члены, решает, имело ли место нарушение условий прекращения огня, и если условия прекращения огня были нарушены, то какие меры должны быть приняты в этой связи.

Следовательно, резолюция 687 не дает оснований полагать, что право определять невыполнение Ираком его обязательств по этой резолюции (являющихся условиями прекращения огня) и, соответственно, право принимать решения о применении силы и после принятия резолюции 687 по-прежнему принадлежит государствам-членам, сотрудничающим с Кувейтом.

О таком понимании ситуации свидетельствуют, например, многочисленные официальные заявления российской стороны, делавшиеся в течение 90-х годов. Россия, подчеркивая необходимость выполнения Ираком соответствующих резолюций Совета Безопасности, вместе с тем неоднократно осуждала не санкционированное Советом Безопасности применение силы против Ирака и настаивала на необходимости осуществления всех дальнейших шагов в отношении Ирака в рамках Совета Безопасности. Россия неоднократно выступала против попыток интерпретировать принятые Советом Безопасности резолюции по Ираку как представляющие собой во всей их совокупности «достаточную основу для применения против Ирака силы». При этом подчеркивалось, что именно Совет Безопасности в соответствии со своей главной ответственностью за поддержание международного мира и безопасности полномочен принимать решения о дальнейших шагах в ситуации вокруг Ирака¹.

¹ См., например, заявление Президента Российской Федерации от 17.01.1998 г.; заявления Правительства Российской Федерации в связи с ситуацией в Ираке от 23.09.1996 г.; сообщения МИД для печати в связи с ситуацией вокруг Ирака от 26.01.1998 г., 06.11.1998, 12.11.1998 г., 17.11.1998 г., 29.05.1999 г.; заявление официального представителя МИД России от 12.02.1999 г. о продолжении работы в Совете Безопасности ООН по согласованию новых подходов к взаимоотношениям ООН с Ираком; заявление МИД России от 17.12.1999 г. в связи с принятием резолюции Совета Безопасности 1284.

Не изменила правовую ситуацию и резолюция 1441. Она среди прочего, напоминает о положениях пункта 2 резолюции 678; констатирует, что Ирак существенно нарушал и продолжает существенно нарушать обязательства, предусмотренные соответствующими резолюциями, включая резолюцию 687; напоминает, что Совет Безопасности неоднократно предупреждал Ирак, что дальнейшее нарушение им своих обязанностей приведет к серьезным для него последствиям.

Тем не менее, она предоставляет Ираку последнюю возможность выполнить свои обязанности по разоружению и, соответственно, вводит усиленный режим инспекций в целях обеспечения полного и поддающегося проверке завершения разоружения, предусмотренного резолюцией 687 и последующими резолюциями Совета. Кроме того, в резолюции 1441 Совет постановил, что ложные сведения и упущения в заявлениях, представленных Ираком, несоблюдение Ираком этой резолюции и нежелание в полной мере сотрудничать в ее осуществлении, будут представлять собой еще одно существенное нарушение Ираком своих обязанностей.

Эти жесткие формулировки свидетельствуют о том, что Совет Безопасности сделал Ираку последнее предупреждение. Ирак уже находится в состоянии существенного нарушения обязательств, и, если он допустит еще одно существенное нарушение, его ждут серьезные последствия.

Однако Совет Безопасности в резолюции 1441 не уполномочивает государства-члены самостоятельно давать оценку выполнению Ираком обязательств, налагаемых на него как данной резолюцией, так и резолюциями, предшествующими ей, включая резолюцию 687. Текст резолюции 1441 свидетельствует о прямо противоположном. Ее резолютивная часть практически полностью посвящена изложению механизма контроля за действиями Ирака. В соответствии с резолюцией 1441 этот контроль осуществляют инспекторы ООН (ЮНМОВИК) и МАГАТЭ. Они представляют свои доклады Совету Безопасности для, как указывается в пункте 4 резолюции, проведения оценки в соответствии с ее пунктами 11 и 12. В свою очередь, в пунктах 11 и 12 определяются действия ЮНМОВИК, МАГАТЭ и Совета Безопасности в случаях невыполнения Ираком его обязанностей по разоружению или любых помех с его стороны в осуществлении инспекционной деятельности. В пункте 12 Совет Безопасности постановляет немедленно собраться по получении доклада в соответствии с пунктами 4 или 11,

чтобы рассмотреть ситуацию и необходимость полного соблюдения всех соответствующих резолюций Совета в целях обеспечения международного мира и безопасности. И, наконец, после предупреждения Ирака о возможных серьезных последствиях (пункт 13) в пункте 14 Совет постановляет продолжать заниматься этим вопросом.

Таким образом, весь механизм контроля и оценки выполнения Ираком обязательств по резолюциям Совета Безопасности сосредоточен согласно резолюции 1441 в руках Совета Безопасности. Соответственно, только сам Совет мог констатировать нарушение Ираком резолюции 1441. Однако окончанию работы инспекторов и, следовательно, рассмотрению их окончательного доклада Советом Безопасности помешало начало военных действий.

В резолюции 1441 нет положений, уполномочивающих государства-члены самостоятельно принимать решения о применении силы против Ирака. Напоминание о резолюции 678 содержится лишь в преамбуле резолюции 1441. В постановляющей части резолюции 1441, где излагаются собственно решения Совета Безопасности, резолюция 678 не упоминается. Зато и в постановляющей, и в преамбулярной части резолюции 1441 содержатся многократные ссылки на резолюцию 687, которой, как отмечалось выше, Совет вернул себе прерогативу принятия решений о применении силы против Ирака.

С учетом изложенного напоминание в преамбуле резолюции 1441 о резолюции 678 не может рассматриваться как возобновление полномочий государств-членов самостоятельно принимать решение о применении силы в отношении Ирака. Это напоминание было лишь предостережением Ираку о том, что решение о таком возобновлении полномочий может быть принято Советом Безопасности, если он решит, что Ирак нарушил обязательства по резолюции 1441, и для него должны наступить такие серьезные последствия, которые будут сформулированы Советом.

В связи с принятием резолюции 1441 три постоянных члена Совета Безопасности – Китай, Франция и Российская Федерация – выступили с совместным заявлением, в котором утверждалось, что эта резолюция Совета Безопасности исключает любой автоматизм в применении силы. Насколько нам известно, другие члены Совета Безопасности не заявляли по итогам принятия резолюции 1441 о каком-либо принципиально ином ее понимании. В заявлении трех постоянных членов Совета также отмечалось, что в случае несоблюдения Ираком своих

обязательств будут применяться пункты 4, 11 и 12 резолюции 1441. Соответственно, в этом случае вопрос о дальнейших шагах должен был быть решен Советом Безопасности на основе доклада ЮНМОВИК и МАГАТЭ. Исходя именно из такого понимания резолюции 1441, Китай, Франция и Россия поддержали эту резолюцию, которая была принята единогласно. О таком понимании резолюции 1441 большинством постоянных членов Совета Безопасности было хорошо известно, в т.ч. и тем государствам, которые теперь дают иное толкование этой резолюции в обоснование своих действий.

10 марта 2003 г. Генеральный Секретарь ООН отметил, что если США или другие выйдут за рамки Совета и предпримут военные действия, то это не будет соответствовать Уставу ООН.

То, что после резолюции 687 только Совет Безопасности мог принять решение о применении силы против Ирака, следует не только из собственно резолюций 1441 и 687, но из их толкования в контексте соответствующих положений Устава ООН.

Поддержание международного мира и безопасности и принятие для этого эффективных коллективных мер является, согласно статье 1 Устава ООН, основной целью Организации. Для достижения этой цели все члены Организации, в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Устава, должны воздерживаться от угрозы силой или ее применения. За исключением реализации права на самооборону, Устав ООН допускает применение силы только на основе соответствующего решения Совета Безопасности, принятого по главе VII Устава. Главная ответственность Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности возложена на него в соответствии со статьей 24 Устава. В свете именно этих положений Устава, являющихся отражением идеологии ООН как системы коллективного поддержания международного мира и безопасности, и следует толковать положения резолюций Совета Безопасности.

Суммируя изложенное: ни толкование самих по себе резолюций 678, 687, 1441 в их сочетании, ни тем более их толкование в контексте положений Устава ООН не дает оснований утверждать, что у государств, применяющих сейчас силу против Ирака, было право самостоятельно принимать решение о таких действиях. Для применения силы против Ирака в данном случае требовалось новое решение Совета Безопасности ООН. В отсутствие такого решения применение силы против Ирака является неправомерным.