

Правомерные принудительные меры по Уставу ООН

ЛЮДМИЛА ТАРАСОВА

В качестве характерной черты развития современного международного права можно отметить тенденцию к все более основательному регулированию применения мер принуждения в межгосударственных отношениях. Основопологающие начала регламентации правомерного принуждения в сфере межгосударственных отношений установил Устав ООН. Обязывая государства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, Устав ООН вместе с тем 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 гл. VII Устава ООН Совет Безопасности ООН наделен полномочиями прини-

мать принудительные меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Согласно доктринальному подходу, «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»¹.

В этом контексте следует также отметить, что в международно-правовой доктрине сложилось мнение, что все действия принудительного характера охватываются понятием «санкции» (лат. *sanctio* – «принудительная мера»)².

В целом необходимо подчеркнуть, что наука международного права отличает

ТАРАСОВА Людмила Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного-правовых дисциплин Московской финансово-юридической академии, доцент кафедры международного права РУДН. E-mail: interlaw@rambler.ru

Ключевые слова: международное право, международная безопасность, права человека, санкции, принудительные меры, нарушения мира, агрессия.

чается 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.

Например, М.Х.Фарушкин под понятием «международные санкции» понимает «не только применяемые в отношении субъекта международного деликта меры государственного принуждения (санкции в узком смысле слова), но и другие допускаемые международным правом последствия неправомерных деяний: реституцию, репарацию, сатисфакцию, уголовное наказание физических лиц, репрессалии»³.

Профессор В.А.Василенко относит к санкциям все виды правомерного принуждения, осуществляемого как государствами, так и международными организациями: реторсии; репрессалии; самооборону; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры, осуществляемые международными организациями⁴.

Широкое понимание санкций также нашло отражение в трудах Ю.А.Михеева, Т.Н.Нешатаевой, Г.И.Тункина⁵ и др.

Однако Комиссия международного права (КМП) сформировала свою позицию по данному вопросу. При работе над проектом статей об ответственности государств КМП 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»⁶. Позднее, на 43-й сессии, КМП 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».

В окончательном варианте текста проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятом Комиссией международного права на 53-й сессии, ст. 18 посвящена «принуждению другого государства».

Она гласит: «Государство, которое принуждает другое государство к совершению какого-либо деяния, несет международную ответственность за данное деяние, если:

- а) такое деяние, если бы не принуждение, являлось бы международно-противоправным деянием принуждаемого государства;
- б) принуждающее государство делает это, зная об обстоятельствах этого деяния».

Что касается контрмер, то им посвящен ряд проектов статей:

- ст. 22 «Контрмеры в связи с международно-противоправным деянием»;
- ст. 49 «Цель и пределы контрмер»;
- ст. 50 «Обязательства, не затрагиваемые контрмерами»;
- ст. 51 «Пропорциональность»;
- ст. 52 «Условия, относящиеся к применению контрмер»;
- ст. 53 «Прекращение контрмер» (ст. 49–53 составляют гл. II, которая называется «Контрмеры»)⁸.

В российской литературе сходную точку зрения высказал профессор Ю.Н. Жданов, по мнению которого принудительные меры в зависимости от субъекта, применяющего их, делятся на две группы: санкции – «вертикальные меры», проводимые международными организациями, и контрмеры – «горизонтальные меры», применяемые государствами.

Ученый обоснованно отмечает, что термин «санкции» применительно к отношениям между государствами невольно создает впечатление, будто потерпевшее государство имеет какую-то власть над государством-нарушителем, что противоречит принципу суверенного равенства государств⁹.

На наш взгляд, международно-правовые нормы, допускающие правомерное применение принуждения, отно-

сятся к мерам санкционного характера, осуществляемым международными организациями.

Такие меры принимаются международными организациями, наделенными государствами соответствующими полномочиями, что придает им принципиальное отличие от индивидуальных действий государств. Прежде всего речь идет о международно-правовых санкциях ООН, которые призваны Уставом ООН играть первостепенную роль в охране международного правопорядка. Санкции системы ООН направлены на обеспечение мира и международной безопасности на глобальном уровне. Совет Безопасности ООН прибегает к санкциям как способу правомерного принуждения государства, когда возникает угроза миру и когда другие правомерные усилия не дают желаемого результата. Эти меры варьируются от экономических ограничений до коллективных военных акций.

Решение проблемы правомерности санкций имеет большое практическое значение для укрепления международного правопорядка. Общеизвестны печальные последствия военных операций НАТО в Югославии (1999 г.) и в Ираке (2003 г.), которые не имели ничего общего с санкциями, применяемыми Советом Безопасности от имени международного сообщества. По существу, эти акции НАТО проводились в нарушение требований Устава ООН. Несмотря на очевидность противоправных действий НАТО, в западной международно-правовой доктрине предпринимаются попытки прямо или косвенно оправдать эти противоправные акции НАТО путем ссылки, в частности, на тот факт, что очень трудно провести грань между пра-

вомерными и неправомерными действиями¹⁰.

Безусловно, подобные трудности существуют и также признаются отечественной доктриной международного права, однако они не могут служить оправданием нарушения основополагающих принципов современного международного права. Трудности признаются и отечественными учеными*.

Основной вопрос, на который следует ответить при анализе рассматриваемой проблемы, это вопрос о том, каким критериям должны отвечать международно-правовые санкции, будучи явным проявлением принуждения в межгосударственных отношениях и мощным инструментом воздействия на правонарушителя для того, чтобы их правомерность не подвергалась сомнениям.

Международно-правовой основой введения санкций в системе ООН является квалификация ситуации в качестве «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии», как это зафиксировано в гл. VII Устава ООН. Устав ООН не раскрывает ни одно из этих понятий, оставляя, таким образом, задачу их определения практике Совета Безопасности в каждом конкретном случае.

В международно-правовой доктрине «угроза миру» долгое время понималась как угроза развязывания новой мировой войны¹².

На наш взгляд, в настоящее время коллективная безопасность не может по-прежнему узко трактоваться как отсутствие вооруженных конфликтов между государствами или внутри них. В практике Совета Безопасности наметилась довольно четкая тенденция более широкого толкования понятия «угроза

* Профессор С.В.Черниченко констатирует: «Сейчас вряд ли можно обнаружить какую-либо разновидность применения силы в межгосударственных отношениях, которая бы не выходила за пределы международного права»¹¹.

миру». Массовые и грубые нарушения прав человека, широкомасштабные перемещения гражданского населения, включая «этнические чистки», международный терроризм, эпидемия СПИД, торговля наркотиками и оружием, экологические катастрофы расцениваются Советом Безопасности как создание прямой угрозы миру и безопасности человечества*.

В основе 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 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.

Генеральный Секретарь ООН Кофи А. Аннан предложил более «не рассматривать национальные границы как препятствие для вмешательства соединений, вводимых Советом Без-

опасности ООН с целью защиты прав человека»¹³.

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. Подтверждением этому является принятая Советом Безопасности ООН резолюция 1973 по Ливии, п. 4 которой «уполномочивает государства-члены <...> принимать все необходимые меры <...> для защиты гражданского населения и мест его проживания, находящихся под угрозой нападения, в Ливийской Арабской Джамахирии, включая Бенгази»¹⁴.

Нарушение мира как основание применения принудительных мер Советом Безопасности толкуется ограничительно. Имеются в виду прежде всего межгосударственные конфликты и вооруженные конфликты немеждународного характера. В этом отношении наиболее серьезной формой нарушения мира является агрессия.

Определенные нормативные ориентиры в отношении того, что следует принимать под агрессией дала резолюция

* 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 г.) по Югославии; резолюция 767 (1992 г.) по Сомали; резолюция 788 (1992 г.) по Либерии; резолюция 841 (1993 г.) по Гаити; резолюция 1070 (1996 г.) по Судану; резолюция 1078 (1996 г.) по Заиру; резолюция 1101 (1997 г.) по Албании; резолюция 1125 (1997 г.) по Центрально-африканской республике; резолюция 1135 (1997 г.) по Анголе; резолюция 1165 (1998 г.) по Руанде; резолюция 1171 (1998 г.) по Сьерра Леоне; резолюция 1199 (1998 г.) по Югославии; резолюция 1441 (2002 г.) по Ираку; резолюция 1972 (2011 г.) по Сомали; резолюция 1973 (2011 г.) по Ливии; резолюция 1975 (2011 г.) по Кот-д'Ивуару; резолюция 1982 (2011 г.) по Судану.

Кроме того, в ряде своих резолюций Совет Безопасности несколько отошел от принятых формулировок и определил ситуации как «помехи миру и безопасности», «дестабилизация мира и безопасности региона», «серьезная угроза стабильности и мирному развитию региона». Это резолюция СБ ООН № 1044 (1996 г.) по Судану; резолюция СБ ООН № 1072 (1996 г.) по Бурунди; резолюция СБ ООН № 1076 (1996 г.) по Афганистану.

Генассамблеи (ГА) ООН от 14 декабря 1974 г., содержащая определение агрессии.

В ст. 3 документа содержится перечень конкретных деяний, которые следует квалифицировать как акт агрессии:

«а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

б) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;

с) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;

д) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;

е) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращению действия соглашения;

ф) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

г) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них»¹⁵.

Вышеприведенный перечень актов не является исчерпывающим, и Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава ООН.

Преступление агрессии подпадает под компетенцию Международного уголовного суда (МУС). Однако насчет

состава преступления агрессии на дипломатической конференции 1998 г., принявшей Римский статут, участникам договориться не удалось.

На первой Конференции по обзору, созванной в 2010 г. в Кампале (Уганда) в соответствии с Римским статутом Международного уголовного суда, участники вновь вернулись к рассмотрению вопроса об определении агрессии. Проект новой статьи, которую предлагается внести в Римский статут, в части определения агрессии почти дословно воспроизводит текст резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой 14 декабря 1974 г.

Проект статьи включает такие действия, как вторжение вооруженных сил одного государства на территорию другого, бомбардировку, обстрелы, блокаду портов и берегов, широкомасштабную засылку государством или от его имени вооруженных банд, иррегулярных сил или наемников для ведения боевых действий против другого государства и другие серьезные нарушения международного мира и безопасности.

Согласно проекту, прокурор Международного уголовного суда вправе начать расследование преступления агрессии не иначе как с санкции Совета Безопасности, выраженной в его резолюции, принятой в соответствии с принципом единогласия его постоянных членов.

На пленарном заседании конференции 11 июня 2010 г. при консенсусе была принята резолюция, предусматривающая внесение поправок в Римский статут МУС: ст. 8-бис «Преступление агрессии»; ст. 15-бис «Осуществление юрисдикции в отношении преступления агрессии (передача ситуации государством, *proprio motu*); ст. 15-тер «Осуществление юрисдикции в отношении преступления агрессии (передача ситуации Советом Безопасности)»¹⁶.

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.

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 импорт какого-либо товара из этого государства.

За последние два десятилетия Совет Безопасности ООН неоднократно принимал решения о наложении экономических санкций*.

Многие из этих санкций применялись в ответ на массовые и грубые нарушения прав человека.

Исследователи высказываются в пользу экономических санкций, считая их адекватной 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 не совершенным 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.

Некоторые диктаторские режимы Южной Америки под воздействием санкций согласились провести демократические выборы.

Экономические санкции Совета Безопасности заставили Ирак вывести из Кувейта свои войска (1991 г.), Сербию прекратить поддержку

* Экономические санкции налагались 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 г.; 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.

боснийских повстанческих группировок, остановить военные действия на Гаити и в Анголе.

Экономические санкции в Либерии не дали ожидаемого результата, но все же создали ряд препятствий либерийскому диктатору Ч.Тейлору в подготовке и вооружении Революционного объединенного фронта повстанческой армии в Сьерра-Леоне.

В то же время большое число государств и неправительственных организаций отмечает 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 международную правомерность¹⁸. Свою критику Г. Кехлер начинает с рассмотрения этических аспектов санкций. Ученый 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 преступлению.

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

Учитывая подобные обстоятельства, нельзя не прийти к выводу о необходимости усовершенствования правил и механизмов по планированию и применению санкций в целях обеспечения их правомерности. Основываясь на универсальных международных соглашениях в сфере 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 представила (2007 г.) в Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации проект декларации об основных условиях и стандартных критериях введения и применения санкций и других принудительных мер, подлежащему принятию на ГА ООН. В проекте обозначен ряд общих вопросов, касающихся применения принудительных мер, многие из которых можно рассматривать как условия правомерности санкций ООН, а именно:

- 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.

В случае с Ираком Совет Безопасности в резолюции 661 (1990 г.) изъял 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 Совета Безопасности 917 (1994 г.) в отношении Гаити.

Все большую поддержку получают так называемые «умные» (*smart*) или «целенаправленные» (*targeted*) санкции, которые рассчитаны на оказание давления на режимы, а не на людей, что позволяет уменьшить негативные издержки. В частности, такие санкции могут предусматривать замораживание финансовых активов и блокирование финансовых сделок представителей политических элит, 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.

Другой пример: Совет Безопасности в резолюции 1803 (2008 г.) за отказ Ирана приостановить деятельность, связанную с обогащением урана, призвал государства-члены ООН принять необходимые меры для предотвращения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее лиц из Ирана, которые занимаются разработкой систем доставки ядерного оружия.

В целом заметна эволюция в практике применения санкций: если раньше они зачастую представляли собой грубое средство неизбирательного воздействия, то сегодня превратились в инструмент, отличающийся более адресным характером.

С учетом всех этих факторов очевидно, что 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 или в качестве первичной меры.

Принудительные действия могут иметь место только по решению Совета Безопасности и только под его руководством. Для осуществления военных дей-

ствий 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 положения Устава ООН на практике приходится сталкиваться с множеством трудных вопросов. Так, определенные трудности имеют место, когда существует реальная угроза безопасности в отношении какого-либо государства, но при этом Совет Безопасности из-за существующих разногласий не может принять соответствующего решения. В подобной ситуации специалисты 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 Безопасности своих обязанностей¹⁹.

На наш взгляд, неприятие Советом Безопасности решения о применении силы есть не свидетельство его отстранения от своих обязанностей, а, напротив, выражение определенной позиции этого главного органа ООН. Дело в том, что отказ Совета Безопасности 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 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.). В 2011 г. страны Запада приняли участие в военных акциях против Ливии во исполнение резолюции Совета Безопасности ООН S/RES/1973 (2011 г.).

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

Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам в докладе (2004 г.) обозначила пять критериев легитимности, которые Совет Безопасности должен учитывать при рассмотрении вопроса о санкционировании применения военной силы, а именно:

- серьезность устранимой угрозы миру, безопасности государства или человека;
- нейтрализация угрозы в качестве главной цели военной операции;
- использование силы только как крайнее средство, когда невоенные варианты оказались безуспешными;
- соразмерность применяемых военных средств масштабам угрозы;
- сбалансированный учет последствий силовых действий.

Как видно, 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 мнению известных специалистов (например, проф. Л.Оппенгейма и проф. Х.Лаутерпахта), 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 оправдано только при «наличии или неминувности» 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 необязательно 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 государств 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 террористических группировок? Эта проблема сегодня поднимается в контексте противодействия новым угрозам международной безопасности. В этом контексте следует отметить важный вклад Рос-

сии, по инициативе которой была принята в 2005 г. Международная конвенция о борьбе с ядерным терроризмом.

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, учитывая мощную политизацию 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 и человеческими жертвами, применение силы может быть оправдано только при безуспешности попыток обращения к мирным средствам воздействия на государство, нарушающее права человека.

Современное международное право предусматривает широкий инструментарий невооруженной реакции членов международного сообщества в случаях угрозы или существования гуманитарных кризисов. Сосредоточенность ведущейся в политико-правовых кругах дискуссии на вопросах вооруженного вмешательства с целью обеспечения соблюдения прав человека не должна сводить на второй план эти меры.

Совет Безопасности, санкционируя применение силы, должен быть абсолютно убежден в эффективности военного вмешательства и в отсутствии разумной альтернативы ему²⁰.

Традиционно в качестве условия правомерности применения вооруженной силы в международных отношениях рассматривается соразмерность военных действий и применяемых в ходе силовой операции средств масштабам угрозы. 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 оправдана, – 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);
- не нарушение 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 право-

мерным только в том случае, если оно отвечает и условиям законности, то есть имеет юридические основания, вытекающие из Устава ООН, и критериям легитимности, то есть 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.

Ст. 43 Устава ООН определяет порядок предоставления государствами-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 ст. 43, ни ст. 47 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 в 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.), 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.

Последний пример – Ливия.

Возникает вопрос о правомерности создания подобных многонациональ-

ных 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 руководства.

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

Итак, на сегодняшний день ООН 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 средства.

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

Примечания

¹ Словарь международного права. М., 1982. С. 177.

² *Оппенгейм Л.* Международное право. М., 1948. Т. 1. С. 325; *Левин Д.Б.* Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. С. 144.

³ *Фарушкин М.Х.* Международно-правовая ответственность государств // Международная правосубъектность. М., 1971. С. 162–163.

⁴ *Василенко В.А.* Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 68.

⁵ *Михеев Ю.А.* Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967. С. 47; *Нешатаева Т.Н.* Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. М., 1992. С. 19; *Тункин Г.И.* Теория международного права. М., 1970. С. 430.

- ⁶ Ежегодник комиссии международного права. Нью-Йорк, 1979. Т. 2. Ч. 2. С. 162.
- ⁷ Ежегодник комиссии международного права. Документы 43-й сессии. Н.-Й. 1991. Т. 2. Ч. 1. Документ ООН А/46/10.
- ⁸ Резолюция ГА ООН 56/83 от 12 декабря 2001 г.
- ⁹ *Жданов Ю.Н.* Принудительные меры в международном праве. Автореф. на соиск. уч. степ. доктора юрид. наук. М., 1999. С. 8.
- ¹⁰ *Simma B.* NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects // EJIL. 1999. No. 1.
- ¹¹ *Черниченко С.В.* Теория международного права. М., 1999. Т. 1. С. 221.
- ¹² *Александрова Э.С.* ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978. С. 50.
- ¹³ *Аннан Кофи А.* Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк, 1999. С. 7.
- ¹⁴ Документ ООН. S/RES/1973 (2011 г.).
- ¹⁵ Документ ООН. A/RES/3314 (XXIX).
- ¹⁶ Резолюция RC/Res.6, 11 июня 2010 г.
- ¹⁷ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. 2004 // URL: www.un.org/russian/secureworld/report
- ¹⁸ *Koehler H.* The United Nations Sanctions Policy and International Law. Kuala Lumpur, 1995.
- ¹⁹ *Murase Shinaya.* The Relationship Between the UN Charter and General International Law Regarding Non-Use of Force // Liber Amicorum Judge Shigeru Oda. Kluwer Law International. 2002. Vol. 2. P. 1543.
- ²⁰ *Абашидзе А.Х.* Международно-правовые проблемы вмешательства // МЖМП. 2006. № 1. С. 360-374.