



Материалы VII Конвента РАМИ

Круглый стол № 3

Международное право и современные теории международных отношений: проблема сочетаемости

Кешнер Мария Валерьевна, к.ю.н., доцент Кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета

Односторонние санкции: к вопросу о правомерности их введения и осуществления в свете развития современного международного права

Современное развитие международных отношений ставит перед мировым сообществом важнейшую задачу установления господства (верховенства) права в международных делах. Кроме своей самодостаточности эта цель, является также одним из средств достижения основных целей Устава в области поддержания мира и безопасности, прав человека и устойчивого развития. В итоговых документах Всемирного саммита 2005 года, главы государств и правительств подтвердили свою приверженность целям и принципам Устава, международного права и международного порядка, основанного на верховенстве закона, что является необходимой предпосылкой для мирного сосуществования и сотрудничества между государствами.¹

Соблюдение законности имеет фундаментальное значение для обеспечения устойчивого международного правопорядка, который в значительной мере зависит от общего понимания того, когда применение мер принуждения является легитимным.

В этой связи принципиальным является вопрос о так называемых «санкциях», применяемых отдельными государствами в одностороннем порядке при отсутствии соответствующего решения Совета Безопасности ООН. Ярким примером здесь может служить принятый Конгрессом США и подписанный Президентом США Акт о демократии и правах человека 2011 года в отношении Белоруссии (Belarus Democracy and Human Rights Act of 2011).² Акт США о демократии и правах человека 2011 года усиливает ряд мер и расширяет действие Акта о демократии в Белоруссии 2004 года и Акта о демократии в Белоруссии 2006 года.

Согласно вышеупомянутому закону США выдвигают ряд «обвинительных заключений» (SEC.2.FINDINGS). В их числе:

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. A/RES/60/1 URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/60/1> (дата обращения 12 марта 2012 г.).

² Belarus Democracy and Human Rights Act of 2011. Текст доступен по адресу: <http://www.opencongress.org/bill/112-h515/text>.

«(1) Правительство Белоруссии уличено в безнаказанных нарушениях прав человека и основных свобод;

(3) Правительство Белоруссии подвергло тысячи про-демократических политических активистов преследованиям, избиениям, и тюрьмам, в частности, в результате их попытки мирно осуществлять свое право на свободу собраний и ассоциаций;

(4) Правительство Белоруссии пытается сохранить монополию на информационном пространстве страны, подвергая независимые средства массовой информации, включая независимых журналистов систематическим репрессиям и ликвидациям, подавляя права на свободу слова и выражения несогласных с диктатурой Александра Лукашенко, и приняли законы, ограничивающие СМИ, включая Интернет, не в соответствии с международными соглашениями по правам человека;

(8) диктатор Белоруссии Александр Лукашенко, утвердился у власти, устраивая незаконный и неконституционный референдум, который позволил ему навязать новую конституцию, отмену законно избранного парламента, верховного совета 13 созыва».

«Осуждая проведение 19 декабря 2010 года президентских выборов и преследование оппозиционных кандидатов, политических лидеров и активистов, представителей гражданского общества и журналистов» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p.(1), «продолжая поддерживать стремление белорусского народа к демократии, правам человека и верховенству закона» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p.(3); рост демократических движений и институтов в Белоруссии, расширение прав и возможностей граждан Белоруссии покончить с тиранией в своей стране» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p.(5) США выдвигают требования: «немедленного освобождения без предварительных условий всех политических заключенных в Белоруссии» (SEC.3 STATEMENT OF POLICY, p.(2); «новых президентских и парламентских выборов, проведенных по свободным и справедливым стандартам ОБСЕ» (SEC 3. STATEMENT OF POLICY, p.(6).

Новые санкции коснулись четырех белорусских предприятий. Таковыми оказались производитель удобрений «Гродно Азот», изготовитель автомобильных шин ОАО «Белшина», нефтепереработчик «Нафтан» и производитель волокон ОАО «Гродно Химволокно». Эти компании контролируются государственным концерном «Белнефтехим», в отношении которого санкции уже действуют. В результате этого решения, предприятиям и гражданам США запрещено вступать в экономические или финансовые отношения с этими организациями, а все их имущество и счета, возможно находящиеся на территории США, будут заморожены.

Закон расширяет список официальных лиц Беларуси, в отношении которых действуют запрет на выдачу американских виз и финансовые санкции. Кроме того, в пакет новых мер против Белоруссии вошел призыв к Международной федерации хоккея отказаться от проведения чемпионата мира по хоккею в Минске в 2014 году.

Кроме того, Европейский союз ввел односторонние санкции, предусматривающие запрет на въезд в страны ЕС и замораживание зарубежных банковских счетов ряда представителей белорусского руководства. Также к санкциям против Белоруссии, которые ввел Евросоюз, присоединились некоторые страны, не являющиеся членами ЕС. Об этом говорится в заявлении Верховного представителя ЕС по иностранным делам.¹ Примеру Брюсселя последовали девять государств, в том числе несколько стран, которые являются кандидатами на вступление в Европейский Союз: Хорватия, Македония,

¹ Текст заявления доступен по адресу:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/119568.pdf

Черногория и Исландия (из стран-кандидатов к санкциям не присоединилась лишь Турция). В список также вошли Албания, конфедерация Босния и Герцеговина, Сербия, Норвегия и Лихтенштейн. В ЕС заявили, что «приветствуют» решение этих стран присоединиться к санкциям.

Правовое осмысление подобных текстов, а именно с точки зрения юридической техники, позволяет с уверенностью констатировать, что они являются актами не правового, а политического характера, изобилуя оценочными определениями, некорректными заявлениями о событиях, не имеющих достоверных и фактических данных.

Односторонние санкции приняты США в отношении и Ирана. Принятый 2 августа настоящего года Конгрессом США закон предусматривает санкции против всех, кто сотрудничает с предприятиями топливного, нефтехимического или газового сектора Ирана, либо оказывает услуги в приобретении товаров, технологий или элементов инфраструктуры нефтяной и газовой промышленности страны.

Не вдаваясь в политические намерения США и стран Европейского союза, остановимся на вопросе о том, что в чем же состоит юридическая некорректность и ущербность положений данных актов с международно-правовой точки зрения.

Принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые, прежде всего характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования. В отсутствие централизованного аппарата принуждения оно осуществляется децентрализованно (индивидуально) – государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) – при помощи институционального механизма международных организаций посредством международно-правовых санкций.

Существенную роль в закреплении данной терминологической трактовки международно-правовых санкций и контрмер принадлежит Комиссии международного права ООН и международной судебной практике, которая, избегая употребления термина «санкции» применительно к односторонним мерам государств, использовала термин «контрмеры».¹

И.И.Лукашук (член Комиссии международного права ООН в 1994-2001 годах) отмечал, что «ныне, как констатировала Комиссия международного права ООН, термин «санкция» используется для обозначения принудительных мер, принимаемых международными организациями, на основании главы VII Устава ООН».¹

Для обозначения мер, применяемых потерпевшим государством к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возлагаемые на него правоотношением ответственности обязательства, Комиссия международного права ООН предложила использовать понятие «контрмеры».²

¹ См.: решение франко-американского арбитража по делу о Соглашении о воздушных перевозках (RIAA. Vol. XVIII (1979). P. 416); решения Международного Суда по делам: о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране (ICJ Reports. 1986. P. 102); о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа (Ibid. 1997. P. 55) Также см.: Ежегодник Комиссии международного права. 1984. Т. II. Ч. 2. С. 120.

¹ Лукашук И.И. Право международной ответственности. // Международное публичное и частное право. 2002. № 2. С. 41. Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 309-311.

² Так, сложным был процесс кодификации норм о санкциях и контрмерах. Юристы из развивающихся и некоторых других государств выступали против включения в проект положений о контрмерах. По их мнению, эти положения легализуют насилие. Но большинство членов Комиссии сочло, что нормы о контрмерах необходимы. Контрмеры применяются и будут применяться. Задача состоит в том, чтобы ограничить злоупотребления ими, установив соответствующие правила. См. об этом подробно: Лукашук И.И. Указ.соч. с. 5-7, 320-322; Alland, Denis. Countermeasures of General interest// EJIL. 2002. Vol. 13 #5. P. 1221, 1234.

Таким образом, контрмеры – это принудительные меры, принимаемые индивидуально потерпевшим государством к государству-делинквенту, в ответ на нарушение международного обязательства. Контрмеры, и в этом их принципиальное отличие от международно-правовых санкций, представляют собой элемент децентрализованного механизма принуждения государства-правонарушителя, и рассматриваются как инструмент имплементации ответственности, не носящим карательного характера.

Следствием произвольной терминологической трактовки международно-правовых санкций и контрмер является то, что ими зачастую определяют явно неправомерные акции. Односторонние меры принуждения не обладают легитимностью и необоснованно именуются санкциями – принцип суверенного равенства государств исключает возможность правомерного применения одним государством санкций в отношении другого государства или группы государств в одностороннем порядке (*par in parem non habet imperium*).

Общеизвестны последствия применения односторонних экономических «санкций» рядом государств. По словам Алана Ларсона, помощника Госсекретаря США по экономическим вопросам и проблемам бизнеса, «экономические санкции являются важным и действенным средством, как часть дипломатического набора инструментов, которые можно использовать, чтобы изменить характер поведения государств, которые представляют угрозу нашим ценностям и интересам».¹

Полномочия Администрации США на одностороннее применение экономических мер экстерриториального характера были поддержаны в законодательном порядке Конгрессом. Еще в 1977 году был принят закон о чрезвычайных экономических полномочиях, который стал основанием для широкого применения «санкций». Знаменателен комментарий сенатора Б. Картера относительно этого закона: «Частое использование таких санкций Соединенными Штатами и многими другими странами представляет убедительное свидетельство того, что не существует направленных против них четких норм международного обычного права».²

Французский профессор А. Пелле пишет: «Совершенно ясно, что претензия Соединенных Штатов на лидерство, а также самоназначение на эту роль приводят их к нередким недопустимым односторонним законам (законы Хелмса-Бэртона или Кеннеди-д'Амато) либо к действиям (Гренада, Никарагуа, Панама...)».³ Показательно, что в качестве одного из оснований применения экономических «санкций» в законе Кеннеди-д'Амато названо, среди прочего, стремление обеспечить выполнение Ливией резолюций Совета Безопасности ООН 731, 748 и 883, не будучи уполномоченными на то самой Организацией. Правомерность подобных действий не вызывает сомнений у американских юристов.⁴

Причина проведения подобной политики видится в специфической концепции санкций, которые понимаются как «принудительные экономические или финансовые меры, предпринимаемые одним или несколькими странами против одной или нескольких других стран во имя достижения целей своей внешней политики или национальной безопасности».¹ Такими целями могут быть «изменение иностранного правительства или

¹ // Business Week. 2002. 25 June.

² Carter B. Economic Sanction. N.Y., 1988. P. 21.

³ Pelle A. Brief Remarks on the Unilateral Use of Force//EJIL. 2000. No. 4. P. 390.

⁴ См.: Lowenfeld A.F. Unilateral versus collective sanctions: an American perception in UN sanctions in international law. Ed. by Vera Gowlland-Debbas. The Hague, London, Boston: Kluwer law international. 2001. P. 95-103.

¹ См.: Buys C. United States Economic Sanctions. // Boston University International Law Journal. 1999. No. 2. P. 241-243. Автор констатирует, что США широко используют санкции в указанных целях, и признает их

одного из направлений его политики». Подтверждением отмеченного подхода служит и принятая администрацией США «Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов». ²

Однако реализация критерия легитимности международных санкций предполагает недопустимость их введения с целью свержения или изменения в государстве-объекте санкций законных властей. Вводимые санкции не должны становиться средством борьбы с «неугодными» режимами.

Как верно отмечает Н.Е.Тюрина, «современный международный правопорядок – это мирное сосуществование государств с различными социально-экономическими системами». ³ Исходя из этого, является недопустимым применение санкций для урегулирования не связанных с международными правонарушениями разногласий политического или идеологического характера.

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

Важным является и следующий момент. Международные санкции, будучи реакцией на международные правонарушения, имеют целью защиту охраняемых международным правом интересов потерпевших субъектов. Вследствие чего, применение санкций для защиты национальных интересов будет правомерным в том случае, если их нарушение одновременно является нарушением предписаний норм международного права. Ссылка на национальные или иные интересы, охрана которых прямо и непосредственно не предусмотрена нормами международного права, не может служить основанием для применения санкционного принуждения. Иной подход чреват опасностью серьезных нарушений международного правопорядка, поскольку содержание понятия «национальный интерес», как справедливо замечает В.Фридман «неопределенно, субъективно, зависит от обстоятельств места и времени и нередко вступает в противоречие с вопросами международной законности». ¹

Важно подчеркнуть, что применяемые в одностороннем порядке «санкции» в большинстве своем не достигают поставленных целей, являются нецеленаправленными и не поддающимися контролю. Американский профессор Б.Ференц по этому поводу пишет, что «одностороннее применение силы для достижения национальных целей доказало свою разрушительную силу и тщетность». ²

В этой связи, вызывает все большую обеспокоенность ситуация в связи увеличивающимся числом внешнеполитических законов о введении односторонних экономических «санкций». Так, глава МИД РФ Сергей Лавров, выступая по итогам переговоров с госсекретарем США Хиллари Клинтон, состоявшихся в рамках саммита АТЭС во Владивостоке, в очередной раз заявил, что «односторонние санкции оказываются бесполезны, потому что влияние на стороны конфликта могут оказать только совместные действия всех игроков в регионе». ³

эффективными, одновременно замечая, что они «применяются США таким образом, что возникают серьезные вопросы относительно их соответствия международным правовым принципам...».

² National Security Council. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: US Government Printing Office.

³ Тюрина Н.Е. Международный правопорядок (современные проекты совершенствования и преобразования). Казань, 1991. С. 89.

¹ Friedman W. Changing structure of international law. New York. 1964. Ch.4.

² Ferencz B. Enforcing International Law. Vol. I. London. 1983. P.XVIII.

³ Текст выступления доступен по адресу: <http://lenta.ru/news/2012/09/08/interests/>; См. также: Комментарий и ответы Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на вопросы СМИ по итогам переговоров с

Отметим тот факт, что с окончания Второй мировой войны США односторонне использовали «санкции» для реализации своих внешнеполитических целей более сто шестидесяти раз. Так, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/58/301 приводятся данные исследования, опубликованного в 2002 году организацией «USA Engage», согласно которым США открыто применяют экономические «санкции» в отношении 78 государств, из которых 60 относятся к категории развивающихся стран. Кроме того, более 75 стран, которые представляют 52 процента всего населения мира, подвергались угрозе введения односторонних экономических «санкций» со стороны США.¹

В контексте рассматриваемого вопроса актуальной становится и проблема применения так называемых «коллективных контрмер» или контрмер в коллективных интересах и квалификации действий третьих государств, не являющихся потерпевшими, но «присоединяющихся» к вводимым мерам, как в случае коллективных мер Европейского союза в отношении Белоруссии.

Значительное число государств, выступавших в Шестом правовом комитете Генеральной ассамблеи ООН, решительно высказались против «коллективных контрмер» и призвали исключить проект соответствующей статьи как выходящей за рамки существующего международного права. «Коллективные контрмеры» могут послужить дополнительным предлогом для проведения политики с позиции силы. Принятие контрмер в случае серьезных нарушений существенных обязательств перед международным сообществом должно координировать ООН. И в этом случае речь уже будет идти о санкциях универсальной международной организации.

Как замечает отмечает французский ученый Д.Алланд, приоритетное обозначение «контрмер в общих интересах» как «коллективных контрмер» создает иллюзию согласованной акции, хотя в реальности такие коллективные акты фактически являются индивидуальной инициативой, даже в случае, когда одновременно имеет место более чем одна такая инициатива.² Отмеченная характеристика позволяет отграничивать контрмеры от односторонних актов, «вплетенных» в современную доктрину гуманитарного вмешательства и выступающих единым фронтом мер в отношении государства-объекта. В отличие от последних, зачастую отстаивающих право на упреждение, контрмеры реализуются в ответ на возникшее нарушение и представляют собой правомерный акт.¹

Проблема заключается также и в том, что согласованного определения «правомерные меры», исключающего возможность вольной трактовки, в настоящее время ни в доктрине, ни в практике международного права не выработано. Современной практике известно немало случаев применения коллективных мер, однако их правомерность зачастую вызывает сомнения. В результате анализа подобного рода практики Комиссия международного права в докладе Генеральной Ассамблеи ООН констатировала: «...В настоящее время не существует явно признанного права государств принимать контрмеры в коллективных интересах».²

Представляется, что дальнейшая работа Комиссия международного права по кодификации вопросов имплементации международной ответственности позволит четко

Государственным секретарем США Х.Клинтон, Владивосток, 8 сентября 2012 года http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/047B486F7FE2020F44257A730033198B.

¹ См. Доклад Генерального секретаря ООН: «Пресечение применения односторонних экстерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления» A/57/179/Add.1, 5 august 2002.

² См.: Alland, Denis. Countermeasures of General interest// EJIL. 2002. Vol. 13 #5. P. 1222.

¹ См. об этом более подробно: Кононова К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов. М.: Волтерс Клувер. 2010. С.126-151.

² UN doc. A/CN. 4/L.608/Add.5.2001. July 18. Extract from the Yearbook of the International Law Commission 2001. Vol. 1.

отграничить понятия международно-правовые санкции, контрмеры, положив конец отмеченным ранее разногласиям по существу данных терминов и их отождествлению.

В заключение, следует особо подчеркнуть существование резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, представляющих всеобъемлющее и в тоже время конкретное волеизъявление всего международного сообщества о необходимости принять срочные и эффективные меры, с тем, чтобы положить конец практике применения односторонних экстерриториальных мер принуждения, которые не санкционированы соответствующими органами ООН или несовместимы с принципами международного права, изложенными в Уставе ООН: «Односторонние экономические меры как средство политического и экономического принуждения развивающихся стран», «Отказ от применения односторонних экстерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления».¹

¹ Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: A/56/179, 21 december 2001; A/58/301, 11 september 2003, A/59/266, 16 august 2004.