

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ САНКЦИЙ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

Работа представлена кафедрой международного права СПбГУ.

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент В. С. Иваненко

В статье рассмотрены ключевые характеристики современного процесса реформирования института санкций Совета Безопасности ООН. Вопрос эффективности реализации принудительных мер проанализирован автором как на примере международного права, так и национального права во взаимосвязи с обязательствами, проистекающими из Устава ООН для каждого государства-члена. Представлен общий подход и практика реализации санкций в целях достижения уменьшения «негативного» эффекта их применения.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности ООН, международная безопасность, имплементация, санкции.

К. Кононова

PROBLEMS OF THE EFFECTIVENESS OF THE UN SECURITY COUNCIL SANCTIONS' IMPLEMENTATION IN THE STATE LEGAL SYSTEM

The paper is devoted to the key characteristics of the contemporary process of reforming the United Nations Security Council sanctions' institute. The question of the effectiveness of coercive measures' implementation

is analysed in terms of international and national law in the interaction with the liabilities arising from the UN Charter for each member state. The author presents the general approach and practice of sanctions' realisation with a view of the "negative" effect reduction in their implementation.

Key words: *United Nations, UN Security Council, international security, implementation, sanctions.*

Санкционные резолюции Совета Безопасности и нормы национального законодательства государств-членов ООН позволяют прийти к выводу о том, что существующее различие реализации санкций Совета Безопасности на национальном уровне во всех случаях должно основываться на аксиоме соблюдения резолюций Совета. Что, в свою очередь, выступает в качестве следствия ч. 2. ст. 2 и диспозиции ст. 25 Устава ООН. Соблюдение этой «аксиомы» на национальном уровне обеспечивается путем взаимодействия всех трех ветвей власти. При этом необходимо помнить о том, что все они в любом случае являются внутригосударственными проводниками согласованной воли государств-членов ООН, отражаемой в принятой и исполняемой в национальной системе резолюции Совета Безопасности.

Поэтому, как отражено в докладе «Стокгольмского процесса», важно, чтобы государства «*были в полной мере проинформированы о логическом обосновании принудительных мер, от первоначальных шагов в этом направлении и до осуществления санкционного режима*». Таким образом, государства-члены будут вовлечены в «*санкционную политику*», что, в свою очередь, будет гарантировать политическую поддержку и «*политическую волю*» имплементировать санкции [15].

«*Международное право, как и любая иная правовая система, не может обойтись без мер принуждения. Задача состоит в том, чтобы усовершенствовать их применение*» [11, с. 325]. В настоящее время Совет Безопасности усилил эффективность своей работы, создав специальные комитеты по санкциям, координирующие и контролирующие выполнение резолюций Совета в отношении государства, чьи действия идут в разрез с Уставом ООН. В то же время ошибочно преувеличение роли принуждения как в национальном, так и в международном праве.

Значительно снижает уровень эффективности санкций Совета Безопасности ООН и

в целом выступает одним из факторов, дестабилизирующих работу ООН, отсутствие в ряде случаев такого необходимого признака санкций, как «коллективность» их применения. Зачастую государства в большей мере готовы предложить гуманитарную помощь, увеличить донорские взносы в тот или иной проект, осуществляемый ООН. Выполнение мер, затрагивающих экономические интересы государств в государстве-объекте санкций, вызывают меньший энтузиазм и сталкиваются с проблемой своевременности национальной имплементации и последующей реализации. Кроме того, предоставление гуманитарной помощи нуждающимся государствам имеет и оборотную сторону. Внутриполитическое и внешнее поведение дотационных государств становится всецело сориентированным на определенную программу в рамках ООН и фактически полностью зависит от государств, представляющих такую помощь [8, с. 203–204, с. 244–246, с. 248–252].

Результат деятельности Совета Безопасности должен оцениваться по тому, как принятые им резолюции воздействуют на ситуацию, в каком направлении они развивают международное право.

Периодические официальные заявления МИД РФ, а также позиция, занимаемая Россией при рассмотрении и утверждении проектов резолюций Совета, в своей основе опираются на признанные постулаты международного права [7, 4].

Если определять степень эффективности с точки зрения воздействия, обусловившего по меньшей мере частичное соблюдение предъявляемых требований, то санкции Совета Безопасности были результативными по меньшей мере в одной трети–половине всех случаев, в зависимости от того, сколь широко трактуется их частичное соблюдение. Вместе с тем в ряде случаев – «*в отношении Югославии (1991–1995 гг.), Ирака, Ливии, Гаити, Анголы, Либерии, Судана (1996), Кот-д'Ивуара и,*

пожалуй, Северной Кореи – введение санкций Совета Безопасности оказало воздействие, повлекшее за собой изменение в политике» [3]. Что, как проистекает из Доклада симпозиума «Повышение эффективности санкций Совета Безопасности ООН», состоявшегося в 2007 г., применительно к указанным случаям и ситуациям по гл. VII Устава вообще, не может оцениваться как достижение применяемыми санкциями положительного эффекта.

За время, прошедшее с начала деятельности ООН, к сожалению, не удалось не только полностью ликвидировать, но и, по возможности, максимально минимизировать невыполнение, несвоевременное или «своевольное» выполнение резолюций Совета Безопасности. Некоторые государства-члены ООН по-прежнему трактуют положения текста той или иной резолюции в интересах национального законодательства и политики. При этом такое пренебрежение государствами норм международного права отражается и в процессе их работы в Совете Безопасности ООН.

Современная задача санкций видится в их применении не как самоцели, а в их использовании «*в поддержку целостного подхода к урегулированию конфликта, включающего предотвращение, посредничество, поддержание мира и миростроительство <...> задача заключается в обеспечении того, чтобы доверие к ним и их легитимность в глазах всего мира были бесспорными*» [3]. Вместе с тем необходимо учитывать политическую составляющую любых санкций. Значительный дисбаланс между принятыми нормами и существующей практикой санкций может привести к тому, что они перестанут отвечать необходимым требованиям.

Воздействие на государства со стороны Совета и его санкционных комитетов в моральном аспекте можно проследить и на примере Письма Председателя Комитета 1267 (1999) в отношении организации «Аль-Каида» и движения «Талибан» от 13 января 2006 г. В п. 9 сказано, что «*представляя свою оценку, Комитет исходил из того, что она будет воспринята государствами-членами, представившими свои доклады об осуществлении санкций, в качестве реакции на них. Следует надеяться,*

что для 46 государств, не представивших таких докладов, эта оценка станет источником воодушевления» [5].

Одним из положительных примеров эффективной реализации санкций Совета Безопасности ООН является Федеральный закон Бельгии об имплементации от 11 мая 1995 г. Законодательство Бельгии рассматривает решения об отмене санкций не как прекращение своих международно-правовых обязательств, являющихся основанием установления особого режима внешнеэкономической деятельности, а в первую очередь в качестве обязанности соблюдения и исполнения своих международно-правовых обязательств. Решение о приостановлении или отмене экономических санкций должно исполняться незамедлительно [14, с. 55].

Представляется, что подобный опыт вполне приемлем и для России*.

Необходимо также учитывать, что чрезмерное расширительное толкование возможности применения санкций может привести к прямо противоположному эффекту, к его снижению и даже попыткам легализации односторонних действий государств под предлогом защиты Устава ООН и международного права в целом.

Несмотря на наличие возможности выбора различных вариантов, трудно предложить конкретные меры, которые должным образом повлияли бы на исполнимость резолюций Совета Безопасности ООН на внутригосударственном уровне. В большей мере это связано с тем, что в настоящее время имеющийся механизм приведения в исполнение резолюций законодательно разрознен в национальных системах государств, а закрепленные нормы малоэффективны в связи с тем, что большинство резолюций адресовано высшим органам государственной власти, которые собственными действиями выражают согласованную волю ООН.

Как пишет М. Ражан, в связи с уходом от традиционной теории международного права «*... было бы нелогичным догматично принимать подход «или... или» в сфере национального и международного права в отношении какого-либо объекта или вопроса*» [16, р. 58]. Необходимо ли в таком случае вести речь о создании новой ограничительной, по отношению

к сфере действия национального права, нормы международного права? Представляется, что нет. Такая практика может привести к возникновению расширительного представления о соответствующей международной норме.

Исходя из п. 1 ст. 31 Федерального закона №101-ФЗ «О международных договорах РФ», Устав ООН подлежит добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией РФ, Федеральным законом «О международных договорах РФ», иными актами законодательства РФ [1].

Кроме того, исполнение резолюций Совета Безопасности ООН зависит не только от наличия реально действующего механизма исполнения резолюций, но и от умения приводить в действие механизм ответственности в случае нежелания добровольного исполнения, что, в свою очередь, предполагает наличие мер, предусматривающих такую ответственность, реально применимых на практике**.

К сожалению, как российские, так и суды других государств-членов ООН все еще опасаются напрямую обращаться к международному праву. Внутригосударственный же механизм имплементации резолюций в вопросе применения нормативно-правовых актов остается достаточно размытым для понимания не только органов правосудия, но и тех физических и юридических лиц, которых могут затронуть положения резолюции Совета Безопасности ООН [12]. В этом направлении требуется разработка ряда норм, непосредственно разъясняющих механизм внутригосударственного действия санкций Совета Безопасности и их воздействия на существующие национальные нормативно-правовые акты. Практика показывает, что диспозиция ч. 4 ст. 15 Конституции РФ хотя и является базовой, но явно недостаточна в этом вопросе.

В свою очередь, это порождает ряд проблем, связанных с неготовностью не только судебной, но остальных ветвей власти к координации своих действий в случае необходимости при рассмотрении дела в связи с выполнением резолюции [10]. Как отмечал еще в 1994 г. профессор И. И. Лукашук, в данном случае *«на первых порах придется положиться на*

заклучения ученых и мнение МИД» [9, с. 42]. Как следствие, необходимо более четко определить правовую природу резолюций Совета, что обусловлено, в том числе и все еще имеющей место, тенденцией игнорирования международной правовой системы и нежеланием исполнять решения международных органов, и в частности ООН.

Во многом рассматриваемые условия зависят также от эффективного контроля со стороны комитетов Совета по санкциям [2]. Так, практическое неисполнение резолюции Совета по Северной Корее связано с невыполнением резолюции Европейским Союзом посредством фактического неучастия в реализации предусмотренных мер [6]. Несмотря на положительное голосование и одобрение ЕС предложенных санкций, из-за разногласий между Испанией и Великобританией по поводу Гибралтара ряд санкций не применялся [13, р. 892].

Принятие резолюции Совета от имени всех государств-членов (с предварительным обсуждением и согласованием ее содержания по закреплённой процедуре) и имплементация ее положений в правовой системе государства *de jure* способны обеспечить широкую информацию о санкциях Совета Безопасности***.

В случае отсутствия норм об имплементации санкций Совета государства обязаны принимать такие нормы. Анализ практики реализации государствами санкций указывает на необходимость оказания в ряде случаев «экспертной» помощи в создании элементарных составляющих национального законодательства. Международное сотрудничество в вопросе единообразной реализации санкций может начаться с рассмотрения проектов законов или международного договора в целях достижения эффективного результата в процессе санкционирования принудительных мер. Развитие более гармоничного законодательства в вопросе осуществления принудительных мер на национальном уровне государств могло бы способствовать большей согласованности при обсуждении проекта будущей резолюции Совета не только в силу обязательств в соответствии с Уставом ООН, но в силу фактической убежденности в необходимости следовать резолюции.

ПРИМЕЧАНИЯ

* В качестве положительного аспекта механизма реализации санкции в российской правовой системе можно отметить поэтапное прекращение санкций в соответствии с принимаемыми резолюциями Советом Безопасности ООН. Основой для имплементации новых изменений санкционных резолюций служат принимаемые федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, координационная роль МИДа РФ, принимаемые во исполнение указанных нормативно-правовых актов акты подведомственных государственных органов.

** В большинстве государств меры ответственности за неисполнение решений не указываются, но могут быть указаны лица, на которых лежит ответственность за неисполнение положений международного права.

*** В то же время необходимо отметить сложность доступа к нормативным актам, издаваемых официальными органами РФ в связи с исполнением резолюции Совета Безопасности ООН. Официальные сайты министерств, ведомств, агентств и других государственных органов характеризуются слабой разработанностью поисковых систем правовых актов или же невозможностью определения правовой связи с другими нормативными актами. Исключение составляют лишь официальные сайты Президента РФ и Конституционного Суда РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 15.07.1995 №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «Гарант».

2. Генеральная Ассамблея. Совет Безопасности A/62/891-S/2008/428 от 2.07.2008. Идентичные письма Постоянного представителя Швейцарии при ООН от 23 июня 2008 года на имя Председателя Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности. «Совершенствование осуществления санкционных режимов благодаря обеспечению «справедливых и ясных процедур». URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/411/59/PDF/N0841159.pdf?OpenElement>

3. Доклад симпозиума «Повышение эффективности санкций Совета Безопасности ООН», Нью-Йорк, 30.04.2007. Приложение к письму Постоянного представителя Греции при ООН от 12.12.2007 на имя Председателя Совета Безопасности. S/2007/734. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/643/61/PDF/N0764361.pdf?OpenElement>

4. Комментарий МИД России в связи с решением руководства ООН начать процесс реконфигурации Миссии ООН в Косово (МООНК) от 27.06.2008. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/2268AD9082758828C32574750041BACC

5. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними организациям и лицам, от 13.01.2006 г. на имя Председателя Совета Безопасности. S/2006/22. от 17.01.2006. Приложение. Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям. URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/210/86/PDF/N0621086.pdf?OpenElement>

6. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1718(2006) от 14.10.2006 о нераспространении/КНДР. URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2006/res1718.htm>

7. Стенограмма ответов Министра иностранных дел России Лаврова С. В. на вопросы участников симпозиума и представителей СМИ на международном симпозиуме «Взгляд вперед: Россия в XXI веке», Москва, 20.06.2008. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/29BE83CC5FE8FCC2C3257472004F0376.

8. Демин С. И. В кривых коридорах ООН. М.: Институт общегуманитарных исследований, 2005. 304 с.

9. Лукашук И. И. Значение резолюций Совета Безопасности ООН для органов правосудия // Российская юстиция. 1994. № 2. С. 40–42.

10. В сентябре 1995 в силу противоречия ряда положений международному праву Президент РФ отклонил Федеральный закон «О мерах Российской Федерации по предотвращению геноцида сербского народа в республике Хорватия» (см.: Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России (учебно-практическое пособие). М.: «Спарк», 1997. 90 с.).

11. Лукашук И. И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. 432 с.

12. В 2006 г. Совет Европы заявил в докладе, представленном по запросу ООН, что процедура «списка 1267» не соответствует Европейской конвенции по правам человека, так как не дает защиты от неправосудных решений и не имеет механизма оценки аккуратности обвинений, выдвигаемых правительствами. Те, кто попадает под санкции, не имеет арсенала мер против правительств, которые могут утверждать, что действуют в целях обеспечения обязательных для исполнения резолюций Совета Безопасности. – ООН без суда и права на апелляцию борется с терроризмом // News.com.WSJ. 2.10.2006. URL: http://www.newsru.com/world/02oct2006/unterror_print.html

13. Cannizzaro, Enzo. The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures // European Journal of International Law. 2001. № 5. P. 889–916.

14. Suy, Eric and Angelet, Nicholas. Belgium. National Implementation of United Nations Sanctions. A comparative study. 2004. Koninklijke Brill B. V. V. Golland-Debbas (ed). A comparative study. Printed in the Netherlands. Leiden/Boston. P.110-111. Цит. по: *Крючкова И. Н.* Экономические санкции Совета Безопасности ООН в международном публичном и международном частном праве. 2005. 146 с.

15. The Complete Report on Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the implementation of UN Policy Options. Maintain International Support for the Sanctions Regime. Part II, III and IV. URL: http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/Final%20report%20complete.pdf

16. United Nations and Domestic Jurisdiction/ M. S. Rajan. New-York, 1958. 540 p.