

Бородаенко Анна Андреевна**Borodaenko Anna Andreevna**

кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры международного права
Северо-Кавказского филиала Российского
государственного университета правосудия

PhD in Law, Senior Lecturer,
International Law Department,
North Caucasus branch of
the Russian State University of Justice

«САНКЦИИ» И «МЕРЫ» В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ И ТОЛКОВАНИЯ

SANCTIONS AND MEASURES IN THE INTERNATIONAL LAW: THE CHALLENGE OF CODIFICATION AND INTERPRETATION

Аннотация:

Статья посвящена анализу использования в источниках международного права терминов «санкции» и «меры», вопросам их взаимозаменяемости, синонимичности и правильности восприятия. Исследуются положения Устава Организации Объединенных Наций, резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, изучаются позиции авторитетных ученых по проблемам международно-правовой ответственности. Актуальность исследования обусловлена частым отождествлением терминов «меры» и «санкции» при введении ограничений и запретов в отношении нарушителей или предполагаемых нарушителей международного права. Поднимается проблема открытого перечня мер, которые вправе применить Совет Безопасности ООН в ответ на угрозу международному миру и безопасности, что в совокупности с нечеткостью используемой терминологии способно привести к бесконтрольному угнетению отдельного государства или группы государств без необходимости обострения применяемых ограничений или запретов.

Ключевые слова:

санкции, меры, международный мир и безопасность, ООН, Устав ООН, Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН, резолюция, толкование.

Summary:

The research analyzes the use of terms 'sanctions' and 'measures' in the sources of international law, their interchangeability, synonymous nature and right understanding. The author considers the UN Charter, the resolutions of the UN General Assembly and Security Council, the authoritative scientists' attitudes towards the international liability. The relevance of the study is determined by the frequent identification of measures with sanctions when imposing restrictions and bans in relation to the international law violators or supposed violators. The author focuses on the problem of a public list of measures that can be taken by the UN Security Council to meet threats to international peace and security. This is complemented by the illegible use of terms and can lead to the uncontrolled oppression of a state or a group of states without having to justify the restrictions and bans imposed.

Keywords:

sanctions, measures, international peace and security, United Nations, the UN Charter, the UN Security Council, the UN General Assembly, resolution, interpretation.

Современное международное право обязано своим становлением и развитием глобальным международным конфликтам, повлекшим не имевшие аналогов уничтожение населения и разрушения на территории государств – участников Первой и Второй мировых войн. В очередной раз был подтвержден тезис о том, что основные субъекты международного права (их политическое руководство) готовы частично отказаться от предрассудков и амбиций мирового господства только в условиях угрозы тотального истребления. Перед международным правом нового поколения стояла принципиально новая задача: создать и диалоговую площадку (идея Лиги Наций), и эффективный механизм пресечения попыток развязывания новых конфликтов, включающий в себя превентивные полномочия и силовое понуждение. Однако абсолютно понятные и решаемые для национального права задачи были неоднозначно восприняты в переговорном процессе представителями суверенных государств: признать механизм ответственности – значит согласиться на внешнее воздействие с одобрения международной организации. Советская дипломатия в довольно сложных условиях противостояния с «союзническим» Западом смогла добиться согласования приемлемого проекта Устава Организации Объединенных Наций [1], наделяющего Совет Безопасности исключительными полномочиями по поддержанию мира и безопасности.

Обострение геополитических противоречий и стремительная смена баланса международных сил, обусловленные распадом Советского Союза, привели к глобальному пересмотру роли ООН, полномочий Совета Безопасности и применению мер ответственности к предполагаемым нарушителям международного права. В последние годы российское государство у представителей европейских государств и Соединенных Штатов Америки безальтернативно ассоциируется с непрекращающимися нарушениями требований международного права (на данном этапе актуальны события в Украине), и, как результат, – применение международными организациями и

отдельными странами в отношении России санкций экономического, политического и организационного характера [2].

В рамках настоящего исследования автор предлагает проанализировать допустимость употребления термина «санкции» в международном праве, его нормативное закрепление и обоснованность применения санкций.

Начать обсуждение предлагается с анализа института ответственности в международном праве, без которого фиксация запретов и ограничений теряет для участников международного диалога побудительное значение. Так, согласно позиции И.И. Лукашука, принцип международной ответственности является «...необходимым принципом международного права...» [3, с. 65]. Автор статьи однозначно поддерживает указанный тезис, но вынуждена констатировать, что единого документа, содержащего в себе положения об ответственности за нарушение международного права, в настоящее время не существует, а подготовленные Комиссией международного права проекты Кодекса об ответственности государств не имеют обязательной юридической силы: в 2001 г. на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН был представлен проект статей «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» (не содержит термин «санкция», упоминает о контрмерах). Проект утвержден резолюцией Ассамблеи ООН [4], но в силу положений Устава ООН имеет рекомендательный характер (гл. IV Устава ООН).

В указанном проекте статей поименованы основания и ограничения для применения контрмер. В частности, согласно ст. 49 приложения к резолюции ООН, «контрмеры ограничиваются временным неисполнением международно-правовых обязательств принимающего такие меры государства в отношении ответственного государства». Согласно ст. 51, применение контрмер должно соответствовать требованию пропорциональности, т. е. быть соразмерно «причиненному вреду с учетом тяжести международно-противоправного деяния и затронутых прав».

Высылка рядом государств российских дипломатов в ответ на сомнительные выводы весьма непрозрачного расследования Великобританией инцидента в Солсбери как отказ от продолжения цивилизованного диалога и сотрудничества также не соответствует духу резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: согласно ч. 2 ст. 50 приложения, «принимающее контрмеры государство не освобождается от выполнения своих обязательств: ...уважать неприкосновенность дипломатических агентов и консульских должностных лиц, дипломатических и консульских помещений, архивов и документов». В соответствии с ч. 1 указанной статьи, контрмеры не могут нарушать императивные нормы международного права, к которым, по мнению автора, стоит отнести положения Венской конвенции о консульских сношениях [5], содержащей в преамбуле заверения государств-участников о приверженности идее содействия развитию дружественных отношений между государствами (как цели ООН).

Действующая редакция Устава ООН также не содержит термин «санкция», упоминая о мерах. Например, используются такие формулировки: «...принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира...» (ч. 1 ст. 1); «...принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира...» (ч. 2 ст. 2). Наиболее полное описание мер дано в гл. VII Устава «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии», где описаны исключительные полномочия Совета Безопасности ООН, состоящие из мер, которые Совет Безопасности сочтет необходимыми применить (ст. 42). Таким образом, основной документ международного права не содержит упоминания о санкциях. При этом следует частично согласиться с позицией Ю.А. Решетова об обоснованности восприятия всех принудительных мер (в широком смысле), применяемых по Уставу ООН, как санкций. Ученый предлагает признать термин Устава ООН «меры» синонимом термина «санкции» [6, с. 54].

М.В. Рыжова, рассматривая экономические санкции, приводит пример Резолюции Совета Безопасности ООН № 665 (1900) [7] по Ираку и Кувейту, в которой перечисляются экономические меры воздействия с отсылкой к Резолюции № 661 (1900) на основании гл. VII Устава ООН. Автор определяет международно-правовые санкции как «меры принуждения, применяемые к государству-правонарушителю в случае его отказа выполнить обязанности, вытекающие из правоотношения ответственности, или ненадлежащего их выполнения... принудительные меры, применяемые в централизованном порядке ООН в рамках системы коллективной безопасности государств» [8]. Также указывается на то, что «экономические санкции» не предусмотрены Уставом ООН.

Выделяя в «санкционной политике» обязательную роль международных организаций, М.В. Рыжова заочно соглашается с позицией Т.Н. Нешатаевой, которая понимает под санкциями «все меры охраны международного правопорядка, закрепленные в нормах международного права, носящие принудительный характер и применимые в случае правонарушений к государству-делинквенту с помощью институционального механизма международных организаций» [9, с. 17].

В отечественной доктрине часто ставится вопрос о соотношении санкций и международно-правовой ответственности. К.Л. Сазонова пишет об ошибочности отождествления указанных категорий по причине того, что «...гипотетически ответственность должна быть установлена специализированным органом международного правосудия, а не исходя из сугубо индивидуальных представлений конкретных государств и международных организаций о том, какие действия являются правонарушением, а какие нет» [10, с. 91].

И.И. Томилова и О.В. Шестакова [11] считают санкции категорией права международной ответственности и отмечают, что в доктрине отсутствует единое определение понятия «санкции», чем обуславливается отсутствие их классификации. Дополнительно отмечается понятие санкций международных организаций как комплекса мер, применяемых на основании решения компетентного органа в отношении государства-члена, нарушившего международное обязательство. В заключение авторы предлагают понимать под санкциями «...правомерные принудительные меры невоенного, а в исключительных случаях и военного характера, вводимые государствами и международными организациями в ответ на делящееся международное правонарушение или недружественный акт государства».

Ю.М. Колосов понимает под международно-правовыми санкциями принудительные меры как одно из «проявлений принципа ответственности за совершение государствами действий умышленного деликтного характера» [12, с. 61]. С таким подходом не согласен В.А. Василенко, который указывает, что «...международно-правовые санкции не являются формами ответственности за международные правонарушения, так же как формы международно-правовой ответственности не выступают в качестве санкций» [13, с. 52–53].

Рассматривая вопрос об экономических санкциях ООН, М.В. Кешнер [14] отождествляет меры, обозначенные в Уставе ООН, и санкции ООН: целью санкций, «предпринимаемых Советом Безопасности ООН», по ее мнению, являются поддержание или восстановление международного мира и безопасности; перечень санкций идентичен обозначенным в ст. 39–41 Устава ООН мерам. При этом автор делает пояснение, предоставляя расширенный список экономических санкций: «...эмбарго, бойкот, экономическая блокада, замораживание финансовых ресурсов, включая средства, получаемые или извлекаемые благодаря имуществу, находящемуся во владении или под прямым или косвенным контролем объекта санкций, запрет капиталовложений в экономику объекта санкций, а также предоставление ему финансовой, материальной, технической и другой помощи».

Далее по тексту статьи М.В. Кешнер приводит позицию С.В. Маринича, указывающего на отличие «экономических санкций» (как направленных на «оказание воздействия на экономику объекта санкций» [15, с. 12]) от «иных, предусмотренных Уставом ООН принудительных мер». Дается пояснение относительно возможности воздействовать на экономику государства в целом или на отдельно взятую отрасль.

При этом принимаемые Советом Безопасности ООН меры [16] могут иметь весьма детальное изложение. Например, Резолюция Совета Безопасности № 2094 (2013) как ответ на ядерные испытания Корейской Народно-Демократической Республики (КНДР), учитывая положения гл. VII Устава ООН (ст. 41), вводит существенные ограничения для экономики государства: запрет учреждения совместных предприятий (п. 12), обязательный досмотр морских судов КНДР (п. 17), иные меры. При этом в тексте резолюции термин «санкции» уже применяется (в версии на английском языке используется термин *sanctions* [17], что является языковым аналогом):

- 1) в п. 10, 19 использовано выражение «уклонение от санкций»;
- 2) в п. 25 говорится о «наблюдении за санкциями».

Генеральный секретарь ООН также использует термин «санкции» в официальных выступлениях и документах, указывая на принятие санкций Советом Безопасности ООН: «...необходимо усовершенствовать разработку и порядок применения санкций Совета Безопасности...» [18] (п. 100 доклада).

Таким образом, в том числе на уровне документов международных организаций происходит замена терминологии: «меры» и «санкции» отождествляются.

В связи с этим уместно обратиться к первоначальному значению термина «санкции». Оригинальный термин *sanctio* от *sancire* обозначает 'постановлять, определять, делать священным' и может трактоваться как мера против нарушения чего-либо. Таким образом, можно предположить, что, выбрав для Устава ООН термин «мера», авторы документа стремились подчеркнуть особый статус участников международного диалога, подразумевая принятие в отношении них не санкций, а мер как элемента ответственности и понуждения. В дальнейшем, по аналогии с внутренне-национальным правом, термин «санкция» стал употребляться и в международном праве, хотя полностью с его синонимичностью по отношению к указанным в Уставе ООН «мерам» согласиться не представляется возможным.

Полагаем, что на настоящий момент работа Комиссии ООН по международному праву еще не завершена – единый общеобязательный международный акт не согласован, а значит, по-прежнему остается возможность использовать «мультитерминологию» для превращения международных уравновешенных механизмов разрешения противоречий в политические инструменты достижения геополитического преимущества.

Ссылки:

1. Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. // Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 05.03.2018).
2. Ruiz M.A.V. International Law and Economic Sanctions Imposed by the United Nations' Security Council. Legal Implications in the Ground of Economic, Social and Cultural Rights [Электронный ресурс] // *International Law: Revista Colombiana Derecho Internacional*. Bogotá (Colombia), 2012. No. 21. P. 223–254. URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n21/n21a08.pdf> (дата обращения: 25.03.2018).
3. Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. 404 с.
4. Ответственность государств за международно-противоправные деяния [Электронный ресурс] : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 56/83 от 28 янв. 2002 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901941379> (дата обращения: 10.03.2018).
5. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. [Электронный ресурс] : № 8638 : Вена, 24 апр. 1963 г. // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf (дата обращения: 12.03.2018).
6. Решетов Ю.А. Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. М., 1983. 224 с.
7. Резолюция Совета Безопасности ООН № 665 (1990) [Электронный ресурс] : от 25 авг. 1990 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/89/IMG/NR057589.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.03.2018).
8. Рыжова М.В. Экономические санкции в современном международном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.
9. Нешатаева Т.Н. Международно-правовые санкции специализированных учреждений ООН : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.
10. Сазонова К.Л. «Как перестать беспокоиться и начать жить»: влияние антироссийских санкций и контрмер на новейший этап развития международного права // *Вопросы безопасности*. 2015. № 3. С. 78–108. <https://doi.org/10.7256/2409-7543.2015.3.15367>.
11. Томилова И.И., Шестакова О.В. Санкции в международном праве: терминологические и типологические подходы // *Международное публичное и частное право*. 2017. № 3. С. 18–22.
12. Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. 256 с.
13. Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев, 1983. 230 с.
14. Кешнер М.В. Экономические санкции ООН: тенденции развития форм осуществления // *Международное право и международные организации*. 2015. № 2. С. 139–146. <https://doi.org/10.7256/2226-6305.2015.2.1461>.
15. Маринич С.В. Экономические санкции в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.
16. Резолюция Совета Безопасности ООН № 2094 (2013) [Электронный ресурс] : от 7 марта 2013 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/253/08/PDF/N1325308.pdf> (дата обращения: 15.02.2018).
17. United Nations Security Council Resolution № 2094 (2013) [Электронный ресурс] : 7 March 2013. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/253/06/PDF/N1325306.pdf> (дата обращения: 15.02.2018).
18. Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации № A/55/1 [Электронный ресурс]. URL: http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/A_55_1R.pdf (дата обращения: 10.02.2018).

References:

- Keshner, MV 2015, 'UN economic sanctions: trends of the forms of their implementation', *International Law and International Organizations*, No. 2, pp. 139-146. <https://doi.org/10.7256/2226-6305.2015.2.1461>.
- Kolosov, YuM 1975, *The responsibility in international law*, Moscow, 256 p., (in Russian).
- Lukashuk, II 2004, *The law of international responsibility*, Moscow, 404 p., (in Russian).
- Marynich, SV 1989, *Economic sanctions in international law*, PhD thesis abstract, Moscow, (in Russian).
- Neshataeva, TN 1985, *International legal sanctions of the specialized agencies of the United Nations*, PhD thesis abstract, Moscow, (in Russian).
- Reshetov, YuA 1983, *The fight against international crimes against peace and security*, Moscow, 224 p., (in Russian).
- Ruiz, MAV 2012, 'International Law and Economic Sanctions Imposed by the United Nations' Security Council. Legal Implications in the Ground of Economic, Social and Cultural Rights', *International Law: Revista Colombiana Derecho Internacional. Bogotá (Colombia)*, No. 21, pp. 223-254, viewed 15 March 2018, <<http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n21/n21a08.pdf>>.
- Ryzhova, MV 2006, *Economic sanctions in modern international law*, PhD thesis, Kazan, (in Russian).
- Sazonova, KL 2015, "How to Stop Worrying and Start Living": the Impact of anti-Russian Sanctions and Countermeasures on the Contemporary International Law', *Security Issues*, No. 3, pp. 78-108. <https://doi.org/10.7256/2409-7543.2015.3.15367>.
- The report of the Secretary-General on the work of the Organization No. A/55/1* 2018, viewed 10 February 2018, http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/A_55_1R.pdf, (in Russian).
- 'The responsibility of states for internationally wrongful acts: UN General Assembly Resolution No. 56/83 as of 28 January 2002' 2018, *Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii*, viewed 10 March 2018, <<http://docs.cntd.ru/document/901941379>>, (in Russian).
- 'The Vienna Convention on Consular Relations of 1963 No. 8638, Vienna, 24 April 1963' 2018, *Organizatsiya Ob'yedinyennykh Natsiy*, viewed 12 March 2018, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf>, (in Russian).
- Tomilova, II & Shestakova, OV 2017, 'Sanctions in international law: terminological and typological approaches', *Mezhdunarodnoye publichnoye i chastnoye parvo*, No. 3, pp. 18-22, (in Russian).
- United Nations Security Council Resolution No. 2094 (2013) as of 7 March 2013* 2013, viewed 15 February 2018, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/253/06/PDF/N1325306.pdf>>.
- Vasilenko, VA 1983, *International legal sanctions*, Kiev, 230 p., (in Russian).