

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА И СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ САНКЦИЙ

Е. Ф. Довгань

В связи с постоянным расширением полномочий Совета Безопасности ООН проблема правомерности его деятельности становится все более актуальной. В статье дается оценка деятельности Совета Безопасности ООН в системе императивных норм международного права, рассматривается проблематика обеспечения верховенства права в ходе применения СБ ООН целевых санкций.

The legality of activity of the UN Security Council has gradually become more and more disputed especially in a view of expansion of its competences. The article assesses activity of the UN Security Council within peremptory norms of public international law, as well as observance of the rule of law in the course of application of targeted sanctions.

Ключевые слова: ООН; Совет безопасности; поддержание мира и безопасности; санкции; международное право.

Keywords: United Nations; Security Council; maintenance of peace and security; international organizations; sanctions; international law.

После окончания холодной войны деятельность Совета Безопасности ООН (далее – СБ ООН) значительно активизировалась. СБ ООН расширил понятие угрозы международному миру и безопасности, включив: массовые нарушения прав человека (резолюции 775(1992), 940(1994), 929(1994)), невыполнение обязательств по урегулированию проблемы (резолюции 875(1993), 1441(2002)), международный терроризм (резолюции 1373(2001), 1511(2003)) и др.

СБ ООН обладает широкими полномочиями в области поддержания международного мира и безопасности, при этом часто действует вне рамок, закрепленных Уставом ООН. Частный пример такой деятельности – применение им целевых санкций в отношении конкретных индивидов и организаций. Однако правовой статус и правомерность данных санкций вызывают серьезные споры в науке международного права.

Поскольку сомнение в правомерности мер, предпринимаемых СБ ООН, часто влечет злоупотребления на региональном и национальном уровнях, актуальным является вопрос обеспечения верховенства права в деятельности Совета. Отдельные элементы уже исследовались в правовой литературе. Так, деятельность СБ ООН в системе императивных норм международного права оценивается К. Дёрингом (ФРГ) [28], А. Оракелашвили (Великобритания) [43]. Характеристики отдельных прав человека в период чрезвычайных обстоятельств рассмотрены А. Конте (США) [27], Р. Арнольдом (Швейцария) [15], Б. Фасбендером (ФРГ) [31]. Тем не менее комплексный анализ проблемы правомерности деятельности СБ ООН, в том числе в части применения им целевых санкций, не проводился. В русскоязычной литературе исследования по этому вопросу отсутствуют.

«Правотворческая» деятельность СБ ООН. Изначально международные организации (далее – МПО) как производные субъекты международного права не были наделены правотворческими функциями. В то же время термин «правотворчество» широко используется для описания их деятельности [14]. К развившейся из признания возможности

МПО осуществлять конституционное толкование их учредительных документов [12, с. 147] правотворческой деятельности сегодня часто относят все виды решений, принимаемых политическими органами МПО (независимо от их правовой силы, механизма принятия и сферы регулирования) [8, с. 24–25; 12, с. 190–193; 24, с. 156–168], а иногда также международные договоры и решения судебных и квазисудебных органов [13, с. 190–314].

Правотворческая деятельность СБ ООН носит достаточно специфический характер. Она включает в первую очередь способность создавать обязательные правила поведения. Несмотря на свойственную середине XX в. боязнь государств учредить орган, способный вмешиваться в их внутренние дела, СБ ООН может принимать решения, обязательные для всех государств-членов (ст. 24, 25), и применять принудительные меры в ситуациях, угрожающих международному миру и безопасности (ст. 41, 42). Даже если принимаемые СБ ООН резолюции касаются преимущественно конкретных ситуаций, признается, что они опосредованно создают общие правила поведения (квазинормотворческая деятельность) (С. Ф. Амерасинг [13, с. 184–198], Д. М. Фаррал [30, с. 16–17], Т. Айтель [29, с. 60–61]).

В связи с изменяющимся характером международных отношений за МПО признается возможность совершать действия, прямо не закрепленные в их учредительных документах, но необходимые для достижения поставленных перед ними целей и выполнения их функций (имманентная компетенция). За СБ ООН такое право было специально признано Международным судом ООН (далее – МС ООН) уже в 50–60 гг. XX в. (Консультативные заключения: О компенсации за ущерб, понесенный на службе ООН 1949 г. [46, с. 182], Об определенных расходах ООН 1962 г. [24, с. 167]). Именно в рамках имманентной компетенции СБ ООН расширяет сферу своей деятельности, рассматривая в качестве угрозы международному миру и безопасности широкий круг вопросов, санкционируя миротворческие операции, вводя целевые санкции.

СБ ООН и обеспечение верховенства права. В отличие от национальных правовых систем в рамках ООН не создано действенной системы сдержек и противовесов. Ни один существующий в настоящее время орган не уполномочен давать оценку решениям, принимаемым СБ ООН, либо их пересматривать.

Поскольку СБ ООН несет основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, а также учитывая состав его постоянных членов, Совет, несмотря на отсутствие правотворческих или судебных функций [3, с. 112; 18, с. 889; 42, с. 435], все чаще дает оценку ситуации, выражает свое отношение к ней и принимает решение о применении принудительных или иных мер, т. е. выполняет квазисудебные функции [30, с. 17]. Отмечается, что в связи с расширением СБ ООН концепции угрозы международному миру и безопасности санкции могут применяться даже в случае отсутствия не только нарушения ст. 2(4) Устава ООН, но и любого нарушения международного права [12, с. 15–16; 36, с. 204]. При этом, основываясь на предпосылке правомерности любых мер СБ ООН и действий государств, направленных на их реализацию [18, с. 916–917], СБ ООН часто воспринимается в качестве последней инстанции, дающей оценку правомерности тех или иных действий на международной арене [12, с. 188–189].

С принятием целевых санкций такая «квазисудебная» функция распространилась и на физических и юридических лиц. В свете этого, при отсутствии контролирующего органа, существует вероятность произвола со стороны СБ ООН, когда Совет начинает обеспечивать интересы его постоянных членов. Уже сейчас часто отмечается избирательность СБ ООН при введении санкции [10, с. 91; 29, с. 64]. Все это ставит вопрос о правомерности конкретных мер, принимаемых СБ ООН, и об обязанности СБ ООН действовать в соответствии с нормами международного права.

Вопрос о месте мер СБ ООН в системе международного права неоднократно обсуждался в доктрине. Лаконичная, но емкая оценка была предложена судьей Фидморисом в Консультативном заключении по Намибии, где он отметил, что целью создания СБ ООН было поддержание международного мира, но не изменение мирового порядка (п. 115) [41, с. 294]. При этом поддержание международного мира и безопасности, на наш взгляд, невозможно без укрепления господства права на международной арене, что нашло свое отражение в целом ряде документов ООН (§ 7, 9 Декларации тысячелетия [1]; § 11, 119, 134 Итогового документа Всемирного саммита [3]).

Несомненно, с учетом изменяющегося характера международных отношений жесткое ограничение деятельности МПО рамками, прямо закрепленными в ее учредительных документах, вызовет бездействие или даже хаос [28, с. 96], что и послужило основой для признания имманентной компетенции. В то же время любая МПО, включая ООН, создается на основании международного договора. Государства, заключая такой

договор, не могут поставить МПО «над правом» [44, с. 432], наделив ее правом нарушать нормы *jus cogens* и принципы международного права. В связи с этим все органы ООН (в том числе СБ ООН) должны действовать в рамках предоставленной им компетенции с учетом ее исторически обусловленного толкования в соответствии с принципами, императивными и обычными нормами международного права [28, с. 92–93; 43, с. 60–62; 30, с. 21; 44, с. 425].

Устав ООН, предоставляя СБ ООН широкие полномочия, не содержит положений относительно правовой силы и последствий принятия резолюций, противоречащих императивным нормам международного права. Но поскольку, как установлено выше, СБ ООН подчиняется императивным нормам международного права, его резолюции и санкции должны соответствовать таким нормам [49, п. 281]. В противном случае, как широко отстаивается в доктрине, они, применяя по аналогии положения ст. 53 Венской конвенции 1969 г., будут недействительными с момента их принятия [5, с. 265; 19, с. 88–89, п. 8; 22, с. 440, п. 100; 23, с. 26; 28, с. 98; 34, с. 801; 44, с. 423, 465–469].

Соблюдение прав человека. Обязанность СБ ООН соблюдать права человека закреплена в ст. 24(2) Устава ООН, согласно которой СБ ООН при исполнении своих полномочий обязан действовать в соответствии с целями и принципами ООН, одним из которых и является «уважение прав человека и основных свобод для всех» (преамбула, ст. 1(3) Устава ООН), что поддерживается и в правовой доктрине [18, с. 886; 43, с. 67; 44, с. 429]. В связи с этим представляется, что указанные цели вряд ли могут быть достигнуты путем ущемления основополагающих прав человека, особенно если они составляют обязательства *jus cogens*.

Запрет применения силы или угрозы силой, как и иные императивные нормы международного права, обязателен для СБ ООН. Поскольку именно СБ ООН уполномочен давать санкцию на применение принудительных военных мер, оценить правомерность принимаемых мер достаточно сложно. Так, например, А. Оракелашвили в качестве критерия оценки правомерности в данном случае выделяет только пропорциональность существующей угрозе [43, с. 63; 44, с. 424]. Представляется необходимым учитывать и иные параметры: добросовестность определения наличия угрозы, степень ее серьезности, соблюдение механизма принятия решения и пр.

Невмешательство во внутренние дела государств. Термин «вмешательство» широко используется в политологической литературе и новостях для обозначения деятельности, осуществляемой политическими органами ООН, включая СБ ООН [10, с. 93; 29, с. 67, 69]. Ст. 2(7) Устава ООН, запрещающая ООН вмешательство во внутренние дела государств, прямо закрепляет, что ее действие не распространяется на меры, предпринимаемые СБ ООН в соответствии с главой VII. Признается, что государства не могут ссылаться на внутреннюю

компетенцию в ситуациях, угрожающих международному миру и безопасности [6, с. 118; 7, с. 236; 35, с. 17]. Данное исключение, однако, распространяется именно на ситуации, когда СБ ООН действует в рамках своих полномочий на основании главы VII Устава ООН и не напрямую затрагивает его деятельность, осуществляемую с превышением полномочий (*ultra vires*). В связи с этим любая деятельность, прямо не предусмотренная Уставом ООН, ставит вопрос о соответствии ее главе VII Устава, и значит – о вмешательстве во внутренние дела государств. Так, например, признание СБ ООН грубых массовых нарушений прав человека угрожающими международному миру и безопасности в 1966 г. не вызвало значительных возражений в данном аспекте. В указанный период уже признавалось, что соблюдение основополагающих прав человека является обязательством *erga omnes* и не входит во внутреннюю компетенцию государств [5, с. 265; 16, с. 32; 23, с. 67; 37, с. 133; 38, с. 77].

Разработанное нами определение вмешательства, как «*противоправное действие или бездействие, осуществляемые одним государством, группой государств в форме ad hoc коалиции или международной организацией против воли государства-жертвы с использованием, как правило, средств принуждения военного или невоенного характера, нарушающие нормальный порядок межгосударственных отношений и подвергающие угрозе международный мир и безопасность, направленные на изменение или сохранение политики или поведения государства-жертвы вмешательства в дела, входящих в его внутреннюю компетенцию, для получения от него каких-либо преимуществ*» [2, с. 112], касается в первую очередь деяний, направленных против одного государства. Однако, учитывая специфику деятельности СБ ООН, предписывающего применение мер общего характера **всеми** государствами [18, с. 881–882], представляется необходимым решить вопрос, может ли деятельность СБ ООН, например по введению целевых санкций, рассматриваться в качестве вмешательства во внутренние дела **одного, нескольких, всех** государств-членов.

Фактическая возможность вмешательства МПО во внутренние дела государства/государств не оспаривается в международном праве. При появлении МПО государства были в первую очередь озабочены тем, чтобы оградить свой суверенитет от любого вмешательства с их стороны (ст. 15(8) Статута Лиги Наций 1919 г., ст. 2(7) Устава ООН, ст. 1(2) Устава ОАГ 1948 г., ст. 1 Устава СНГ 1993 г.). На практике имели место случаи, когда государства заявляли о вмешательстве в их внутренние дела в связи с деятельностью международных органов, включая МС ООН, даже когда рассматриваемые вопросы их непосредственно не касались. Выработанные МС ООН критерии: правовой характер рассматриваемого вопроса [26, с. 61] и обобщенный характер запроса и толкования [25, с. 6–7] – неприменимы к деятельности политических органов МПО, тем более что решения СБ ООН носят обязательный характер.

В связи с этим можно сделать вывод, что вмешательством не будут являться действия, предпринимаемые СБ ООН в рамках имеющихся у него полномочий (*intra vires*), а также иные ситуации, когда наличие угрозы международному миру и безопасности констатируется *bona fide*, а принятые меры правомерны и пропорциональны существующей угрозе. Действия СБ ООН будут представлять собой вмешательства во внутренние дела государств – членов ООН в случае их неправомерности (например, нарушают нормы *jus cogens*), поскольку такие действия обеспечены принуждением СБ ООН, являются исключением из нормального порядка международных отношений, подрывают систему коллективной безопасности, направлены на изменение политики государств в вопросах, входящих в их внутреннюю компетенцию (например, в части целевых санкций – в отношении лиц и имущества, находящихся на их территории).

Целевые санкции СБ ООН. С 1999 г. СБ ООН начал активно использовать целевые санкции, направленные против конкретных физических и юридических лиц, для снижения *inter alia* гуманитарного эффекта всеобъемлющих санкций. За прошедший период СБ ООН вводил целевые санкции:

- в рамках борьбы с международным терроризмом – резолюция 1267(1999) от 15.10.1999 г. (впоследствии – резолюции 1333(2000), 1390(2002), 1455(2003), 1526(2004), 1617(2005), 1735(2006), 1737(2006), 1822(2008), 1904(2009), 1989(2011)) – 220 лиц, 62 организации;
- по ситуациям в Эфиопии, Сомали и Эритрее – резолюция 1844(2008) от 20.11.2008 г. (впоследствии – резолюции 1846(2008), 1851(2008)) – 14 лиц;
- по ситуации в Ираке – резолюция 1518(2003) от 24.11.2003 г. – 89 лиц, 208 организаций;
- по ситуации в Либерии – резолюция 1521(2003) от 22.12.2003 г. (впоследствии – резолюции 1532(2004), 1683(2006), 1903(2009)) – 25 лиц – ограничение свободы передвижения, 9 лиц, 31 организация – замораживание счетов;
- по ситуации в Демократической Республике Конго – резолюция 1533(2004) от 12.03.2004 г. (впоследствии – резолюции 1596(2005), 1649(2005), 1698(2006), 1768(2007), 1771(2007), 1799(2008), 1807(2008), 1857(2008), 1896(2009), 1952(2010)) – 24 лица, 6 организаций;
- по ситуации в Кот д’Ивуаре – резолюция 1572(2004) (впоследствии – резолюции 1584(2005), 1643(2005)) – 8 лиц;
- по ситуации в Судане – резолюция 1591(2005) от 29.03.2005 г. (впоследствии – резолюция 1945(2010)) – 4 лица;
- по ситуации в КНДР – резолюция 1718(2006) от 14.10.2006 г. (впоследствии – резолюция 1874(2009)) – 9 лиц, 17 организаций;
- по ситуации в Иране – резолюция 1737(2006) от 23.12.2006 г. (впоследствии – резолюции 1747(2007), 1803(2008), 1929(2010)) – 43 лица, 77 организаций;

- по ситуации в Ливии – резолюция 1970(2011) от 26.02.2011 г. – 5 лиц – запрет въезда; 15 лиц – замораживание счетов и запрет въезда; 2 организации – замораживание счетов;

- против Талибана – резолюция 1988(2011) от 17.06.2011 г. (133 лица).

Сегодня целевые санкции введены СБ ООН против около 650 лиц и 400 организаций.

Возможность принятия целевых санкций не предусмотрена в ст. 41, 42 Устава ООН. В то же время закрепленный в указанных статьях перечень не является исчерпывающим. Устав также не содержит перечня субъектов, к которым СБ ООН может применять принудительные меры, учитывая лишь обязанность государств обеспечить их применение (ст. 39, 41, 42).

Таким образом, представляется, что в целом принятие СБ ООН целевых санкций не противоречит Уставу ООН, тем более что государства не оспаривают правомерность их принятия [32, с. 710]. Однако их статус и механизмы имплементации неоднозначны. Проблема становится более актуальной, так как вслед за СБ ООН целевые санкции начинают применяться региональными МПО, например ЕС, как для обеспечения выполнения санкций СБ ООН, так и самостоятельно.

Целевые санкции СБ ООН обычно включают наложение следующих ограничений на индивидов и организации:

- замораживание счетов и иных финансовых активов либо экономических ресурсов, собственности, которая прямо или косвенно контролируется лицами и организациями, включенными в список (резолюции 1267(1999), п. 4(b); 1844(2008), п. 3; 1572(2004), п. 12; 1483(2003), п. 23; 1591(2005), п. 3g; 1970(2011), п. 17; 1737(2006), п. 12; 1904(2009), п. 1(a));

- запрет въезда или транзита через свою территорию, авиационные ограничения (резолюции 1904(2009), п. 1(b); 1844(2008), п. 1; 1572(2004), п. 10; 1483(2003), п. 19; 1591(2005), п. 3f; 1970(2011), п. 15; 1737(2006), п. 12);

- предотвращение прямых или косвенных поставок, продажи или передачи оружия, оборудования, военного оборудования, иных материалов, технических консультаций, подготовки в военной сфере, финансовой или иной помощи, включая инвестиции, брокерство или иные финансовые услуги для поддержки военных действий или поставки, продажи, производства или использования оружия и военного оборудования (резолюции 1844(2008), п. 7; 1518(2003); 1904(2009), п. 1(c)).

При этом лица, в отношении которых применяются целевые санкции СБ ООН, могут быть разделены на несколько категорий: лица, подозреваемые в причастности в совершении актов терроризма или иных международных преступлений (резолюция 1267(1999)), государственные служащие, причастные к осуществлению, например, ядерной программы; лица, обладающие определенными знаниями, например в области ядерной энергии (1718(2006), 1737(2006), 1747(2007), 1803(2008)). Отдельные должностные лица вно-

сятся в списки в связи с причастностью к совершению международных преступлений (например, резолюция 1970(2011)).

По общему правилу применение целевых санкций государствами к внесенным в списки индивидам и юридическим лицам существенным образом ограничивает права физических лиц, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (далее – МПГПП), в том числе право на личную свободу (ст. 9), свободу передвижения (ст. 12), свобода от дискриминации (ст. 2, 27), запрет вмешательства в личную и семейную жизнь (ст. 17) и пр. [34, с. 798]), и, по сути, является наказанием [18, с. 905].

В этой связи необходимо иметь в виду, что цели, принципы и механизмы международного уголовного права, с одной стороны, и имплементации санкций СБ ООН как политических решений – с другой, принципиально отличаются [18, с. 889; 34, с. 799]. При этом включение лиц в списки осуществляется на основании информации, поступающей от государств, критерии для их включения не являются жесткими, отсутствует процедура обоснования включения. Несмотря на активные шаги по разработке механизма обжалования, например, учреждение Центрального органа (резолюция 1566(2006)), должности омбудсмана (резолюция 1904(2009)), разъяснение процедуры исключения из списков в руководствах для отдельных комитетов по санкциям (п. 7 Руководства для Комитета, созданного согласно резолюции 1521(2003) по Либерии), закрепление исключений из вводимых запретов, обусловленных требованиями гуманности (п. 16, 19 резолюции 1970(2011)), он до настоящего момента малоэффективен [47; 30, с. 219, 221–222; 31].

Статус основополагающих прав человека. В современном международном праве основные стандарты по защите ПЧ являются обычными общепризнанными нормами международного права (*erga omnes*), которые носят императивный характер [16, с. 77; 49, п. 226–232; 11, п. 277–283]. Такие нормы обладают наивысшим статусом в системе международного права и, как отмечалось выше, распространяются на всех субъектов международного права, включая СБ ООН.

В то же время международное право признает возможность ограничения прав человека в период чрезвычайного положения в соответствии с процедурой, предписанной законом (ст. 4 МПГПП), либо в части, касающейся ограничений прав отдельных лиц – в соответствии с решением суда, принятым согласно действующему законодательству. Такие ограничения должны прямо предусматриваться национальным правом и носить минимальный, пропорциональный, необходимый и недискриминационный характер [33, с. 107–114]. В контексте данного исследования наибольший интерес представляют ст. 14(2–7) и 15. В отличие от ст. 15, запрещающей привлечение к ответственности за действия или упущения, которые в момент их совершения не являлись уголовным преступлением, ст. 14, п. 2–7 которой закрепляют

минимальные гарантии в уголовном процессе, не включена в перечень ст. 4(2). Однако неотъемлемый характер права на должный процесс в рамках уголовного преследования получил признание со стороны органов по защите прав человека (§ 16 Общих комментариев № 29 к ст. 4 МПГПП) и нашел свое отражение в международных договорах (принцип V Принципов Нюрнбергского трибунала, ст. 72–73, 146(4) IV Женевской конвенции 1949 г., ст. 105–108, 129(4) III Женевской конвенции, ст. 75 Дополнительного протокола I, ст. 6 Дополнительного протокола II). Нарушение данного права является серьезным нарушением МГП (ст. 147 IV Женевской конвенции, ст. 85(4e) Дополнительного протокола I). Из вышеизложенного следует, что право на должный процесс в рамках уголовного обвинения является основополагающим правом человека, нормой *jus cogens*, ограничения которого недопустимы ни при каких обстоятельствах.

Совет Безопасности ООН и право прав человека. Как отмечалось выше, принятие СБ ООН целевых санкций является политической мерой. При том, что права внесенных в списки физических лиц существенно ограничиваются аналогично наказанию за уголовные преступления, процессуальные гарантии в отношении таких лиц отсутствуют: индивидуальное слушание дела лица как таковое не проводится, уголовное обвинение часто не предъявляется, лицо не имеет возможности защищать свои интересы и практически лишено возможности обжалования внесения в список. Поэтому деятельность СБ ООН по введению целевых санкций в существующей сегодня форме может рассматриваться как нарушающая право на справедливое судебное разбирательство (должный процесс) и назначение наказания за деяния, не рассматриваемые в качестве преступлений (*nullum crimen*), которые являются нормами *jus cogens*. В результате возникает коллизия между положениями права международной безопасности и императивными нормами международного права. С одной стороны, в соответствии со ст. 25 Устава ООН государства обязаны выполнять решения СБ ООН, принимаемые на основании главы VII, а их невыполнение ставит под угрозу международный мир и безопасность. В то же время реализация целевых санкций СБ ООН представляет собой нарушение норм *jus cogens* и, как следствие, ведет к дестабилизации всей системы международных отношений.

В литературе применение СБ ООН целевых санкций в нарушение основополагающих прав человека часто обосновывается чрезвычайными обстоятельствами и необходимостью защиты общественных ценностей [17, с. 697–699; 28, с. 95], рассматривая ущемление прав лиц, внесенных в списки скорее как определенное изъятие для общего блага, чем нарушение их фундаментальных прав человека [30, с. 220]. В целом и международное, и национальное право признают возможность отступления от прав отдельного лица для защиты общественных интересов (ЕСПЧ *S. v. France 1988*, *Powell*

& Rayner v. United Kingdom 1990, *Fredin v. Sweden 1990*; *Pine Valley Development Ltd. & Others v. Ireland 1991*). Однако, на наш взгляд, идея о нарушении основополагающих прав человека в целях защиты прав человека порочна с точки зрения и морали, и права, тем более что СБ ООН уже наделен исключительными чрезвычайными полномочиями для того (и только потому), чтобы справляться с чрезвычайными ситуациями.

Таким образом, учитывая императивный характер норм по обеспечению должного процесса в уголовном преследовании, в случае если государства автоматически выполняют решения СБ ООН по введению целевых санкций против отдельных индивидов и организаций, они тем самым нарушают императивные нормы международного права как обязательства высшего порядка, вводя в отношении физических лиц наказания без обеспечения гарантий должного процесса, независимо от того, что они действовали с санкции СБ ООН (принцип IV Принципов Нюрнбергского трибунала). Если же каждое государство будет рассматривать дело каждого внесенного в списки лица, это будет нарушением принципа *non bis idem* (не быть судимым дважды за одно преступление), закрепленного в ст. 14(7) МПГПП. В случае же, когда государство вынесет решение о невиновности лица и не будет применять к нему предписанные СБ ООН меры, это будет являться прямым нарушением санкций СБ ООН и потенциально способно подорвать существующую систему коллективной безопасности.

Санкции в отношении должностных лиц и экспертов. В отдельных случаях СБ ООН принимает санкции в отношении должностных лиц и экспертов в отдельных областях, например в области ядерной энергии. При этом такие лица не обвиняются в совершении международных преступлений, а санкции вводятся в целях предотвращения угрозы международному миру и безопасности, которая может быть создана в результате их деятельности.

Согласно международному праву государства могут в отдельных случаях ограничивать отдельные права должностных лиц других государств, например высылать из страны дипломатов, отказать в агремане. Поскольку действия, предпринимаемые против должностных лиц государства, часто рассматриваются как действия против государства (в данном случае не рассматривается ситуация, когда должностные лица включаются в списки по подозрению в совершении международных преступлений), применение такого рода санкций СБ ООН в целях поддержания международного мира и безопасности не вызывает возражений ни на практике, ни в доктрине международного права.

Лица, не являющиеся государственными служащими (например, ученые, лица, ушедшие с государственной службы), не представляют государство (ст. 4–5 Проекта статей об ответственности государств 2001 г.). Санкции применяются к ним в связи с тем, что они обладают определенными знаниями и информацией, распространение или применение которых может повлечь усиление угро-

зы международному миру и безопасности. Следует учитывать, что положение относительно возможности ограничения выезда физических лиц, обладающих государственными секретами, характерно для законодательства государств (ст. 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1 (в ред. от 15.11.2010 г.); ст. 41 Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» от 19.07.2010 г. № 170-3 (в ред. от 23.10.2014 г.)). В связи с этим применение санкций СБ ООН к таким лицам в целях устранения угрозы международному миру и безопасности вполне может быть обосновано практикой ограничения прав отдельных лиц для общего блага. Как отмечается немецкими авторами Й. А. Фрвайном и Н. Кришем, согласно Уставу ООН мир имеет преимущество перед справедливостью [32, с. 710]. Тем не менее такого рода ограничения должны носить временный характер, т. е. периодически пересматриваться, в том числе по заявлению самих лиц, и быть пропорциональными существующей угрозе.

Возможные механизмы оценки правомерности деятельности Совета Безопасности ООН. Несмотря на то что Устав ООН не содержит положений о возможности оценки правомерности деятельности СБ ООН, попытки пересмотра решений СБ ООН в практике региональных и даже национальных судов уже имеются. Например, Суд Европейского союза вынес более 30 решений в части оценки правомерности санкций СБ ООН [48, с. 147–150], в частности решения по делам Кади [39; 49], аль-Баракат [11; 40], Моджахедины [45] и иные [48, с. 150]. Имеется целый ряд решений национальных судов США и государств — членов Европейского союза [48, с. 155–158].

Изначально международные и национальные суды однозначно признавали отсутствие у них компетенции отменить или изменить решения СБ ООН (например, МС ООН в решении по предварительным возражениям по делу Локкерби предпочел не вдаваться в рассмотрение вопроса о соотношении договорных обязательств и резолюций СБ ООН (п. 36–37, 43)[21, с. 128–131]; решение Суда ЕС по делу Кади 2005 г., п. 181, 184, 192–193, 214, 225 [49]), несмотря на признание за нормами *jus cogens* статуса обязательств высшего порядка (решение Суда ЕС по делу Кади 2005 г., п. 226 [49]), то в решении по делу Кади II 2013 г. Суд ЕС говорит о своем праве давать оценку правомерности введения санкций против конкретного лица (п. 135) [39]. Суд также делает вывод о том, что основанные на соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН доводы Комитета ООН по санкциям, на основании которых введены санкции против заявителя, недостаточны для введения таких мер в ЕС (п. 164). Фактически Суд ЕС принял решение, согласно которому ЕС и государства ЕС в нарушение ст. 25 Устава ООН не должны выполнять решение Совета Безопасности ООН.

Такого рода региональные и национальные оценки не только подвергают сомнению авторитет СБ ООН, но в конечном итоге ведут к подрыву всей

системы коллективной безопасности. Эффективное функционирование такой системы будет возможным только при условии обеспечения верховенства права в деятельности Совета. При этом реформирование механизма целевых санкций является составной частью реформирования СБ ООН в целом. Наш взгляд, потребность реформирования обусловлена в первую очередь не узким представительством государств, а отсутствием эффективного контроля за деятельностью Совета.

Заявления отдельных государств, доктрина, решения региональных или национальных судов не могут оказать влияния на решения СБ ООН. Предлагаемая в доктрине необходимость провозглашения неправомерным решения СБ ООН подавляющим большинством государств-членов (А. Абасс) [10, с. 98] с учетом представительского состава Совета вряд ли возможна. Параллельное или последовательное рассмотрение дела в МС ООН и СБ ООН (Р. А. Каламкарян) [4, с. 113], равно как и оценка правомерности резолюций СБ ООН в ходе разрешения представленных на рассмотрение МС ООН споров или вынесения консультативных заключений (Е. Каннизаро [19, с. 195–196], О. Ю. Сорокина) [8, с. 28–29], не будет иметь каких-либо правовых последствий.

Возможным механизмом контроля в данном случае может служить наделение МС ООН компетенцией давать консультативные заключения о соответствии нормам международного права резолюций СБ ООН по запросам как акторов, ныне обладающих правом обращаться за консультативными заключениями, так и государств. На практике МС ООН и СБ ООН уже осуществляли параллельную юрисдикцию по целому ряду дел (Дело Локкерби 1998 г., О захвате заложников в Тегеране 1980 г., Дело о проливе Корфу 1946 г.). Решения, признанные несоответствующими принципам и императивным нормам международного права и также принятые с превышением полномочий соответствующего органа (*ultra vires*), должны утрачивать свою силу с момента вынесения консультативного заключения МС ООН, а противоречащие нормам *jus cogens* — с момента их принятия. Представляется, однако, нецелесообразным приостановление действия решений, в отношении которых в МС ООН подана просьба о консультативном заключении в целях предотвращения злоупотребления правом со стороны затрагиваемых государств.

Несмотря на то что возможность принятия СБ ООН целевых санкций в данной статье не оспаривается, представляется необходимым внести значительные изменения в процедуру их принятия. В случае применения санкций к лицам, подозреваемым в совершении преступления либо вовлеченным в преступную деятельность, государство должно иметь право предложить лицо для включения в перечень СБ ООН только одновременно с возбуждением уголовного (физические лица) либо административного (организации) производства в отношении него. В этом случае применение санкции будет длиться в зависимости от результатов

рассмотрения, либо до вынесения оправдательного приговора (принятия решения о непричастности организации к осуществлению или финансированию преступной деятельности), либо до снятия с лица судимости.

На государство должна возлагаться обязанность извещать соответствующий комитет по санкциям о принятом решении. Индивиды и организации также должны иметь возможность представить в Комитет по санкциям ходатайство об исключении их из списка (включая случаи, когда уголовное производство в отношении них носило явно дискриминационный характер без соблюдения гарантий должного процесса), а также известить о вынесении в отношении него оправдательного приговора либо снятии судимости. В отношении иных лиц санкции могут применяться только на основании принципа пропорциональности и должны периодически пересматриваться, в том числе по заявлению самого лица.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Применение СБ ООН санкций к индивидам и организациям в целом не противоречит Уставу ООН. Однако принятие таких санкций Советом и их применение государствами в существующей сегодня форме представляет собой нарушение основополагающих прав человека, в том числе тех, которые представляют собой императивные нормы международного права. Более того, такие действия, будучи обеспеченными принуждением со стороны СБ ООН, представляют собой вмешательство во внутренние дела всех государств, принуждая их к нарушению норм *jus cogens*.

2. Поскольку нарушения либо неопределенность в деятельности СБ ООН могут вызывать и часто влекут злоупотребления на уровне государств и региональных МПО (например, региональные МПО часто применяют целевые санкции по собственному усмотрению и в ситуациях, не угрожающих международному миру и безопасности), необходимость реформирования механизма целевых санкций СБ ООН является очевидной. Как справедливо отмечает Л. ван ден Херик, практика государств может осуждаться только в случае, если гарантии справедливого судебного разбирательства установлены на международном уровне [10, с. 97; 34, с. 802].

3. Поддержание международного мира и безопасности возможно только при условии обеспечения верховенства права в деятельности всех вовлеченных акторов, включая СБ ООН. Последний в своей деятельности связан принципами и императивными нормами международного права. Расширительное толкование полномочий должно осуществляться Советом *bona fide*, предпринимаемые действия – быть пропорциональными существующей угрозе.

4. Для обеспечения процессуальных гарантий при введении целевых санкций необходимо проведение параллельного уголовного или административного разбирательства в отношении включаемых в списки лиц. Целесообразным также представляется предоставление МС ООН возможности оценки правомерности деятельности СБ ООН путем принятия консультативных заключений по запросам государств – членов ООН.

Библиографические ссылки

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций 2000 года : принята резолюцией 55/2 Ген. Ассамблеи ООН, 8 сент. 2000 г. // Орг. Объед. Наций [Электронный ресурс]. URL : <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml> (дата обращения : 03.08.2013).
2. Довгань Е. Ф. Принцип невмешательства во внутренние дела государств: современные тенденции. Минск : Право и экономика, 2009.
3. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года : принят резолюцией 60/1 Ген. Ассамблеи ООН, 16 сент. 2005 г. [Электронный ресурс] // Орг. Объед. Наций. URL : <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml> (дата обращения : 21.08.2012).
4. Каламкьян Р. А. Кодификация международного права и современный миропорядок. М. : Наука, 2008.
5. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учебник. М. : БЕК, 1996.
6. Международное публичное право : учебник / под ред. К. А. Бекяшева. М. : Проспект, 1999.
7. Пирадов А. С., Старушенко Г. Б. Принцип невмешательства в современном международном праве // Сов. ежегодник междунар. права. 1958. М. : Изд-во АН СССР, 1959. С. 230–253.
8. Сорокина О. Ю. Полномочия Совета Безопасности Организации Объединенных Наций : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. М., 2009.
9. Черниченко С. В. Теория международного права : в 2 т. М. : НИМП, 1999. Т. 1: Современные теоретические проблемы.
10. Abass A. Regional Organizations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter. Oxford ; Portland : Hart Publishing, 2004.
11. Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission of the European Communities: case T-306/01, 21 Sept. 2005 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0306:EN:HTML>> (date of access : 10.02.2010).
12. Alvarez J. E. International Organizations as Law-Makers. New York : Oxford University Press, 2005.
13. Amerasinghe C. F. Principles of the Institutional Law of International Organizations. 2nd ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2005.
14. Anderson D. H. Law-Making Process within the UN-System – Some Impressions // Max Plank Yearbook of United Nations Law. 1998 P. 23–50.

15. *Arnold R.* Human Rights in Times of Terrorism // *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht.* 2006. Vol. 66. P. 297–319.
16. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.* // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1970. P. 3–113.
17. *Benvenisti E.* The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and Management of Global Emergencies // *European Journal of International Law.* 2004. Vol. 15, № 4. P. 677–700.
18. *Bianchi A.* Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: the Quest for Legitimacy and Cohesion // *European Journal of International Law.* 2007. Vol. 18, № 5. P. 881–919.
19. *Cannizzaro E.* A Machiavellian moment? The UN Security Council and the rule of law // *International Organizations Law Review.* 2006. № 3. P. 189–224.
20. *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006, Separate Opinion of Judge Dugard // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 2006. P. 86–94.
21. *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from Aerial Incident at Lockerbie*, Judgment of 27/02/1998, Preliminary objections // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1998. P. 115–136.
22. *Case Concerning the Application of the Genocide Convention (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, Order of 13 September 1993 on the Request for the Indication of Further Provisional Measures, Separate Opinion of Judge Lauterpacht // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1993. P. 407–448.
23. *Cassese A.* Ex Iniuria ius oritur: Are we moving toward International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? // *European Journal of International Law.* 1999. Vol. 10, № 1. P. 23–30.
24. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1962. P. 151–309.
25. *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations.* Advisory Opinion of March 3rd, 1950 // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1950. P. 4–57.
26. *Conditions of Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4)*, Advisory Opinion // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1948. P. 57–116.
27. *Conte A.* Handbook on Human Rights Compliance While Countering Terrorism. Washington : Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2008.
28. *Doehring K.* Unlawful Resolutions of the Security Council and Their Legal Consequences // *Max Plank Yearbook of United Nations Law.* 1997. P. 91–109.
29. *Eitel T.* The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of International Law // *Max Plank Yearbook of United Nations Law.* 2000. P. 53–71.
30. *Farral J. M.* United Nations Sanctions and the Rule of Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
31. *Fassbender B.* Targeted Sanctions and Due Process: working paper of the Humboldt-Universität zu Berlin // [Electronic resource] // United Nations. URL : <http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf> (date of access : 12.02.2010).
32. *Frowein J. A., Krisch N.* Introduction to Chapter VII // *The Chapter of the United Nations: a Commentary.* 2nd ed. Vol. 1 / ed. by B. Sinna. München : Verlag C. H. Beck, 2002. P. 703–716.
33. *General Comment № 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)* // *General Comments and Recommendations.* Vol. I. 4th ed. Lund, 2003. P. 107–115.
34. *Herik L. van den.* The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual // *Leiden Journal of International Law.* 2007. Vol. 20. P. 797–807.
35. *Higgins R.* Fundamentals of International Law // *Perspectives of International Law* / ed. by N. Jasentuliyana. London : Kluwer Law International, 1995. P. 3–22.
36. *Higgins R.* The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations. Oxford : Oxford University Press, 1963.
37. *International Status of South-West Africa.* Advisory Opinion // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1950. P. 128–145.
38. *Interpretation of Peace Treaties,* Advisory Opinion. // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1950. P. 65–78.
39. *Judgement of the Court (Grand Chamber) Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: 18 July 2013* [Electronic resource] // Court of Justice of the European Union. URL : <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1914364>> (date of access : 02.09.2013).
40. *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Union*, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:EN:HTML>> (date of access : 05.10.2013).
41. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, Dissenting Opinion of Judge Sir G. Fitzmaurice // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1971. P. 220–425.
42. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* Preliminary objections, Judgment of 26.11.1984 // *I.C.J. Reports.* The Hague: I.C.J., 1984. P. 392–443.
43. *Orakhelashvili A.* The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions // *European Journal of International Law.* 2005. Vol. 16, № 1. P. 59–88.
44. *Orakhelashvili A.* Peremptory Norms in International Law. New York : Oxford University Press, 2008.
45. *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council of the European Union: case T-228/02: judgment of the Court of 1st Instance (2nd Chamber), 12 Dec. 2006* [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union

- law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002A0228:EN:HTML>> (date of access : 05.10.2013).
46. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion // I.C.J. Reports. The Hague: I.C.J., 1949. P. 174–189.
 47. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin: Summary: UN. Doc. A/HRC/4/26 [Electronic resource]. URL : <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/HRC/4/26>> (date of access : 20.01.2010).
 48. Review of the Security Council by member states / ed. by E. de Wēt, A. Nollkaemper, P. Dijkstra. Antwerp : Intersentia, 2003.
 49. Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: case T 315/01, 21 Sept. [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union law. URL : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0315:EN:HTML>> (date of access : 10.02.2010).

Статья поступила в редакцию в апреле 2015 г.