П93
341.12
В19

В. А. ВАСИЛЕНКО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ

601654



Сумська обласна
БІБЛІОТЕКА
ім. Н.К. Крупської

КИЕВ
ГОЛОВНОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИЗДАТЕЛЬСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ «ВИЩА ШКОЛА»
1982

67.91
В19

В монографии исследуется один из важнейших международно-правовых институтов, играющих значительную роль в восстановлении, поддержании и укреплении международного правопорядка, — институт международно-правовых санкций. На основании обобщения материалов международной практики, многочисленных документов и публикаций ООН, а также работ советских и зарубежных авторов дан комплексный анализ принципов, являющихся основой института международно-правовых санкций и определяющих его роль в механизме международно-правового регулирования.

Для преподавателей факультетов и вузов международных отношений и международного права, юридических вузов и факультетов, научных работников, лекторов-международников.

Рецензенты: кандидат юридических наук *Э. И. Скакунов* (Дипломатическая академия МИД СССР), кандидат юридических наук *Н. Н. Ульянова* (Институт государства и права АН УССР)

Редакция общественно-политической литературы
Зав. редакцией *В. В. Паламарчук*

В $\frac{1207000000-252}{M211(04)-82}$ 89—81

© Издательское объединение «Вища школа», 1982

ПРЕДИСЛОВИЕ

Усилия Советского государства, всех миролюбивых стран постоянно направлены на защиту всеобщего мира и безопасности, поддержание и укрепление международного правопорядка. **«Не подготовка к войне, обрекающая народы на бессмысленную растрату своих материальных и духовных богатств, а упрочение мира — вот путеводная нить в завтрашний день»,**— подчеркивалось в Отчетном докладе Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза [3, *31*]. Программа мира для 80-х годов, одобренная XXVI съездом КПСС, является продолжением бессмертных идей ленинского Декрета о мире, всей внешнеполитической деятельности, последовательно проводимой Советским государством с момента его возникновения. Она указывает пути решения таких неотложных задач, как обуздание гонки вооружений, обеспечение всеобщей безопасности, избавление человечества от ужасов войны, являющихся важнейшими условиями социального прогресса каждого народа и каждого государства, независимо от его социально-экономического строя.

Решение этих важных задач требует добросовестного международного сотрудничества с использованием системы средств согласительного урегулирования, которую современное международное право предоставляет в распоряжение государств и среди которых первостепенную роль играют переговоры. В обращении Верховного Совета СССР от 23 июня 1981 г. «К парламентам и народам мира» отмечается: «В наш ядерный век диалог, переговоры в одинаковой степени нужны всем, как всем нужны мир, безопасность, уверенность в будущем. Нет сейчас иного разумного способа решать спорные проблемы, как бы остры и сложны они ни были, кроме переговоров» (Правда, 1981, 24 июня).

Однако наиболее воинствующие силы мировой реакции, не считаясь с интересами народов мира, ратуют за применение насилия и периодически становятся на путь диктата в межгосударственных отношениях, грубого попрания международного правопорядка. Именно поэтому конструктивная линия на мирное урегулирование международных проблем в соответствии с требованиями норм современного международного права сочетается в советской внешней политике, политике других социалистических стран с твердым отпором империалистической агрессии и пресечением иных посягательств на международный правопорядок посредством международно-правовых санкций. Будучи заинтересованными в укреплении международного правопорядка, все миролюбивые государства и международные организации в случае необходимости прибегают к применению санкционного принуждения против государств, поведение которых не соответствует нормам международного права.

В этой связи важное значение приобретает изучение института международно-правовых санкций, нормы которого регламентируют порядок применения мер принуждения к субъектам международного права, совершающим международные правонарушения и (или) отказывающимся нести ответственность за содеянное. Институт международно-правовых санкций тесно связан с институтом международно-правовой ответственности и играет наряду с ним особую роль в обеспечении международного правопорядка. В современных условиях нормы института международно-правовых санкций призваны служить одним из средств обеспечения безопасности государства в экономическом, политическом и военном плане.

Представители как социалистической, так и западной доктрин международного права давно проявляют интерес к проблеме международно-правовых санкций. Однако в работах, посвященных этой сложной и многоплановой проблеме, освещены далеко не все ее аспекты. Кроме того, буржуазные государственные деятели, политологи, юристы и особенно служители западных средств массовой информации при оценке тех или иных конфликтных ситуаций нередко обращаются к давно изжившим себя правовым концепциям, которые противоречат действующему международному праву, и в частности Уставу ООН, прибегают к произвольной трактовке терминологического и понятийного аппарата института международно-правовых санкций. В практическом плане это проявляется в том, что санкциями часто называют явно неправомерные акции. Поступая таким образом, пытаются юридически замаскировать и идеологически оправдать произвол на международной арене. Называя противоправные действия санкциями, тем самым стремятся, с одной стороны, придать им ореол законности, а с другой — исключить постановку вопроса о международно-правовой ответственности за их совершение. Одновременно такой прием служит если не для привлечения третьих стран к прямому соучастию в осуществлении этих «санкций», то, по крайней мере, для того, чтобы ввести их в заблуждение и по возможности нейтрализовать.

Целью монографии является комплексное теоретическое исследование правовой природы и функциональной роли института международно-правовых санкций на основе обобщения международной практики и международно-правовой доктрины в свете основополагающих принципов современного международного права.

С практической и теоретической точек зрения такое исследование необходимо для более глубокого понимания природы принуждения и форм его проявления в сфере действия международного публичного права, познания системы международно-правовых санкций, выявления возможностей как всей системы, так и ее отдельных элементов в обеспечении международного правопорядка и уяснения роли международно-правовых санкций в функционировании механизма международно-правового регулирования.

Глава I

ИНСТИТУТ САНКЦИЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ КАК ПРОЯВЛЕНИЕ ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЩЕНИЯ

Принуждение свойственно любым типам и системам права как специфичный метод правоохраны и правоприменения. В рамках каждого правопорядка всегда функционирует отражающий его особенности и организованный применительно к ним механизм принуждения. Можно с уверенностью сказать, что известное ленинское положение, согласно которому «право есть ничто без аппарата, способного *принуждать* к соблюдению норм права» [1, *99*], распространяется и на международное право. Это обусловлено самой природой права вообще и международного права в частности *. Как известно, каждая правовая система, в рамках какого бы типа права она ни существовала, есть система юридически обязательных для ее субъектов нормативных предписаний и поэтому обладает принудительными свойствами в самом широком понимании. Одно из важных проявлений этих свойств состоит в том, что правовые нормы в той или иной форме предусматривают возможность применения конкретных принудительных мер (собственно принуждение, непосредственное, чистое или голое принуждение) по отношению к любому субъекту в случае несоблюдения им своих обязательств или злоупотребления им своими правами в ущерб правам и интересам других субъектов. Не является исключением и система норм международного права, согласно которым охрана прав и интересов его субъектов в случае необходимости может осуществляться посредством принуждения.

Понятие принуждения в международном праве самым тесным образом связано с понятием силы **, но не тождественно

---

* Данное положение имеет широкое признание. В той или иной форме его поддерживают представители различных школ и направлений международно-правовой доктрины, например Л. Оппенгейм [75, *35*]; Г. Кельзен [160, *706*]; Р. Такер [163, *4*]; Дж. Кунц [167, *324*]; Дж. Фицморис [145, *1*]; К.-Д. Климмек [165, *1*]; Д. Б. Левин [55, *105*]; Н. Божич [127, *30*]; В. Давид [136, *11*]. Одним из редких исключений является противоположное мнение, высказанное югославским юристом П. Николичем [172, *112*].

** Сила — это мера внешнего воздействия одного субъекта на другой с использованием разнообразных форм и способов давления. В сфере межгосударственного общения понятие «сила» охватывает насильственные меры главным образом военного, политического и экономического порядка. Такое понимание силы подтверждают многие международно-правовые документы, в частности преамбула Декларации 1970 г. о принципах междуна-

ему. Применение силы в межгосударственных отношениях всегда выливается в насильственные меры, которые в зависимости от обстоятельств могут иметь правомерный или неправомерный характер. Лишь дозволенное нормами международного права применение силы является принуждением в юридическом смысле. Недозволенное международным правом применение силы представляет собой насильственный произвол.

Современное международное право поставило вне закона насильственный произвол в межгосударственных отношениях и рассматривает в качестве принуждения лишь разрешаемое его нормами правомерное применение силы. В зависимости от характера конфликтных или экстремальных ситуаций и той роли, которую призвано играть принуждение в их ликвидации, в его рамках необходимо различать две категории: санкционное принуждение, т. е. принуждение, предпринимаемое в ответ на международные правонарушения, и несанкционное принуждение, т. е. принуждение, не являющееся реакцией на международные правонарушения.

В современных условиях, как и прежде, важнейшим проявлением принуждения в межгосударственных отношениях выступают международно-правовые санкции, которые играют первостепенную роль в охране международного правопорядка, поскольку с их помощью субъекты международного права в случае необходимости реагируют на международные правонарушения *. В этом кроются истоки качественного юридического различия между санкционным принуждением и насильственным произволом: если конкретные меры санкционного принуждения являются правомерной реакцией на международное правонарушение, то акты насильственного произвола

родного права. По убедительно обоснованному мнению польского юриста А. Яцевича, оно «дает возможность избежать пробелов и противоречий в системе зафиксированных в Уставе ООН принципов международного права» [158, 72]. Представляется, что применительно к целям данного исследования подобное широкое понимание силы позволяет дать наиболее адекватную и всесторонне отражающую действительность трактовку принуждения и санкций в сфере межгосударственного общения.

* В отличие от международно-правовых санкций несанкционные принудительные меры оказывают преимущественно опосредствованное влияние на поддержание международного правопорядка. Необходимость их применения могут вызывать: а) недружественные акты; б) события; в) непреодолимая сила; г) вооруженные конфликты; д) конфликтные ситуации, порожденные внутренними гражданскими войнами и актами вмешательства извне.

Важная особенность несанкционных принудительных мер состоит в том, что, будучи примененными против государства-правонарушителя, они приобретают санкционный характер (подробнее об этом см. § 6). Проблема несанкционных принудительных мер в силу специфики выходит за рамки данной работы и требует специального исследования.

всегда представляют собой правонарушения, создающие предпосылки для применения международно-правовых санкций.

Санкционное принуждение является одним из проявлений соотношения свободы и необходимости, конкретизирующегося в поведении субъектов международного права и характеризующегося тесным диалектическим взаимодействием объективного и субъективного. Неправомерно реализуемая субъектом международного права свобода воли, выливающаяся в международное правонарушение, вызывает необходимость в санкционных принудительных мерах, если субъект-правонарушитель отказывается прекратить нарушение международного правопорядка и (или) выполнить обязательства, вытекающие из его международно-правовой ответственности.

Важнейшими социально-правовыми предпосылками санкционного принуждения в сфере межгосударственных отношений издревле являются такие императивы объективного международного права, как взаимность и справедливость. Международное общение как общение равносуверенных государств строится на императиве взаимности, который предполагает обоюдное соблюдение взаимодействующими субъектами предписаний норм международного права. Отказ одного из них соблюдать свои международные обязательства дает право потерпевшему субъекту добиваться восстановления своих прав, применяя в случае необходимости международно-правовые санкции. Как отмечают М. Макдугал и Ф. Фелициано, взаимность заранее предопределяет, что каждый субъект международного права по отношению к другим может быть и «потенциальным санкционарием и потенциальным нарушителем» [172, *296—297*].

Немаловажным фактором, предопределяющим наличие принуждения в сфере межгосударственного общения, является и императив справедливости *, из которого вытекает требование восстановления нарушенных прав и возмещения потерпевшему субъекту причиненного (материального и нематериального) ущерба, обеспечиваемое в случае необходимости посредством принуждения.

В современных условиях особое значение имеют императивы сохранения всеобщего мира, уважения права наций на самоопределение, охраны безопасности государств и народов, которые также требуют для своей защиты в числе прочих мер и необходимого принудительного обеспечения.

Применение санкционного принуждения в сфере межгосударственного общения обусловлено не только субъективной

---

* К.-Д. Климмек пишет, что одним из оправданий применения принуждения «является идеал справедливости; он требует, чтобы правомерные интересы были обеспечены» [165, *1*].

необходимостью защиты каждым из субъектов международного права своих прав, но и их объективной заинтересованностью в поддержании международного правопорядка в целом.

Именно объективная потребность субъектов международного права в стабильности международного правопорядка заставляет их, когда это необходимо, применять санкционное принуждение. При этом субъективной предпосылкой применения международно-правовых санкций является воля потерпевших субъектов, рамки реализации которой очерчены предписаниями норм объективного права.

Принуждение в сфере межгосударственного общения имеет свои особенности, предопределяемые, прежде всего и главным образом, преимущественно координационным характером межгосударственных отношений и методов их правового регулирования. Как равносуверенные субъекты международного права государства не подчиняются друг другу, и их отношения имеют ярко выраженный координационный характер. Над государствами как независимыми субъектами международного права всегда отсутствовали и до сих пор отсутствуют какие-либо вышестоящие централизованные инстанции, обладающие универсальными властными (законодательными, исполнительными, судебными и т. д.) полномочиями. Основным инструментом, регулирующим межгосударственные отношения, было и остается соглашение, выработанное самими государствами, которые в силу этого являются творцами, дестинаторами и гарантами международного права.

Вместе с тем по мере усложнения международного общения государства постепенно создали систему международных организаций и международных органов, наделив их некоторой нормотворческой и нормоприменительной компетенцией с целью повышения эффективности управления межгосударственным сотрудничеством. По этой причине наряду с традиционно координационными связями, присущими отношениям суверенных государств, возникли определенные субординационные элементы, характеризующие отношения между государствами и международными организациями и между самими межгосударственными организациями. Соответственно в системе средств правового регулирования международных отношений межгосударственного характера наряду с традиционно координационными методами, которые остаются определяющими и основными, появились ограниченные по своим целям и характеру дополнительные субординационные методы, имеющие вспомогательное значение. Важно отметить, что пределы и содержание субординации в сфере межгосударственного общения, равно как ее правовое оформление, могут устанавливаться только с согласия всех взаимодействующих государств, поскольку именно государства как основные субъекты меж-

дународного права одновременно являются творцами, дестинаторами и гарантами норм международного права. Такой характер образования и нормативного регулирования субординационных элементов гарантирует сохранение преимущественно координационного характера современного международного права и методов международно-правового регулирования при условии соответствия сущности вводимых субординационных элементов требованиям общепризнанных принципов современного международного права *.

Государства сами устанавливают порядок функционирования международных организаций и международных органов, включая двусторонние международные межправительственные комиссии и международные суды, и используют их в качестве средств, призванных в конечном счете обеспечить повышение эффективности координационных начал и укрепление международного правопорядка. Участие государств в международной организации, как и их обращение в международный суд, не есть отречение от суверенитета, а сугубо добровольный акт его реализации. Как подчеркивает М. Л. Форлати Пиккьо, даже международные суды и арбитражи являются всего лишь предоставленными «в распоряжение государств инструментами, которыми последние пользуются» [146, *443*]. Анализ международной практики свидетельствует, что между государствами-членами и международными организациями существуют отношения преимущественно координационного характера, основывающиеся на началах добровольности. Международные организации являются прежде всего органами, координирующими международное сотрудничество межгосударственного характера посредством не обладающих юридически обязательной силой рекомендаций, которые призывают государства или другие международные организации действовать определенным образом и согласованно.

Вместе с тем с согласия взаимодействующих субъектов, фиксируемого в уставе международной организации, в координационные связи могут быть введены субординационные элементы путем придания постановлениям международной организации по тем или иным вопросам юридически обязательного характера. В таких случаях международная организация общего характера может принять, например, юридически обязательное для государств-членов решение или адресовать своему специализированному учреждению постановление, обязывающее его выполнить определенное поручение или задание. Наличие такого рода элементов субординации, призван-

* Существенные отклонения от таких требований содержит нормативная система Европейского экономического сообщества, которой ее творцы попытались придать элементы наднациональности (подробно об этом см. специальное исследование В. И. Муравьева [72]).

ных обеспечить эффективность функционирования механизма международно-правового регулирования, в полной мере сообразуется с принципом уважения государственного суверенитета. Это обусловлено тем, что государства — члены международной организации, добровольно соглашаясь на введение этих элементов, сами определяют их пределы и формы таким образом, чтобы полностью обеспечить свои национальные интересы.

В силу преимущественно координационного характера межгосударственных отношений и методов их правового регулирования принуждение на международной арене в случае необходимости осуществляется децентрализованно (одним или несколькими государствами, т. е. в порядке самопомощи) и централизованно (с использованием международного институционного механизма, т. е. с помощью международных организаций). Каждое государство как суверенный субъект международного права обладает правом на принуждение. «В субъективном смысле право международного принуждения, — писал Ф. Мартенс, — есть право каждого государства охранять принадлежащие ему права и его интересы в области международных отношений всеми законными средствами, которые имеются в его распоряжении» [64, т. 2, *483*]. Это право является одним из важных проявлений суверенитета и международно-правовой субъектности государства, и в силу этого оно первично. Как правильно отмечает Э. И. Скакунов, термин «принуждение» может употребляться в значении «элемента правосубъектности государства, обозначая абстрактную способность к защите, сопровождающую каждое субъективное право, которое принадлежит государству на основе материальных норм международного права» [92, *4*].

Право государства на принуждение имеет не только первичный, но и универсальный характер, поскольку государство может реагировать на любое нарушение своих прав в любой сфере межгосударственных отношений и применять против субъекта-правонарушителя любые дозволенные международным правом принудительные меры.

Право на принуждение характерно и для статуса международных межправительственных организаций, обладающих международно-правовой субъектностью. Но его природа в отличие от аналогичного права государства имеет известную специфику. В основе международно-правовой субъектности государства лежит суверенитет, обусловливающий универсальность его компетенции, включая право на применение принуждения. Основанием международно-правовой субъектности международной организации является функциональная самостоятельность, которая имеет относительный характер и делегируется ей по воле государств-членов для достижения

специально определенных и нормативно закрепленных в ее уставе целей. В силу этого международно-правовая субъектность международной организации имеет производную и функциональную природу. Соответственно право международной организации на принуждение имеет вторичный (производный) и специальный (функциональный) характер, предопределенный целями ее устава. Это право, будучи элементом международно-правовой субъектности международной организации, обозначает ее абстрактную способность применять принудительные меры только в сферах межгосударственных отношений, регулирование которых относится к ее компетенции, и лишь в очерченных ее уставом пределах (см. §8).

Право международных организаций на принуждение ни в коей мере не следует ассоциировать с идеей отказа государств-членов от суверенитета с целью создания «сверхправительства» и усматривать прообраз такового в органах ООН и ее специализированных учреждениях [52, *222*; 45, *295—296*]. Реализация этого права в конечном счете зависит от воли государств-членов и представляет собой форму совместного применения ими принуждения с помощью механизма международных организаций. Этот механизм действует не сам по себе, а в соответствии с волей государств-членов и в рамках выработанных ими уставных предписаний. Как свидетельствует международная практика, правомерные международные организации, учрежденные на основе принципа суверенного равенства, являются прежде всего координационными органами, которые обеспечивают сотрудничество между государствами-членами и которые в случае необходимости могут принимать и постановления о применении мер принуждения. На основе таких постановлений возникают особые санкционные международно-правовые отношения, в рамках которых временно устанавливаются субординационные связи, служащие средством противодействия нарушениям международного правопорядка (см. § 13).

До сравнительно недавнего времени принуждение в сфере межгосударственного общения сводилось к самопомощи, т. е. к ответным принудительным мерам, индивидуально предпринимаемым государствами для восстановления и охраны своих нарушенных прав и интересов. При этом в буржуазной доктрине и практике, особенно до принятия Устава ООН, наблюдалась тенденция рассматривать в качестве самопомощи практически любые насильственные действия, применение которых обосновывалось ссылками на самосохранение и крайнюю необходимость и которые в юридическом плане охватывало понятие «самооборона по общему международному праву»*.

*Данное понятие также обозначали терминами «самозащита», «необходимая оборона», «законная оборона» [75, *271 и сл.;* 90, *157 и сл.;* 144,

В соответствии с нормами, принятыми в международном праве до Октябрьской революции, любой вопрос, затрагивающий суверенные права государства, его интересы либо даже интересы его подданных (граждан), в сфере межгосударственных отношений мог быть разрешен с помощью фактических средств защиты, ибо старое международное право практически не знало принципа ненападения и признавало войну хотя и крайним, но допустимым средством урегулирования межгосударственных споров *.

Кроме войны, государство имело право по своему усмотрению прибегнуть к вооруженным репрессалиям или даже предпринять превентивные вооруженные действия для ликвидации угрозы нападения, осуществить «преследование по горячим следам» на чужой территории или совершить вооруженное вторжение в пределы другого государства с целью защиты своих подданных (граждан). Не исключались и разнообразные, не связанные с применением вооруженной силы принудительные меры, которые чаще всего обозначали понятием «невооруженные репрессалии» (подробнее о системе этих мер см. § 4). Все эти меры наряду с войной выступали, по выражению Ф. Листа, «средством для осуществления действительного или в о о б р а ж а е м о г о (выделено нами. — *В. В.)* права» [61, *306*]. Иными словами, государство могло легально прибегнуть к мерам самопомощи для решения любого спора, даже не порожденного международным правонарушением. В этой связи следует отметить, что некоторые авторы выступают против использования термина «самопомощь», акцентируя внимание на реакционности трактовки обозначаемого им понятия в дооктябрьской доктрине и практике. В 1955 г. отказаться от него предложили польские юристы-международники М. Ляхс и А. Скавроньский, подчеркивая, что «самопомощь была выражением господства грубой силы

---

61 и сл.; 165, *14 и сл.*]. «Независимо от того, какую форму приобретала фактическая защита и какие обоснования приводились государствами в конкретных ситуациях, межгосударственная практика того времени устойчиво объединяла все эти случаи ссылками на самооборону», — отмечает Э. И. Скакунов [94, *59*].

* Отец буржуазной науки международного права Гуго Гроций писал: «Право народов, установленное волею, а также законы и обычаи всех народов, как об этом в достаточной мере свидетельствует история, отнюдь не осуждают войны» [32, кн. 1, гл. 2, § 4, п. 2].

Это положение было общепризнанным, полностью соответствовало нормам традиционного буржуазного международного права и подтвердилось практикой государств в дооктябрьский период. М. Макдугал и Ф. Фелициано отмечают: «Традиционное международное право не содержало предписаний, дающих возможность контролировать обращение к принуждению или характеризовать принуждение как дозволенное или недозволенное; оно пыталось только регулировать и гуманизировать насилие в тех случаях, когда насилие начиналось фактически [172, *135*].

над правом» [81, *69*] и утверждая, что теперь она «Уставом ООН выброшена за борт права» [81, *455*].

В 1971 г. в том же духе высказался Д. Б. Левин. «Так называемая самопомощь, — писал он, — и генетически, и семантически настолько тесно связана со старым международным правом, признававшим право государства на вооруженное насилие в различных формах, что не только понятию, но и термину «самопомощь» не должно быть места в современном международном праве» [57, *178*]*. Точку зрения Д. Б. Левина безоговорочно разделяет чехословацкий юрист В. Давид [136, *40—41*]. Подобного же мнения придерживается Ю. М. Рыбаков, который считает, что вместо понятия «самопомощь», имеющего отрицательный политический оттенок, можно было бы ввести в современное международное право наряду с понятием «самооборона» понятие «меры самозащиты» для обозначения невоенных принудительных мер, поскольку этот термин лингвистически представляется более ясным и якобы не отягощен отрицательным историческим прошлым [84, *137—138*].

Такой подход нельзя признать оправданным ни с формальной точки зрения, ни по существу **. Как было отмечено ранее, термины «самооборона» и «самозащита» являлись не менее распространенными в дооктябрьской доктрине и практике, чем термин «самопомощь», и ими также нередко обозначались и оправдывались акты грубого произвола. Тем не менее данные термины не встречают возражений, поскольку их используют исключительно для наименования правомерных принудительных мер. Представляется, что с этих позиций должен сегодня оцениваться и термин «самопомощь». Безусловно, солидаризуясь с осуждением противоправных актов, чинимых в прошлом под видом самопомощи, вместе с тем вряд ли можно согласиться с отказом от данного термина, который прочно укоренился в доктрине и практике и который в принципе должен был обозначать правомерные принудительные меры ***. «Самопомощь» является удобным собирательным понятием, объективно охватывающим систему индивидуальных мер принуждения, свойственную каждому историческому этапу развития международного права. Представляется, что определяющим при решении вопроса о том, приемлем или неприем-

---

* В своей более ранней работе Д. Б. Левин признавал наличие института самопомощи в современном международном праве, отмечая, однако, что он «играет весьма ограниченную роль» [56. *84*].

** Подробно об этом см. работы Г. В. Шармазанашвили [115, *301 и сл.;* 116, *136 и сл.*] и Э. И. Скакунова [92, *9—10;* 94; *17 и сл.*].

*** Еще Э. Ваттель отмечал, что «все нации вправе применять силу к той из них, которая открыто нарушает законы установленного природой общества или прямо выступает против благополучия этого общества» [25, *33*].

лем какой-либо термин, должно быть содержание обозначаемого им понятия *. Применительно к рассматриваемому термину важно отметить, что даже в дооктябрьский период акты самопомощи нередко носили справедливый и вполне законный характер. В современных условиях смысл обозначаемого им понятия корреспондирует демократическому содержанию новых прогрессивных принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН и отражающих коренные изменения, происшедшие в международных отношениях в результате и после Октябрьской революции.

Устав ООН выбросил за борт пра́ва не самопомощь, а те ее виды и формы, которые противоречат основополагающим принципам современного международного права, в частности принципу неприменения силы. Устав ООН, подчеркивает В. К. Собакин, «ликвидировал право государств на самопомощь, понимаемое как право самостоятельно и бесконтрольно прибегать к любым действиям для защиты любых своих прав и интересов от любых действий других государств» [95, *300*]. В результате качественно изменилось содержание самопомощи. «Установив обязательство неприменения силы, — отмечает Э. И. Скакунов, — международное право могло создать и создало по существу новый институт «самопомощи», вмещающий в себя не средства разрешения международного спора, а индивидуальные санкции за ставшие противоправными межгосударственные действия» [94, *19*]. Наряду с этим международное право предусмотрело порядок применения против государств-правонарушителей коллективных санкций, осуществляемых с помощью системы международных организаций, особую роль среди которых ныне играет ООН (см. §6).

Устав ООН установил основополагающие начала регламентации санкционного принуждения в сфере межгосударственных отношений. Обязывая государства разрешать международные споры мирными средствами и воздерживаться от угрозы силой или ее применения (п.п. 3 и 4 ст. 2), Устав ООН (гл. VII) предусматривает индивидуальные и коллективные санкции, подлежащие применению против государств, нарушающих упомянутое обязательство.

Представители западной международно-правовой доктрины нередко высказывают мнение, согласно которому положения Устава ООН, запрещающие неправомерное применение силы, ослабили возможности государств противодействовать нарушениям международного правопорядка.

---

* Как справедливо отметил М. И. Лазарев, если отказываться от того или иного термина, основываясь лишь на том, что в старом международном праве он обозначал институт, который имел черты реакционности, тогда практически пришлось бы отвергнуть большую часть принятой ныне международно-правовой терминологии [53, *135 и сл.*].

«Централизация принудительного механизма Организации, которую замышляли как прогресс, — писал Г. Кельзен, имея в виду ООН, — преобразовалась в возвращение к правовому положению, которое делает шаг назад по сравнению со Статутом Лиги Наций и даже по сравнению с общим международным правом» [160, *38*].

Дж. Кунц утверждал, что запрет применения силы лишил государства «надлежащих средств самопомощи» [167, *340*]. В том же духе высказывался Г. Дам, считая, что с запретом войны «исчезает возможность противостоять правонарушению и тем самым открываются опасные возможности для правонарушителя [135, т. 2, *362*]. Аналогичные мнения можно встретить также в работах Л. Каварэ [129, *3—4*], Ю. Стоуна [205, *192—193*], К.-Д. Климмека [165, *4*] и других авторов.

Следует отметить, что имеется и иная оценка упомянутых положений Устава ООН. Так, М. Л. Форлати Пиккьо в специальном исследовании пришла к выводу, что система безопасности, предусматриваемая Уставом ООН, не только не ограничивает, а в определенной мере даже усиливает действенность обычно-правовых норм, направленных на обеспечение безопасности государства, поскольку она призвана гарантировать предотвращение риска возможных злоупотреблений, содержащихся в «санкционной свободе», допускаемой общим международным правом [146, *98—128*].

Негативная трактовка Устава ООН часто сопровождается выдвижением различных концепций, так или иначе ставящих под сомнение юридическую действительность, практическую ценность и политическую значимость п. 4 ст. 2 Устава ООН и объективно нацеленных на оправдание произвола в межгосударственных отношениях. Среди этих концепций можно условно выделить четыре основные и в соответствии с их юридическим содержанием дать им следующие названия: концепция конкурирующих нормативных систем; концепция примата норм «общего международного права»; концепция сосуществующих нормативных систем; концепция правового вакуума. Рассмотрим вкратце каждую из них.

Концепция конкурирующих нормативных систем предполагает, что в зависимости от обстоятельств применение силы в межгосударственных отношениях может регулироваться или нормами Устава ООН, или нормами «общего международного права». Сторонники этой концепции, к которым относятся А. Гудхарт [152, *188, 198, 202*], Э. Дикинсон [139, *106, 109*], Дж. Кунц [166, *458*; 167, *327, 345*], Д. Боуэтт [126, *184*], Ю. Стоун [204, *44*], Э. Зауэр [190, *286*], М. Сибер [199, *353*], К. Шушниг [212, *302*]) и другие, исходят из того, что Устав ООН возложил основное бремя полномочий по применению принудительных мер на Совет Безопасности, но не отменил «общее международное право», а лишь отодвинул его на задний план. Поэтому подразумевается, что каждое государство — член ООН обладает конкурирующей компетенцией на применение принудительных мер, если Совет Безопасности бездействует. В таком случае предписания п. 4 ст. 2 Устава следует считать временно приостановленными, и заинтересованное государство должно действовать в соответ-

ствии с нормами «общего международного права». Четко и сжато сущность этой концепции сформулировал Дж. Кунц: «Договорные нормы, принятие которых знаменует частичную отмену общего международного права и которые не срабатывают, заменяются общим международным правом» [167, *336*].

Для придания убедительности такой весьма сомнительной трактовке положений Устава ООН западные юристы-международники пытаются обосновать ее, рассматривая основополагающие принципы Устава ООН как некие правовые абстракции, неприменимые в конкретных ситуациях, и прибегая к расширительному толкованию ст. 51 Устава ООН. Они применяют метод «последовательных правовых приближений» (a method of successiv legal aproximations), используют принцип ex injuria jus non oritur (нарушение права не создает права), ссылаются на состояние крайней необходимости.

У. Коплин и М. Баркун утверждают, что общие принципы международного права, включая принцип неприменения силы, имеют такой уровень абстракции, который исключает возможность реального нормативного руководства ими в конкретных ситуациях. Что касается положений Устава ООН, определяющих его цели и принципы, то они имеют скорее символичный, чем сдерживающий характер. Следовательно, традиционное право, объект действия которого совпадает с объектом действия этих принципов и целей, остается незатронутым, в том числе и в части традиционного права репрессалий [132; 168].

Многие западные юристы-международники, включая таких как Д. Боуэтт, Л. Гудрич и Э. Хамбро, К. Помп, Г. Шварценбергер, Ю. Стоун, С. Уолдок и др., предпринимают попытки доказать ограниченный характер запрета, содержащегося в п. 4 ст. 2 Устава ООН, путем расширительного толкования ст. 51, в соответствии с которым применение государством вооруженных принудительных мер допускается не только против вооруженного нападения, но и против посягательств с помощью иных средств, а также с целью защиты своих граждан и даже для обеспечения особо важных интересов государства [126, *188 и сл.*; 153, *107*, *301*; 181, *97 и сл.*; 195, *354*; 204, *44*, *99*; 213, *455 и сл.*]. Нетрудно заметить, что право на самооборону, предусмотренное ст. 51 Устава ООН и предполагающее применение вооруженной силы исключительно в ответ на вооруженное нападение, трактуется ими с точки зрения «самообороны по общему международному праву».

Такая трактовка положений Устава ООН, включая его ст. 51, нередко используется империалистическими державами для оправдания своих агрессивных акций на международной арене. Ярким примером может служить вооруженное вторжение, осуществленное США 24—25 апреля 1980 г. на территорию Ирана с целью освобождения американских заложников. Это

вооруженное вторжение вопреки требованиям ст. 51 Устава ООН не являлось ответом на вооруженное нападение на США. Тем не менее официальные представители Соединенных Штатов предприняли попытки обосновать его ссылками на данную статью Устава. Так, в документе, который США направили 25 апреля 1980 г. Совету Безопасности, утверждалось, что вооруженная акция была предпринята США согласно ст. 51 Устава ООН «в осуществление их неотъемлемого права на самооборону с целью вызволения американских граждан, которые были и остаются жертвами иранского вооруженного нападения на наше посольство» [306, *18*].

Р. Фолк обосновывает правомерность отхода от требований Устава ООН посредством метода, который он назвал методом последовательных правовых приближений и сущность которого сводится к следующему. В рамках международного правопорядка существует несколько «уровней правовых требований». Право Устава ООН он относит к первому уровню, но считает, что в случаях его неадекватности должно применяться обычное право репрессалий, которое персонифицирует второй уровень правовых требований. Существует и третий уровень правовых требований, действующих применительно к особенностям отдельных ситуаций, возникающих при осуществлении репрессалий [143, *430 и сл.*].

60 1954

С. Швебель полагает, что высшим юридическим основанием принудительной самопомощи является принцип ex injuria jus non oritur. По его мнению, применение силы в порядке самообороны с целью устранения последствий предшествующего агрессивного и, следовательно, неправомерного использования силы является недвусмысленной и закономерной реализацией принципа ex injuria jus non oritur, который обладает приоритетом по отношению к п. 4 ст. 2 и определяет ее содержание, невзирая на формулировки. Смысл и цели такого подхода к обоснованию концепции конкурирующих нормативных систем хорошо иллюстрирует оценка С. Швебелем арабо-израильского конфликта, в соответствии с которой агрессивная война, развязанная Израилем против арабских государств в 1967 г., равно как и его последующие вооруженные акты насилия по отношению к ним, являются правомерными и соответствуют п. 4 ст. 2 Устава ООН [196, *344—347*].

Б. Релинг считает, что каждая правовая норма молчаливо предполагает вероятность наступления состояния крайней необходимости, которое позволяет действовать, не придерживаясь ее предписаний. Поэтому в тех случаях, когда не применяются нормы Устава ООН, начинают действовать нормы общего международного права [184, *327*].

Концепция примата норм «общего международного права» исходит из того, что применение силы продолжают регулировать нормы «общего международного права», поскольку предписания п. 4 ст. 2 Устава ООН якобы оказались практически недействительными и юридически недействительными.

Омская областная
БИБЛИОТЕКА
им. Н.К. Крупской

В частности, Т. Франк утверждает, что центральное положение Устава ООН, содержащееся в п. 4 ст. 2, подверглось эрозии до неузнаваемости и стало недействительным из-за своей неэффективности [147, *835*]. Для обоснования этой концепции ссылаются на отменительную оговорку; клаузулу rebus sic stantibus; рассматривают п. 4 ст. 2 Устава ООН в свете desuetudo; применяют теорию функционально-принудительного правоприменения (functional enforcement).

Так, Ф. Бербер, Г. Дам, К.-Д. Климмек допускают, что принятие Устава ООН подразумеваемо сопровождалось отменительной оговоркой (auflöscende Bedingung), согласно которой отказ от применения силы, закрепленный в п. 4 ст. 2 Устава, не будет юридически действительным, если ООН не обеспечит адекватную и справедливую защиту прав и интересов государств-членов [123, т. 1, *461;* 135, т. 3, *150;* 165, *167* и сл.]. Тот же смысл имеют и попытки обосновать юридическую недействительность п. 4 ст. 2 Устава ООН со ссылкой на клаузулу rebus sic stantibus. Они сводятся к утверждению, что бездействие Совета Безопасности в отношении государств, нарушающих п. 4 ст. 2 Устава ООН, является обстоятельством, служащим основанием для отказа от обязательств по этой статье. Однако при этом, как отмечает К.-Д. Климмек, уделивший большое внимание изучению доктрины по этому вопросу, считается, что п. 4 ст. 2 Устава лишь временно утрачивает силу в конкретных ситуациях и только по отношению к противоборствующим государствам [165, *172*].

Другие представители западной международно-правовой доктрины, например Э. Жиро и А. Росс, склонны считать, что п. 4 ст. 2 Устава вообще утратил силу путем desuetudo, т. е. постепенно, незаметно и неформально из-за неприменения его предписаний [151, *527;* 185, *104*].

Отрицание юридической действительности п. 4 ст. 2 Устава ООН со ссылкой на desuetudo перекликается с попытками квалифицировать его как правовой архаизм (black letter law). Подобная квалификация п. 4 ст. 2 Устава ООН является краеугольным камнем теории функционально-принудительного правоприменения, истоки которой обнаруживаются в монографии Э. Кольберт [131] и развиваются в работах У. Рейсмана [182, *844—851*], Р. Лиллиха [168, *325—351;* 169, *61*] и др.

Э. Кольберт высказалась в том смысле, что репрессалии, которые при иных обстоятельствах являются несовместимыми с целями Устава ООН, в некоторых случаях, когда они предпринимаются исключительно для защиты справедливости, «служат не только исправлению зла, причиненного державе, применяющей репрессалии, но также осуществлению целей

Объединенных Наций» [131, *203—204*]. Двадцатью годами позже Р. Лиллих применил это положение для обоснования правомерности так называемых «гуманитарных интервенций». Подчеркивая разницу между ст. 1 Устава ООН, определившей «основополагающие ценности», и п. 4 ст. 2, превратившимся, по его мнению, в «правовой архаизм», он приходит к выводу, что ст. 1 Устава имеет преимущество перед его ст. 2. Следовательно, в тех случаях, когда имеет место конфликт между требованиями предписаний этих статей, предпочтение должно быть отдано осуществлению целей ст. 1 Устава ООН, даже если для этого необходимо применить принудительные меры вопреки запрету, содержащемуся в п. 4 его ст. 2.

Теория функционально-принудительного правоприменения, основанная на принципе «цель оправдывает средства», по своему существу является одним из вариантов обоснования правомерности расширительной трактовки права на самооборону по ст. 51 Устава ООН с точки зрения «самообороны по общему международному праву» *.

Концепция сосуществующих нормативных систем, выдвинутая американским юристом-международником Н. Онуфом, утверждает, что помимо права Устава ООН применение силы в межгосударственных отношениях регулируют особые правила, лишь частично воплощенные в классические правовые формулы. Эти правила отражают в высшей степени ритуальную природу репрессалий, которые продолжают быть имманентно присущими межгосударственным отношениям, подобно тому как прежде в рамках внутригосударственных правовых отношений наряду с централизованным принуждением были дозволены дуэли и частные репрессалии. По мнению Н. Онуфа, наличие таких ритуальных правил, которые представляют собой особый вид права, подтверждает практика Совета Безопасности ООН. Рассматривая многочисленные случаи вооруженных репрессалий, которые имели место на Ближнем Востоке, Совет Безопасности избегал осуждения тех актов, которые не выходили за рамки определенных правил [178, *7—22,59*]. Основываясь на этом, Н. Онуф заключает: «Вместо утверждения, что п. 4 ст. 2 (Устава ООН) стал недействительным из-за его неэффективности, можно сказать, что практика Совета Безопасности представляет собой своеобразно выраженное исключение из в общем действительной нормы» [178, *43*]. Следовательно, право Устава ООН и право, подтверждаемое практикой Совета Безопасности, являют-

* На это указывает, например, трактовка репрессалий в свете положений Устава ООН, которую предложил Р. Такер: «Принудительные меры в порядке репрессалий запрещены Уставом, но функциональный эквивалент таких мер тем не менее разрешен в форме самообороны» [208, *586*].

ся разными видами права, которые могут сосуществовать, несмотря на различие их содержания [178, *51*]. «Принципы Устава — это общие принципы, абстрактные по форме и символические по функции. Нормы, определяющие порядок репрессалионного противоборства, являются не только сдерживающими правилами, но, в действительности, производными поведения, которому тем не менее присущи как сдерживание, так и насилие» [178, *62*]. В соответствии и на основе таких норм в межгосударственных отношениях существует ритуализированное насилие, которое допустимо и терпимо, ибо не причиняет особого ущерба международному правопорядку [178, *63*].

Концепция правового вакуума, к сторонникам которой можно отнести М. Макдугала, Ф. Фелициано, С. Гофмана и др., отрицает наличие в современном международном праве норм, которые бы могли адекватно регулировать применение принуждения. М. Макдугал и Ф. Фелициано отмечают пессимизм отдельных представителей западной международно-правовой доктрины в отношении возможности правового регулирования принуждения, подчеркивают преувеличение ими, особенно Г. Моргентау, роли голой силы (naked power) в межгосударственных отношениях [172, *2—3*], но в конечном итоге также занимают, по существу, аналогичную позицию. Обращаясь к положениям Устава ООН и господствующему общему мнению, они вынуждены признать необходимость установления грани между принуждением и произволом, между законно допустимым и противоправным применением силы [172, *60, 123, 208*]. Однако, анализируя практику, М. Макдугал и Ф. Фелициано не проводят такого различия и, по сути дела, дают тождественную оценку как правомерным принудительным действиям, так и противоправным насильственным актам [172, *16—18, 28—31*], из которой следует, что четких правил, регулирующих применение силы в межгосударственных отношениях, не существует.

Еще в более откровенном духе высказывается С. Гофман, который утверждает, что вся система ООН, призванная обеспечить контроль за применением силы на основе главы VII, равно как и п. 4 ст. 2 Устава, практически неработоспособна и концептуально неоправданна. Нормы Устава рассчитаны на «чистые дела», однако в современной реальности преобладающими являются «ситуации на стыках». Поскольку эти ситуации «прямо не подпадают под действие запретов «нового» международного права Устава, они могли бы быть урегулированы нормами «старого» международного права... Но к этим нормам относятся весьма отрицательно, поскольку они довольно неадекватны». Попросту говоря, международное право Устава является «преждевременным», а традиционное

право — «устарелым». Ни то, ни другое право не приспособлено регулировать ограниченное применение силы в «стыковых ситуациях» *.

Каждая из рассмотренных концепций является не чем иным, как орнаментированной elegantii juris попыткой оправдать произвол, чинимый на международной арене империалистическими державами, и замаскировать истинные причины нарушений международного правопорядка и их природу. Все они так или иначе призывают к возврату в лоно норм международного права дооктябрьского периода, которые разрешали грубое насилие в межгосударственных отношениях, оправдывали и поощряли его. Ни одна из этих концепций не выдерживает критики с точки зрения современного международного права.

Прежде всего несостоятельными являются утверждения о существовании двух конкурирующих или сосуществующих нормативных систем, регулирующих применение силы. С принятием Устава ООН были отменены нормы «общего международного права», допускавшие произвол в межгосударственных отношениях. Целью создания ООН было исключение неправомерного применения силы. Именно поэтому вместо норм, допускавших использование любых принудительных мер, включая войну, для урегулирования международных споров были сформулированы нормы, запрещающие урегулирование международных споров средствами, которые подвергают угрозе международный мир, безопасность и справедливость, нарушают территориальную неприкосновенность и политическую независимость любого государства (п.п. 3 и 4 ст. 2 Устава ООН). Нормы Устава ООН, в частности п.п. 3 и 4 его ст. 2, не отодвинули на задний план нормы «общего международного права» и не сделали их нормами «второго уровня правовых требований», а навсегда отменили и заменили их. Следовательно, в случае нарушения п. 4 ст. 2 Устава ООН заинтересованные государства должны действовать на основе уставных предписаний, а не в соответствии с нормами «общего международного права».

Запреты Устава ООН также не оставляют в системе современного международного права места для любых норм (даже если их назвать имманентными и ритуальными), которые не согласуются с данными запретами. Это обусловлено тем, что нормы Устава ООН, содержащие запрет неправомерного применения силы, являются императивными нормами (jus cogens), обладающими высшей юридической силой. Именно поэтому все иные нормы должны если не соответствовать, то,

---

* Цит. по работе Н. Онуфа [178, *58*].

по крайней мере, не противоречить им. Любая норма, несогласующаяся с нормой императивной (jus cogens), является юридически недействительной.

Следует особо подчеркнуть, что важнейшей сущностной чертой императивных принципов международного права (jus cogens) является не только и не столько высокий уровень их абстракции, а обладание высшей юридической силой, не допускающей такого толкования и применения любой иной нормы, которая бы противоречила императивным требованиям норм jus cogens. С этой точки зрения являются несостоятельными любые попытки расширительного толкования ст. 51 Устава ООН, противоречащие духу и букве п.п. 3 и 4 его ст. 2, а тем более попытки трактовки этой статьи в смысле «самообороны по общему международному праву».

Не могут быть признаны убедительными и попытки обосновать правомерность применения принудительных мер «по общему международному праву» со ссылками на принцип ex injuria jus non oritur и на состояние крайней необходимости.

Принцип ex injuria jus non oritur безусловно является одним из принципов международного права, но он отнюдь не обладает приоритетом по сравнению с принципом неприменения силы, зафиксированным в п. 4 ст. 2 Устава ООН, и не имеет правоприменительной функции. Он является производным * от принципа pacta sunt servanda и, следовательно, не обладает приоритетом по отношению к принципу неприменения силы. Определяя одно из правовых последствий нарушения принципа pacta sunt servanda, принцип ex injuria jus non oritur служит формально юридическим основанием для непризнания преимуществ, полученных государством-правонарушителем **, но ни в коем случае не правооснованием для применения принудительных мер вообще, а тем более в соответствии с отмененными нормами «общего международного права».

Состояние крайней необходимости может являться правооснованием для применения принудительных мер, но не дает права отступать от требований Устава ООН. Несоблюдение предписаний международно-правовых норм, в том числе п. 4 ст. 2 Устава, а также иные обстоятельства, которые могут вы-

---

* Убедительным доказательством тому служит его отсутствие в Декларации 1970 г. о принципах международного права, которая фиксирует систему принципов современного международного права, обладающих высшей юридической силой.

** Как отмечает Я. Броунли, смысл этого принципа сводится к тому, что из противоправного акта не могут быть извлекаемы правовые выгоды [19, кн. 2, *188*].

звать состояние крайней необходимости, дают право заинтересованным субъектам международного права предпринимать соответствующие меры для защиты своих прав и интересов. Однако такие меры должны соответствовать действующему международному праву, в частности ст. 51 Устава ООН, а не принимать характер «самообороны по общему международному праву», которая была выброшена за борт права с принятием Устава ООН.

Несостоятельными являются также утверждения о «возрождении» норм старого «общего международного права», поскольку п. 4 ст. 2 Устава ООН якобы стал юридически недействительным в связи с его частыми нарушениями и неспособностью Совета Безопасности обеспечить его соблюдение. Нарушения предписаний Устава ООН отдельными государствами, как бы часто они ни совершались, не могут автоматически их отменять. В международном праве издавна является общепризнанным положение, согласно которому неправомерное поведение не порождает правовых последствий нормотворческого характера и не может отменять или изменять действующего права. Именно в этом, по общему признанию, состоит смысл принципа ex injuria jus non oritur. Что касается Устава ООН, который является договором sui generis, то те или иные его положения могут быть отменены или изменены только в соответствии со специальной процедурой, установленной его ст. ст. 108 и 109. Необходимо также иметь в виду, что п. 4 ст. 2 Устава ООН относится к императивным нормам (jus cogens) современного общего международного права, отклонение от которых в соответствии с Венской конвенцией 1969 г. о праве международных договоров недопустимо и которые могут быть изменены только последующими нормами общего международного права, носящими такой же характер (ст. 53). С точки зрения международного права, юридические последствия нарушений предписания п. 4 ст. 2 Устава ООН заключаются не в утрате им юридической силы, а в постановке вопроса об ответственности государства-правонарушителя и, в случае необходимости, о применении по отношению к нему международно-правовых санкций.

Следует особо подчеркнуть, что попытки доказать юридическую недействительность п. 4 ст. 2 Устава ООН ссылками на отменительную оговорку, клаузулу rebus sic stantibus u desuetudo не согласуются с юридическими реалиями. Даже при самом тщательном анализе Устава ООН в его тексте не обнаруживается отменительная оговорка. Известно, что попытки зафиксировать такую оговорку были решительно отвергнуты на конференции в Сан-Франциско, и все поправки, включая поправку Франции, которые могли бы быть истолкованы в духе отменительной оговорки, были официально

сняты *. Наличие такой оговорки не вытекает ни из заявлений государств, подписавших Устав в 1945 г., ни из актов государств, присоединившихся к нему впоследствии. Утверждение о том, что такая оговорка молчаливо подразумевалась, также не выдерживает критики. Невозможно представить, чтобы государства — создатели ООН могли прибегнуть к решению одной из самых кардинальных проблем с помощью такого сомнительного средства, как подразумеваемая оговорка, тем более что Устав ООН как договор особого рода не предусматривает заявления государствами-членами каких-либо оговорок вообще.

Необоснованный характер имеют и ссылки на клаузулу rebus sic stantibus как основание недействительности п. 4 ст. 2 Устава ООН. Согласно ст. 62 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров коренным изменением считается изменение обстоятельств, составляющих существенное основание согласия участников на обязательность для них договора, при условии, что такое изменение не предвиделось участниками (п. 1 ст. 62). Создатели Устава ООН не могли не предвидеть, что на практике могут иметь место нарушения п. 4 ст. 2 Устава ООН и что при определенных обстоятельствах Совет Безопасности будет не в состоянии действовать эффективно. Со всей определенностью это утверждает ст. 51 Устава ООН, зафиксировавшая право государств-членов на индивидуальную и коллективную самооборону, пока Совет Безопасности не примет надлежащих мер. На неприменимость клаузулы rebus sic stantibus для отрицания юридической действительности п. 4 ст. 2 Устава ООН со всей очевидностью указывает и п. 2 ст. 62 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, который гласит, что на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание прекращения договора, если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора. Таким образом, несоблюдение п. 4 ст. 2 в отдельных случаях отдельными государствами и недостаточная эффективность применения других положений Устава ООН, в частности регулирующих деятельность Совета Безопасности, не может служить основанием для признания их юридически недействительными.

Несостоятельными представляются и попытки рассматривать п. 4 ст. 2 Устава ООН как правовой архаизм в свете desuetudo. Утрата нормой юридической силы на основе de-

---

* INCIO, v. 4, p. 474, 649—650, 754.

suetudo предполагает ее обычно-правовое неприменение. Однако в данном случае не может быть и речи об обычно-правовом порядке отмены нормы, поскольку речь идет об императивной норме, зафиксированной в договоре sui generis, положения которого, как отмечалось ранее, могут быть изменены лишь в договорном порядке и в соответствии со специальной процедурой. Кроме того, для утраты международно-правовой нормой юридической силы на основе desuetudo необходимо неприменение ее всеми сторонами. Как известно, ни одно государство ни прямо, ни косвенно не выражало сомнений относительно юридической действительности принципа неприменения силы.

Принципиальные возражения вызывает также теория функционально-принудительного правоприменения, которая обосновывает допустимость достижения целей Устава ООН практически любыми средствами. Признание правомерности применения запрещенных Уставом ООН принудительных мер для реализации его целей практически создало бы политико-правовые предпосылки для разрушения всей системы ООН и в конечном счете означало бы возврат к нормативной дозволенности произвола в межгосударственных отношениях.

Оправданию произвола на международной арене служат и утверждения о том, что насилие является ритуалом, извечно присущим межгосударственным отношениям, и что необходимо смириться с практикой произвольных насильственных мер, имеющих ограниченный характер. Ту же цель преследует тождественная оценка правомерных и неправомерных принудительных действий. Такой подход маскирует истинные причины и природу нарушений международного правопорядка. Известно, что любое поведение государства обусловлено его классовой сущностью. Вся история межгосударственных отношений отмечена грубейшими международными правонарушениями, совершаемыми государствами эксплуататорского типа, особенно империалистическими державами, правящие классы и правительства которых проводили и проводят агрессивную экспансионистскую политику ради обеспечения интересов монополий. Не недостаток правовых форм, не имманентно присущая склонность некоего абстрактного государства к ритуалу насилия, а социальная природа государств эксплуататорского типа является причиной актов насилия и произвола, которые имеют место на международной арене.

Социалистические государства как государства трудящихся неуклонно выступают за развитие отношений мирного сосуществования, равноправного, дружественного и взаимовыгодного сотрудничества со всеми странами и народами на основе строгого соблюдения норм современного международного права. В неуклонном соблюдении международного пра-

вопорядка объективно заинтересованы и развивающиеся страны. В условиях постоянного роста сил социализма, демократии и мира любые международные правонарушения, совершаемые империалистическими державами, особенно международные преступления, вызывают всеобщее осуждение и отпор со стороны большинства государств, которые постоянно демонстрируют твердую и последовательную приверженность п. 4 ст. 2 Устава ООН. Убедительным подтверждением этому служит широкая поддержка государствами — членами ООН предложения Союза ССР «О заключении Всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях», внесенного в 1976 г. на рассмотрение XXXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Следует учесть, что даже те государства (США, Великобритания, их союзники, а также КНР), которые проявили негативное отношение к советской инициативе, обосновывали свою позицию, ссылаясь на наличие в Уставе ООН норм, запрещающих неправомерное применение силы.

Изложенное позволяет заключить, что действующими международно-правовыми нормами, которые устанавливают основы регулирования принуждения в сфере межгосударственного общения, являются п.п. 3 и 4 ст. 2 и ст. 51 Устава ООН, содержащие четкие запреты прибегать к произвольному применению силы.

Необходимо отметить в этой связи, что в международно-правовой доктрине иногда встречается чрезмерная абсолютизация зафиксированных в п.п. 3 и 4 ст. 2 Устава ООН запретов применения силы. Так, Г. П. Задорожный считает, что «принуждение в современном международном праве возможно лишь по отношению к агрессору...» [35, *335*]. Еще более категоричные высказывания встречаются в работах И. П. Блищенко: «Современное международное право запрещает прибегать к силе в международных отношениях в какой бы то ни было форме» [14, *128*]; В. И. Менжинского: «Запрещение применения силы или угрозы силой, закрепленное в п. 4 ст. 2 Устава ООН, является не только всеобщим и всесторонним, но и безусловным... В любом случае, независимо от исхода попыток мирного урегулирования спора, государства не имеют права обращаться к принудительным мерам» *.

---

* Правда, позиция В. И. Менжинского не отличается последовательностью, поскольку он признает, что в Уставе ООН содержатся положения, касающиеся правомерного применения силы в международных отношениях, и совершенно справедливо указывает на ст. ст. 24, 25, 27, 39, 41, 42, 51, 53, 94, 106 и 107 Устава. Кроме того, он полагает, что потерпевшее государство после использования средств мирного урегулирования спора «в самом крайнем случае может прибегнуть к реторсии» [67, *48—58*].

Подобные утверждения вызывают серьезные возражения, ибо они основываются:

во-первых, на неправильном, одностороннем толковании положений Устава ООН, которое ведет к отрицанию права отдельных субъектов международного права применять законные принудительные меры;

во-вторых, на неоправданном исключении из арсенала принуждения коллективных принудительных мер, которые согласно своим уставам могут предпринимать ООН и другие международные организации;

в-третьих, на недопустимом отождествлении правомерных средств принуждения с любыми насильственными действиями.

Положения Устава ООН являются взаимосвязанными, и каждое из них должно рассматриваться в контексте со всеми другими. Данное общепризнанное правило толкования, недвусмысленно подтвержденное применительно к Уставу ООН Декларацией 1970 г. о принципах международного права (общие положения, п. 2), в полной мере относится и к п.п. 3 и 4 ст. 2, содержание которых может быть правильно понято только в контексте с другими статьями Устава ООН, в частности его ст.ст. 1 и 51. Особо следует подчеркнуть, что создание ООН знаменовало возникновение глобальной системы коллективной безопасности, устанавливающей правовые запреты на неправомерное применение силы и призванной усилить гарантии безопасности государств с помощью институционного механизма принуждения *.

Обязывая государства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, Устав ООН вместе с тем предписывает «принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира» (п. 1 ст. 1) и «не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную и коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности» (ст. 51). Из приведенных положений однозначно следует, что в отношении государств, совершающих акты агрессии и другие нарушения мира, могут быть приняты как индивидуальные, так и коллективные принудительные меры, включая централизованные меры, осуществляемые Советом Безопасности в соответствии с гл. VII Устава ООН.

В письме министра иностранных дел СССР А. А. Громыко от 31 мая 1977 г. генеральному секретарю ООН по вопросу о заключении Всемирного

---

* Это хорошо показано в интересных исследованиях М. Л. Форлати Пиккьо [146, *128—285, 417—446*], Н. Божича [127, *37—59*].

договора о неприменении силы в международных отношениях специально подчеркивалось: «В то же время ничто в этом договоре не затрагивает прав и обязанностей государств по Уставу ООН и договорам и соглашениям, заключенным ими ранее. Очевидно, что любое государство, подвергшееся агрессии, может в полном соответствии со своим правом на индивидуальную и коллективную самооборону, закрепленным в статье 51 Устава ООН, оказать отпор такой агрессии и вести борьбу за ликвидацию ее последствий.

Договор не ущемляет также неотъемлемого права колониальных народов вести борьбу за свою свободу и независимость с использованием всех имеющихся в их распоряжении средств» (Правда, 1977, 31 мая).

В докладе Специального комитета ООН по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях, представленном 4 июня 1979 г., со всей определенностью отмечалось, что принцип неприменения силы, будучи абсолютным по своему характеру и не допускающим каких-либо отступлений, не исключает не только неотъемлемого права на индивидуальную и коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН, но и применения коллективных (централизованных) принудительных мер согласно положениям гл. VII Устава ООН [226, *26*].

При необходимости вполне правомерным является применение принуждения также в ответ на ординарные правонарушения, но в таких случаях рамки его по современному международному праву ограничены запретом прибегать к акциям с использованием вооруженной силы.

Реагируя на международные правонарушения, государства могут использовать не только ООН, но и другие международные организации, многие из которых наделены довольно широкими прерогативами на применение международно-правовых санкций.

Предусматриваемое Уставом ООН и уставами других международных организаций нормативное регулирование применения принуждения направлено не на ограничение возможностей государств обеспечивать свою безопасность, а на предотвращение риска злоупотреблений правом, которые допускались нормами старого общего международного права и которые на практике выливались в насильственный произвол, грубо нарушавший международное общение.

С принятием Устава ООН был установлен не запрет применения силы вообще, а ликвидированы лишь юридические основания прибегать к насильственному произволу в духе «самообороны по общему международному праву». Предписания п.п. 3 и 4 ст. 2 Устава ООН следует поэтому понимать только как абсолютный и безусловный для каждого государства запрет первым прибегать к силе для урегулирования любых споров. В случае нарушений данного запрета посредством неправомерного применения силы против его территориальной неприкосновенности и политической независимости потерпевшее государство имеет право предпринять ответные принудительные меры в порядке, предусмотренном ст. 51 Устава ООН. По аналогии с этим представляется логичным также заклю-

чить, что государство, потерпевшее от ординарного правонарушения, которое не связано с применением вооруженной силы и которое не посягает на его территориальную неприкосновенность и политическую независимость, имеет право применить ответные невооруженные принудительные меры, если государство-правонарушитель вопреки своим обязательствам по п. 3 ст. 2 Устава ООН отказывается урегулировать возникший спор мирным путем. В отличие от дооктябрьского международного права ныне законными мерами принуждения являются *не любые* (в том числе и вооруженные) средства разрешения *любого спора* (даже не порожденного международным правонарушением), к которым произвольно могла прибегнуть *любая* сторона спора (в том числе и действующая в нарушение права), но адекватные характеру правонарушения принудительные меры, направленные против субъекта-правонарушителя и называемые международно-правовыми санкциями.

Изложенное позволяет заключить, что современное международное право, категорически запрещая произвол и насилие в межгосударственных отношениях, вместе с тем признает возможность и необходимость санкционного принуждения, в качестве которого выступает дозволенное его нормами правомерное применение силы в ответ на международные правонарушения *.

§ 2. ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

В современной международно-правовой практике и отражающей ее доктрине международно-правовыми санкциями называют любые правомерные принудительные меры, предпринимаемые в ответ на международные правонарушения государствами и международными организациями **. Вместе с тем в

---

* В Декларации 1970 г. о принципах международного права говорится о пределах действий «положений Устава, касающихся тех случаев, когда применение силы является законным». При обосновании советского проекта Всемирного договора о неприменении силы в Специальном комитете ООН по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях (апрель — май 1979 г.) представитель СССР неоднократно подчеркивал, что его положения «ни в коей мере не распространяются на предусмотренные Договором и Уставом случаи правомерного применения силы» [226, *38—41, 43—47*]. Уместно отметить в этой связи, что прогрессивные представители доктрины международного права давно высказывались в подобном духе. Еще Гуго Гроций утверждал, что «сила, не нарушающая чужого права, — законна», и указывал на «разницу между насилием, причиняющим правонарушение, и отражением насилия» [32, кн. 1, гл. 2, § 1, п. 6; § 3, п. 2].

** Такое понимание международно-правовых санкций обнаруживается в работах многих юристов-международников (см., например, работы

международно-правовой литературе термином «санкции» иногда называют исключительно или преимущественно коллективные принудительные меры, применение которых предусматривается уставами международных организаций, например в прошлом Статутом Лиги Наций (ст. 16), а ныне Уставом ООН (гл. VII), в целях борьбы прежде всего с наиболее опасными международными правонарушениями. Им противопоставляют понятие самопомощи или репрессалий как принудительных действий отдельного государства *. Подобное чрезвычайно узкое понимание международно-правовых санкций, по всей видимости, вызвано тем, что этот термин ассоциируют чаще всего с практикой упомянутых международных организаций и вместе с тем трактуют (не учитывая должным образом специфики международного права и гипертрофируя роль международных организаций) в одном из значений, которое он имеет во внутреннем праве **. Обращая внимание на это, Э. И. Скакунов пишет: «Длительное время монополия на употребление названного термина принадлежала преимущественно представителям внутригосударственной правовой доктрины, которые, учитывая централизацию механизма принуждения, свойственную национальной системе права, выделили две специфические черты санкций. Во-первых, санкция всегда рассматривалась ими и как мера принуждения, предпринимаемая в ответ на правонарушения, и как превентивная мера по поддержанию правопорядка. Во-вторых, указывалось на признак коллективности санкции, на то, что ее субъектом является государственная власть, а не индивиды, чьи интересы непосредственно затронуты угрозой правонарушения или самим правонарушением» [91, *108*]. Вполне очевидно, что, оставаясь на почве реальности, неприемлемо и недопустимо оценивать санкции в международном праве посредством критериев, на основе которых они трактуются во внутреннем праве.

Представляется, что признание качества санкций только за принудительными мерами международных организаций и

К. Штруппа [206, *195*]; Ш. де Вишера [138, т. 1, *117*]; Дж. Кунца [167, *340*]: М. Гарсиа-Мора [*149,* 34] А. Фердроса [110, *409,* 602]; М. Л. Форлати Пиккьо [*146*]; К.-Д. Климмека [*165*] и других авторов.

* См., например, работы М. А. Циммермана [113, *251*—252]; Д. Борисова [17]; К. А. Багиняна [10; 12, *73, 171*]; В. К. Собакина [95, 217] Ю. М. Рыбакова [84, *134*]; Д. Боуэтта [126, *19—21*]; Ш. Руссо [186, *18—19*]; Г. Рунте [187, *60—61*]; Д. Митрани [174, *36*].

** К.-Д. Климмек усматривает возможную причину такой трактовки и в том, что, обозначая принудительные меры группы государств или какой-либо международной организации термином «санкция», этим мерам пытаются придать несколько больший моральный и правовой авторитет, чем принудительным действиям отдельного государства, обозначаемым как «самопомощь» или «репрессалии» [165, *11*].

противопоставление их самопомощи или репрессалиям ведет к преувеличению принудительных прерогатив международных организаций и ставит под сомнение право государств на принуждение, т. е. создает опасность неправильного понимания природы и механизма принуждения в сфере межгосударственных отношений. Даже с созданием международных организаций специфика международного права и характер регулируемого им принуждения изменились не настолько, чтобы стало возможным механическое перенесение внутригосударственной концепции санкций в международное право. Международные организации — это органы коллективного сотрудничества государств. Ни одна из них, включая Лигу Наций и ООН, не была и не является надгосударственным органом, который монополизировал функцию принуждения и лишил отдельные государства права на ее осуществление. Создав международные организации, государства вовсе не лишились суверенитета и не отказались от своего универсального суверенного права на принуждение, а лишь четко обозначили его пределы и придали определенные принудительные функции международным организациям. Универсальные принудительные прерогативы государств и специальные принудительные прерогативы международных организаций, несмотря на различие форм и способов их практической реализации, имеют санкционный характер, поскольку и те, и другие направлены на борьбу с международными правонарушениями.

Международно-правовые санкции, осуществляемые государствами как в порядке самопомощи, так и посредством международных организаций, являются взаимосвязанными разновидностями мер принуждения в рамках международного права. Они представляют собой систему мер, призванных содействовать охране международного правопорядка и защите прав отдельных государств. Во многих случаях, особенно когда может иметь место отражение актов агрессии или пресечение серьезных международных правонарушений, санкции, осуществляемые в порядке самопомощи, и санкции, осуществляемые международными организациями, призваны взаимодополнить друг друга. Следовательно, и принудительные меры, осуществляемые государствами в порядке самопомощи, и принудительные меры, осуществляемые ими с помощью международных организаций, целесообразно называть одним и единообразно понимаемым термином «международно-правовые санкции». Охват самопомощи (репрессалий) понятием «международно-правовые санкции» подчеркивает, что в качестве таковых выступают лишь меры самопомощи, совместимые с требованиями современного международного права, в частности Устава ООН, и тем самым безупречные с моральной и юридической точек зрения.

В международно-правовой доктрине до сих пор господствует мнение, что международно-правовые санкции — это такие принудительные действия, которые при нормальных обстоятельствах явились бы нарушением международных обязательств со стороны применяющего их субъекта. Действительно, многие виды международно-правовых санкций обладают такими качествами. Однако анализ международной практики свидетельствует, что свойством международно-правовых санкций могут обладать и меры, которые не обязательно и не в любом случае, а иногда и ни при каких обстоятельствах не предполагают нарушения международных обязательств по отношению к государству-правонарушителю, но тем не менее оказывают на него принудительное воздействие. Примером таких мер могут служить реторсии, акты непризнания, разрыв дипломатических или консульских отношений (подробно об этих видах санкционных принудительных мер см. § 6).

Иногда международно-правовые санкции трактуют как исключительно или преимущественно вооруженные принудительные меры, поскольку применение таких мер делает принуждение наиболее действенным. Такой подход к оценке международно-правовых санкций в значительной мере отмечен влиянием ушедшей в прошлое исторической эпохи, когда наряду с довольно частым обращением к войне самое широкое применение в качестве законных принудительных мер имели вооруженные репрессалии. Однако известно, что даже в прошлом вооруженная сила являлась хотя и основным, но далеко не единственным проявлением принуждения. В современных условиях, когда международное право поставило вне закона произвольное применение вооруженной силы, в частности вооруженных репрессалий, неверно считать использование вооруженной силы нормальным средством повышения эффективности принуждения. Согласно современному международному праву правомерное применение вооруженной силы допустимо лишь в исключительных случаях, в то время как невооруженные принудительные меры могут применяться в ответ на любые международные правонарушения. Основываясь на анализе современной практики применения принудительных мер в сфере межгосударственного общения, можно с уверенностью утверждать, что сегодня в качестве средства борьбы с нарушениями международного правопорядка широкое применение имеют невооруженные принудительные меры. Эти меры, особенно меры экономического порядка, приобретают все более важное значение в системе международно-правовых санкций, поскольку при определенных обстоятельствах посредством их можно оказать не менее эффективное принудительное воздействие, чем с помощью вооруженной

силы. К таковым, кроме упоминавшихся выше реторсий, непризнания, разрыва дипломатических и консульских отношений, можно отнести невооруженные репрессалии, лишение прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации, отказ в членстве, исключение из международного общения (подробно об этом см. § 6).

Итак, в современном их понимании международно-правовые санкции представляют собой систему невооруженных и вооруженных принудительных мер, которые в случае необходимости могут применяться как децентрализованно (отдельными государствами, т. е. в порядке самопомощи), так и централизованно (с использованием международного институционного механизма, т. е. с помощью международных организаций) против субъектов международного права, нарушающих международный правопорядок.

Типичным для международно-правовых санкций, независимо от организационных форм их осуществления, интенсивности и влекомых последствий, является то, что они всегда представляют собой принудительные меры, которые предпринимаются только в ответ на международное правонарушение. В этом состоит существеннейшее свойство международно-правовых санкций, позволяющее отличать их от актов неправомерного применения силы в межгосударственных отношениях.

В свете вышеуказанного явно неправомерный характер имело объявленное 17 декабря 1981 г. решение президента США Р. Рейгана о разрыве экономических отношений с Польской Народной Республикой в связи с введением правительством этой страны военного положения для урегулирования внутрипольской кризисной ситуации. Не нарушая предписаний международного права и действуя в соответствии с нормами конституционного права, официальные власти ПНР осуществили мероприятия, направленные на защиту интересов польских трудящихся и относящиеся к внутренней компетенции польского государства. Независимо от классово-политической или идеологической оценки со стороны кого бы то ни было, ситуация, подобная сложившейся в ПНР, представляет собой внутреннее дело государства и не нарушает международного правопорядка, а следовательно, не может быть и не должна быть основанием для применения каких-либо принудительных мер вообще. И если таковые применяются, то в зависимости от характера этих мер их следует квалифицировать или как недружественный акт, или как международное правонарушение, но ни в коем случае не как международно-правовые санкции.

Изложенное в принципе относится и к оценке мер экономической дискриминации, предпринятых США в отношении Союза ССР, которому без всяких оснований на то Р. Рейган приписал оказание «сильного нажима на польское руководство» с целью заставить его ввести военное положение. Как известно, Союз ССР не вмешивался во внутренние дела ПНР, считая, что «никто не может указывать руководству Польши, как ему решать свои внутренние дела» (Правда, 1981, 31 дек.), и соответственно не принимал каких бы то ни было противоправных действий, которые могли бы служить основанием для применения против него ответных санкционных мер. В совместном советско-польском коммюнике от 12 января 1982 г. отмечалось, что «указанные действия американской администрации представляют собой

прямое нарушение Устава ООН, основополагающих принципов межгосударственных отношений, принятых США, как и другими государствами — участниками общеевропейского совещания, и прежде всего принципов уважения суверенных прав государств, невмешательства во внутренние дела, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения обязательств по международному праву» (Правда, 1982, 13 янв.).

Международно-правовые санкции как ответные принудительные меры не могут иметь характер превентивных действий. Тем не менее некоторые авторы, в частности М. Л. Форлати Пиккьо [146, *38*, *40*], говорят о превентивности международно-правовых санкций, ссылаясь на положения п. 5 ст. 2, ст.ст. 5 и 50 Устава ООН, которые предусматривают возможность применения превентивных или принудительных мер при существовании любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии. Однако анализ содержания этих положений в контексте ст.ст. 1, 39, 41, 42, 48, 51 и 53 Устава ООН и практики Совета Безопасности (см. § 8) дает основание утверждать, что упоминаемые в Уставе ООН превентивные меры представляют собой не международно-правовые санкции, а особую разновидность несанкционных принудительных мер, которые, не будучи направленными против тех или иных субъектов, призваны воспрепятствовать возникновению межгосударственного конфликта или предотвратить дальнейшее усугубление уже возникшего конфликта. Такая трактовка превентивных мер, применение которых предусматривают статьи Устава ООН, созвучна мнениям многих юристов-международников, таких как Г. Кельзен [160, *706*, *734*] и Ю. Михеев [68, *47*] и др., которые справедливо отмечают, что, исходя из понимания международно-правовых санкций как реакции на противоправное поведение, принудительные меры, осуществляемые органами международных организаций, в частности Советом Безопасности ООН, не всегда являются санкциями. Даже если предположить, что Устав ООН предусматривает возможность применения принудительных мер против конкретного субъекта международного права с целью превенции угрозы миру, то упомянутые меры следует квалифицировать как санкционные, поскольку они предпринимаются в ответ на нарушение предписаний п. 4 ст. 2 Устава ООН. При этом необходимо учитывать, что факт наличия таких правонарушений в силу ст. 39 Устава ООН определяет только Совет Безопасности и только Совет Безопасности может принять решение о применении соответствующих принудительных мер для их пресечения.

Отдельные государства не вправе предпринимать превентивные принудительные меры, направленные против других государств. В соответствии с современным правом такого рода меры, какими бы соображениями и концепциями они ни

обосновывались, ни в коем случае нельзя рассматривать в качестве международно-правовых санкций, а следует квалифицировать как международное правонарушение.

Именно такой характер имела акция израильской авиации, которая 7 июня 1981 г. совершила налет на столицу Иракской Республики и разрушила мирный объект — атомный исследовательский центр. Стремясь оправдать свои действия, правительство Израиля утверждало, что налет на Багдад был превентивным ударом в порядке самообороны, с целью предотвратить создание иракских ядерных бомб и их использование против Израиля. Однако Совет Безопасности ООН отверг эту аргументацию как несостоятельную. В единогласно одобренной им резолюции 487 (1981) от 19 июня 1981 г., в частности, констатировалось, что Совет Безопасности «резко осуждает вооруженное нападение Израиля, являющееся прямым нарушением Устава ООН и норм международного поведения». Такая квалификация действий Израиля была подтверждена резолюцией 36/27 от 13 ноября 1981 г., принятой Генеральной Ассамблеей ООН и потребовавшей, чтобы «Израиль, учитывая его международную ответственность за свой акт агрессии, незамедлительно выплатил надлежащую компенсацию за материальный ущерб и гибель людей, являющиеся результатом вышеупомянутого акта».

Международно-правовые санкции, будучи реакцией на международное правонарушение, имеют целью защиту охраняемых международным правом интересов потерпевших субъектов. Таким образом, применение санкционного принуждения 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. В лучшем случае в целях защиты неохраняемых международным правом национальных интересов могут быть применены несанкционные принудительные меры, если на то имеются достаточные основания, например недружественные акты. При отсутствии таких оснований защита неохраняемых международным правом национальных интересов должна обеспечиваться посредством приведения в действие механизма мирного урегулирования. Иной подход чреват опасностью серьезных нарушений международного правопорядка, поскольку, по выражению В. Фридмана, содержание понятия «национальный интерес» неопределенно, субъективно, изменчиво, зависит от обстоятельств места и времени и нередко вступает в противоречие с идеалами мира и международной законности [148, гл. 4].

Ярким примером может служить практика Соединенных Штатов, которые довольно часто пытаются оправдать неправомерное применение силы или угрозу ее применения ссылками на необходимость защиты «национальных интересов США». Так, президент США Дж. Кеннеди объявил в 1962 г. о военно-морской блокаде социалистической Кубы, мотивируя это тем, что

под угрозу поставлены национальные интересы США, хотя мероприятия оборонного характера, осуществленные кубинским правительством с помощью СССР, не нарушали предписаний норм международного права. Аналогичным образом действовала администрация президента Дж. Картера, предприняв ряд ограничительных мер против Союза ССР в связи с событиями в Афганистане. Оказывая военную помощь Демократической Республике Афганистан и введя на ее территорию свои войска, Союз ССР удовлетворял просьбу правительства ДРА и действовал в соответствии со ст. 4 Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве с ДРА и ст. 51 Устава ООН. Тем не менее США предприняли попытку оказать давление на Союз ССР, утверждая, что советская помощь Афганистану создает угрозу для района, который имеет жизненно важное значение для долгосрочных интересов Соединенных Штатов и их союзников.

Согласно современному международному праву, фундаментом которого являются принципы мирного сосуществования государств с различными социально-экономическими системами, недопустимо применение принудительных мер и для урегулирования не сопряженных с международными правонарушениями разногласий политического или идеологического характера. Любые попытки решения таких разногласий посредством насильственных мер являются противоправными и не могут быть квалифицированы как международно-правовые санкции, даже если субъекты, применяющие эти меры, называют их санкциями или придают им подобие таковых.

Явно неправомерный характер имела резолюция, принятая под давлением США в январе 1962 г. VIII Консультативным совещанием ОАГ и предписавшая лишение Кубы прав членства в данной международной организации. Для оправдания этой противоправной акции была выдвинута «доктрина несовместимости». Ее смысл нашел отражение в упомянутой резолюции, постановляющая часть которой гласила, что «приверженность какого-либо члена ОАГ марксизму-ленинизму несовместима с межамериканской системой» и что «эта несовместимость лишает нынешнее правительство Кубы всех прав участия в межамериканской системе». В развитие «доктрины несовместимости» и под предлогом недоказанного обвинения Кубы в подрывной деятельности против Венесуэлы IX Консультативное совещание ОАГ приняло в июле 1964 г. еще одно неправомерное решение о разрыве странами-членами дипломатических и экономических отношений с Кубой. В свете изложенного неверным является утверждение Д. Б. Левина о том, что меры, предпринятые по решениям ОАГ против Кубы, были санкциями [58, *46*].

Качеством международно-правовых санкций также не обладают насильственные меры, которые предпринимает государство, подвергшееся международно-правовым санкциям, против применяющих санкционные меры субъектов. В таких случаях государство-правонарушитель в зависимости от характера предпринятых им мер совершает или новое международное правонарушение, или недружественный акт и может быть дополнительно подвергнуто соответствующим санкционным или несанкционным принудительным мерам.

Примером могут служить противоправные действия властей Египта, которые в феврале 1978 г. задержали два кенийских рейсовых пассажирских

самолета «Боинг-707», реагируя таким незаконным образом на действия военно-воздушных сил Кении, перехвативших египетский военно-транспортный самолет с грузом боеприпасов для Сомали, незаконно пролетавший через кенийское воздушное пространство.

Международно-правовые санкции всегда являются односторонним актом, который предпринимается потерпевшими субъектами в тех случаях, когда спор, вызванный международным правонарушением, из-за позиции субъекта-правонарушителя невозможно решить с помощью мирных согласительных процессуальных средств урегулирования. При этом международно-правовые санкции рассматриваются в международной практике и доктрине как обстоятельства, исключающие ответственность субъектов международного права, которые их применяют, несмотря на то что осуществление односторонних принудительных действий может вылиться в несоблюдение международных обязательств по отношению к государству-правонарушителю и причинить ему ущерб. Правомерность односторонних санкционных действий государства, невзирая на несоответствие их требованиям международных обязательств, обусловлена тем, что, с одной стороны, эти действия допускаются международным правом, а с другой — противоправное поведение государства-правонарушителя приводит к возникновению ситуации, в условиях которой упомянутые обязательства становятся временно или окончательно юридически недействительными. Иными словами, поскольку международное обязательство утрачивает силу, постольку отсутствует и его нарушение, а следовательно, и ответственность субъекта, применяющего международно-правовые санкции и действующего согласно международному праву. Приведенные положения были сформулированы Р. Аго в его восьмом докладе по вопросу об ответственности государств на основе тщательного анализа доктрины и практики [279, Add. 3, *3—4*] и нашли свое отражение в одобренной Комиссией международного права ООН ст. 30 проекта статей об ответственности государств, которая гласит: «Противоправность деяния государства, не соответствующего обязательству этого государства в отношении другого государства, исключается, если это деяние является закономерной, в соответствии с международным правом, мерой в отношении этого другого государства, вызванной его международно-противоправным деянием».

Международно-правовые санкции представляют собой особые принудительные процессуальные средства урегулирования, обращение к которым должно в конечном счете привести к созданию условий для применения добровольных мирных согласительных средств процессуального урегулирования. Занимая специфичное место в механизме процессуального

урегулирования, международно-правовые санкции выполняют функцию охраны международного правопорядка посредством принудительного воздействия на субъектов-правонарушителей * и обычно предполагают достижение следующих взаимосвязанных целей: 1) прекращение международного правонарушения; 2) защита права; 3) восстановление права; 4) обеспечение реализации ответственности субъекта-правонарушителя.

Посредством достижения целей международно-правовых санкций обеспечивается реализация их функции. В идеале выполнение функции международно-правовых санкций наиболее полно и эффективно обеспечивается посредством достижения всех упомянутых целей, однако на практике применение международно-правовых санкций чаще всего приводит к реализации первых трех целей и далеко не всегда последней. Это зависит от характера международного правонарушения, поведения субъекта-правонарушителя и возможностей субъектов, применяющих международно-правовые санкции.

Вышеизложенное позволяет заключить, что *международно-правовые санкции — это дозволенные международным правом и обладающие процессуальным характером принудительные меры, которые применяются субъектами международного права для охраны и поддержания международного правопорядка в случае, если субъект-правонарушитель отказывается прекратить международное правонарушение, восстановить права потерпевших субъектов и (или) добровольно выполнить обязательства, вытекающие из его международно-правовой ответственности.*

§ 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

В доктрине международного права отсутствует однозначная оценка соотношения международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности. Преимущественно это проявляется в том, что, с одной стороны, международно-правовые санкции считают формой ответственности государства, а с другой — формы его ответственности наряду с принуди-

---

* Эту отличительную черту принудительных средств отмечают многие юристы-международники. Так, Л. Оппенгейм писал: «Принудительными средствами разрешения споров являются меры, содержащие в той или иной степени элементы принуждения и применяемые одним государством для того, чтобы заставить другое государство согласиться на такое урегулирование споров, какое желательно первому» [75, *157*]. Л. Эрлих подчеркивал: «Применение принудительных средств не является урегулированием спора, а только служит для склонения противной стороны к согласию в соответствии с желанием субъекта, осуществляющего принуждение» [142, *433*]. См. об этом также в работе П. Штайнерта [203, *24*].

тельными мерами рассматривают как международно-правовые санкции.

Представляется, что истоки такой трактовки международно-правовых санкций следует искать в равнозначном отнесении и форм ответственности, и мер принуждения к негативным для субъекта-правонарушителя последствиям под влиянием далеких от совершенства внутригосударственных концепций, которые были в значительной мере основаны на отождествлении ответственности и принуждения. В связи с изложенным необходимо прежде всего обратить внимание на тот факт, что во внутригосударственной сфере отсутствует единообразное употребление термина «санкция». Им обозначают целый ряд понятий [60, *11 и сл.*; 26, *5 и сл.*]. Санкцией, в частности, называют: 1) часть правовой нормы или ее структурный элемент, где фиксируется указание на объем и формы или меры ответственности за нарушение предписаний диспозиции самой нормы *; 2) собственно объем и формы или меры ответственности, предусмотренные в предписаниях правовой нормы и носящие карательный характер; 3) принудительные меры, применяемые органами государства для поддержания правопорядка, преследования и последующего наказания правонарушителей; 4) любые неблагоприятные последствия (т. е. и меры ответственности, и меры принуждения) для субъектов, нарушивших предписания правовой нормы **.

Анализ внутригосударственной практики и доктрины свидетельствует, что меры, предусмотренные санкциями правовых норм в качестве форм тех или иных видов ответственности в соответствующем объеме ***, тесно смыкаются и переплетаются, а иногда имеют даже внешнее подобие с мерами, также предусмотренными правовыми предписаниями и осуществляемыми органами государства в качестве средств, призванных обеспечить возложение ответственности на правонарушителя ****. Иными словами, с помощью и мер принуждения, и мер ответственности, предписываемых санкциями правовых

---

* Именно в этом смысле термин «санкция» (sanctio) первоначально употреблялся в римском праве. Институции определяли санкции как части закона, в которых устанавливались наказания для тех, кто действует вопреки предписаниям закона.

** Кроме того, термином «санкция» обозначают различные велення государственных органов, которые утверждают, разрешают, одобряют, удовлетворяют или подтверждают какие-либо акты или деятельность [140, *551*].

*** Например, штраф, исправительно-трудовые работы, лишение свободы, возмещение ущерба, принудительное лечение и т. д.

**** Например, задержание, обыск, арест, предварительное заключение и содержание обвиняемого под стражей; выявление, опись, арест и хранение изъятого, похищенного или спорного, истребуемого или подлежащего взысканию имущества; препровождение осуждаемого к месту отбы-

норм, обеспечивается достижение единой цели — соблюдение порядка и законности внутри страны. Именно тесное функционально-целевое единство этих двух разных явлений, равно как и обозначение различных по своей природе правовых предписаний единым термином «санкция», по всей видимости, порождает определенную небрежность в использовании данного термина. Довольно часто, независимо от того, идет ли речь о применении лишь мер принуждения или о реализации предписаний правовых норм, содержащих указание на формы ответственности, употребляют почти одинаковые выражения — «применение санкций» или «реализация санкций». Такое терминологически равнозначное обозначение тесно связанных, но разных по существу правовых явлений приводит к тому, что, с одной стороны, под ответственностью понимают реализацию санкций правовых норм, независимо от характера предусматриваемых ими мер воздействия на правонарушителя, а с другой, считают санкциями все предусматриваемые нормами права, неблагоприятные для правонарушителя последствия, включая и формы ответственности, и меры собственно принуждения *.

Подобная картина обнаруживается и в доктрине международного права. Порой довольно трудно понять, что определяют термином «международно-правовые санкции» — принудительные меры или формы ответственности, или одновременно и то и другое, или, наконец, просто структурный элемент международно-правовой нормы **. Анализ международно-правовой доктрины в развитии обнаруживает три главные тенденции трактовки международно-правовых санкций в связи с проблемой международно-правовой ответственности.

Первая тенденция была обусловлена тем, что длительное время в сфере межгосударственного общения отсутствовал институционный аппарат принуждения и что международному праву были неизвестны «преступление» и «наказание» в том виде, в каком они существуют в национальном праве. В силу этого многие видные представители старой междуна-

---

тия наказания; направление исполнительного листа по месту работы ответчика и т. д.

* Подробный анализ взглядов представителей доктрины внутригосударственного права по данному вопросу см. в работах С. Н. Братуся [18, *21—35*] и М. Л. Форлати Пиккьо [146, *11—14, 45*].

** Термин «санкция» можно встретить в самых различных контекстах и словосочетаниях. Так, в проанализированных автором работах встречаются следующие выражения: «международно-правовая санкция», «международная санкция», «правовая санкция», «санкция нормы международного права», «юридическая санкция, оформленная в договоре», «нормы со сформулированными санкциями», «санкционированные нормы», «санкция исполнения международных правомочий», «санкция обязательства», «международные политические и экономические санкции», «санкции в порядке самопомощи», «санкции международных организаций».

родно-правовой доктрины, исходя из внутригосударственных цивилистических концепций, считали, что возмещение или удовлетворение является единственно возможной санкцией в отношении государства-правонарушителя *.

Вторая тенденция получает развитие в связи с наделением функцией принуждения международных организаций, прежде всего Лиги Наций и ООН, и формированием понятия международных преступлений. Основываясь на внутригосударственных криминалистических концепциях, ряд буржуазных юристов-международников начали отстаивать идею уголовной ответственности государства за международные правонарушения и соответственно рассматривать принудительные меры международных организаций как форму покарания государства-правонарушителя, т. е. как особую форму его ответственности, поскольку подобные меры выходили за рамки простого возмещения и применялись в централизованном порядке **.

Третья тенденция представляет собой как бы синтез первых двух, в результате которого понятие международно-правовых санкций получает со временем необычайно широкую доктринальную трактовку, ибо в качестве таковых стали рассматривать весь комплекс негативных для государства-правонарушителя последствий, включая в него и формы ответственности, и формы санкционного принуждения.. Если раньше лишь отдельные представители традиционной доктрины международного права, например Т. Уокер, К. Филипсон, осторожно и лаконично называли санкциями средства, обеспечивающие соблюдение норм международного права [214, *149—153;* 180, *1, 404*], то уже в начале 30-х годов XX ст. Г. Вебер отмечал: «Санкция — понятие весьма широкое и употребляемое в самом различном смысле. Санкция охватывает все правовые последствия, которые предусмотрены для обеспечения норм от нарушения» [215, *97*]. Сорок лет спустя

---

* Принцип этой концепции четко и сжато сформулировал Д. Анцилотти, который отмечал, что «возмещение одновременно было и наказанием, которое состояло в возмещении причиненного ущерба» [7, *394*]. Сторонниками гражданско-правового характера ответственности государства были А. Гертер, Ф. Мартенс, Х. Трипель и др. См. об этом в работе Г. И. Тункина [101, *434 и сл.*].

** Интересно отметить, что истоки этой тенденции можно обнаружить в работах некоторых представителей традиционной доктрины международного права. Так, Беркенхед в своем «Курсе международного права», первое издание которого вышло еще в 1899 г., ассоциировал понятие международно-правовых санкций с идеей наказания государства-правонарушителя на основе решений международного суда, если бы таковой был создан [125, *9*].

В развернутом виде концепция уголовной ответственности государства отстаивается в работах В. Пелла, Г. Донедье де Вабра, Г. Лаутерпахта и др. Подробно об этом см. в работе П. Куриса [49, *79 и сл.*].

это же констатировала М. Л. Форлати Пиккьо. Проанализировав современную международно-правовую доктрину, она пришла к следующему выводу: «Понятие санкций, выработанное в международном праве, пригодно для определения всех последствий неправомерного деяния, которые имеют место в отношении субъекта, несущего ответственность» [146, *29*].

Отчетливое проявление такого подхода к трактовке международно-правовых санкций отразилось, например, в предварительном проекте международного уголовного кодекса, составленном в 1927 г. проф. К. Салданья. Автор кодекса смешал формы ответственности и меры принуждения, поместив в раздел о санкциях статьи, определяющие формы ответственности, наряду со статьями о мерах принуждения [189]. В известном курсе П. Гуггенхайма в качестве санкций выступают и возлагаемое на субъекта-правонарушителя возмещение ущерба, и меры самопомощи (репрессалии, война и т. д.), и коллективные принудительные меры международных организаций [155, т. 2, *63 и сл.*]. С другой стороны, в западной международно-правовой доктрине имеют место попытки определить ответственность как санкцию. Так, П. Рейтер называет ответственность государства «санкцией обязательства» [183, *590, 595*], а Ж. Берлиа — «санкцией исполнения международных правомочий» [124, *875*]. Представляется, что при таком подходе международно-правовая ответственность должна трактоваться в качестве форм международно-правовых санкций, что также неоправданно стирает различия между ними.

Различие подходов к решению вопроса о соотношении международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности обнаруживает и анализ социалистической международно-правовой доктрины, многие представители которой рассматривают международно-правовые санкции в качестве формы ответственности государства-правонарушителя.

В наиболее развернутом виде такая трактовка международно-правовых санкций была впервые дана в диссертации В. И. Менжинского. «Последствия, которые наступают в случае нарушения демократического международного мира, правопорядка и законности, — писал он, — называются санкцией международного права». Анализируя затем вопрос о формах международно-правовой ответственности, он утверждает, что в соответствии с двумя ее основными формами — политической и материальной «следует различать также две основные формы международно-правовых санкций», а именно: «политические и экономические международные санкции». При этом В. И. Менжинский рассматривает в качестве санкций и средства принуждения, и формы ответственности

[66, *174, 309 и сл., 347—349;* 65, *11, 15, 16*], считая, что в системе они представляют собой наказание (репрессию), которое проявляется в мерах, «осуществляемых в принудительном порядке компетентным органом в отношении государства, совершившего международное преступление» [66, *303, 307*].

Г. И. Тункин, классифицируя виды и формы ответственности государств, считает, что по характеру правовых отношений, которые возникают в результате нарушения норм международного права, следует различать: «а) обязательство возмещения ущерба (материального и нематериального); б) санкции, то есть принудительные меры, применяемые к государству-правонарушителю» [100, *299*]. Развивая эту концепцию и исходя из того, что «нормам международного права как правовым нормам присуща санкция» и что «международно-правовая ответственность — это юридические последствия нарушения норм международного права» [101, *430*], он подводит под категорию санкций и возмещение ущерба. «В области санкций в случае обычных нарушений международного права, — пишет он, — произошло сравнительно мало изменений. Ответственность государства остается по своему характеру репарационной. Санкции сводятся к возмещению ущерба, которому сопутствуют возможные меры принуждения в случае невыполнения государством-делинквентом этой обязанности. Что же касается санкций, относящихся к международным преступлениям государств, то здесь появились принципиально новые явления... Санкции в этом случае не ограничиваются возмещением ущерба, но включают также меры, имеющие характер наказания — превенции» [101, *478—479*].

Д. Б. Левин утверждает, что среди трех форм (или видов) ответственности можно выделить «международные санкции — главным образом принудительные меры, принимаемые международными организациями или государствами в отношении государств, совершивших наиболее тяжелые международные деликты... санкциями могут быть также названные меры невоенного принуждения, односторонне принимаемые пострадавшим государством в отношении государства-делинквента, отказывающегося восстановить нарушенные права или предоставить удовлетворение» [56, *114, 130—131*]. Аналогичных взглядов придерживается Ю. В. Петровский, который полагает, что «формой политической ответственности являются санкции... Санкция — последствие правонарушения, заключающееся в применении к виновному принуждения... Санкции — наказание за правонарушение» [80, *14*].

Авторы шеститомного «Курса международного права» также относят международно-правовые санкции к формам политической ответственности государства и рассматривают

в качестве таковых собственно меры принуждения, применяемые международными организациями [51, т. 5, *433—437*]. М. Х. Фарукшин считает, что «заслуживает внимания постановка вопроса о санкциях в узком смысле слова». Под санкциями в узком смысле слова он понимает «самые разнообразные меры принуждения», а под санкциями в широком смысле — не только эти меры, «но и другие, допускаемые международным правом, последствия неправомерных действий: реституцию, репарацию, сатисфакцию, уголовное наказание физических лиц, репрессалии» [105, *162—163, 166—168*].

Э. И. Скакунов понимает под санкциями принудительные меры, осуществляемые как в порядке самопомощи, так и с помощью международных организаций, и вместе с тем считает, что принудительные меры международных организаций «могут рассматриваться и как последствие невыполнения международного обязательства — формой политической ответственности государства» [94, *37*]. При этом он подчеркивает, что такие санкции выступают в качестве форм политической ответственности только в том случае, если они: а) являются следствием лишь международного преступления; б) всегда коллективны, выражая реакцию всего международного сообщества в тех или иных организационных формах; в) преследуют цель наказания виновных в преступлении государств [92,*8*; 94,*37—38*; 91,*109*]. Ю. М. Колосов также рассматривает в качестве международно-правовых санкций принудительные меры, считая их, однако, «одним из проявлений принципа ответственности за совершение государствами действий умышленного деликтного характера» [44, *61 и сл.*].

Большое внимание соотношению международно-правовой ответственности и международно-правовых санкций уделено в монографии П. Куриса, который термином «санкция» определяет и структурный элемент правовой нормы, и формы ответственности, и средства «чистого» принуждения *. Так, он пишет: «...под санкциями норм международного права в широком смысле слова следует понимать правовые последствия, выражающиеся в принудительном причинении определенных лишений государству, совершившему правонарушение... Ответственность представляет собой реализацию санкции; следствие действия и применения санкции. Санкция при наступлении определенных условий — в случае совершения правонарушения — причинно обусловливает ответственность» [49, *47, 49—50*]. Одновременно П. Курис подчеркивает: «С другой стороны, санкция представляет собой определенную меру государственного принуждения» [49, *50*]. А затем он как бы син-

* См. также его статью, написанную в соавторстве с Э. И. Скакуновым [50].

тезирует эти два тезиса в одном, утверждая следующее: «Если в случае совершения обычных правонарушений санкции в основном сводятся к возмещению ущерба и только в случае невыполнения правонарушителем этой обязанности к нему применяются меры принуждения, то в случае совершения международного преступления санкции приобретают форму прежде всего физического принуждения» [49, *67*].

Представляется, что такое понимание международно-правовых санкций П. Курисом в значительной мере вытекает из трактовки, даваемой им природе принудительного характера последствий международного правонарушения. «Помимо средств самопомощи и коллективных мер Совета Безопасности, — пишет он, — элемент принуждения, как нам думается, присутствует и в обязанности возмещения вреда, причиненного международным правонарушением. Государственное принуждение проявляется через внешне вынужденное претерпевание нарушителем негативных последствий нарушения правовой нормы. Если в случае применения против правонарушителя физических принудительных мер со стороны других субъектов международного права мы имеем дело с «чистым» принуждением, то в случае возмещения ущерба — с «идеальным» принуждением. Возмещение ущерба является для правонарушителя нежелательным, внешне вынужденным следствием его противоправного поведения, которому правонарушитель обязан подчиниться под угрозой возможного «чистого» принуждения» [49, *45—46*].

Вопрос о соотношении международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности применительно к последствиям вооруженной агрессии исследуется в работе Ю. М. Рыбакова, который считает, что в таких случаях санкции являются «слагаемыми объема ответственности» [84, *150*]. Полагая, что при установлении ответственности государства-агрессора его воля не имеет существенного значения и что все предпринимаемые против него международно-правовые санкции носят карательный характер, он утверждает, что такие санкции «по своему характеру и юридическим основаниям есть формы политической ответственности государства-агрессора». По мнению же Ю. М. Рыбакова, «большинство мер политической ответственности за аресснию следует рассматривать в качестве международно-правовых санкций» [84, *154*].

На позициях в принципе аналогичных позициям цитируемых советских авторов стоят исследователи из ГДР Б. Грэфрат, Э. Эзер и П. Штайнигер, в монографии которых принудительные меры (самозащита, репрессалии, коллективные санкции) и собственно формы ответственности (возмещение, сатисфакция) названы санкциями, являющимися следствием международного правонарушения [154, *164 и сл.*].

Иную позицию занимает чехословацкий юрист Ч. Чепелка, который четко отграничивает меры принуждения от форм ответственности, но термином «международно-правовые санкции» обозначает не меры принуждения, а исключительно формы ответственности субъекта-правонарушителя [130, *60 и сл.*].

С позицией Ч. Чепелки созвучно мнение венгерского юриста К. Надя. Рассматривая международно-правовые санкции в качестве правового последствия международного деликта, он считает, что международный деликт, кроме того, порождает и иные правовые последствия (в частности, обязанность возмещения), которые не являются санкциями, а представляют собой правовые последствия ответственности. Но сам факт возмещения К. Надь квалифицирует не как проявление ответственности, а как санкцию наряду с собственно принудительными мерами [176, *248, 253 и сл.*].

Итак, анализ доктрины свидетельствует, что одним, но не единообразно понимаемым термином «санкции» довольно часто определяют различные по существу, хотя и взаимосвязанные правовые явления, не только не разграничивая их, но даже иногда стремясь приписать им свойства, которыми они в действительности не обладают. Придерживаясь слишком широкого понимания международно-правовых санкций, многие юристы-международники отождествляют или смешивают их с формами международно-правовой ответственности. Рассмотренные варианты доктринальной трактовки соотношения данных правовых явлений вызывают серьезные возражения, поскольку размывают границы между санкциями и ответственностью, препятствуют четкому уяснению природы этих институтов и правильному пониманию роли каждого из них в системе международно-правового регулирования. Во избежание этого требуется более тщательный анализ соотношения международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности, должным образом учитывающий особенности международного права и опирающийся на тенденции современной практики международных отношений.

В силу преимущественно координационного характера международно-правового регулирования его субъекты в каждом конкретном случае решают вопрос об объеме, видах и формах ответственности по взаимному согласованию, достигаемому добровольно или посредством применения международно-правовых санкций, если субъект-правонарушитель отказывается выполнить свои обязанности, вытекающие из его ответственности в рамках соответствующих охранительных международно-правовых отношений. При этом следует иметь в виду, что применение международно-правовых санкций может быть вызвано не только международными преступления-

ми, а любыми международными правонарушениями *, каждое из которых является лишь предпосылкой, порождающей возможность применения международно-правовых санкций. Условия реализации этой возможности зависят от характера международного правонарушения и поведения государства-правонарушителя. Среди международных правонарушений следует различать, с одной стороны, сопряженные и не сопряженные с применением вооруженной силы правонарушения, а с другой — единоразовые и длящиеся правонарушения **. Анализ международно-правовой практики свидетельствует, что подавляющее большинство как единоразовых, так и длящихся международных правонарушений не сопряжено с применением вооруженной силы. Даже отдельные виды международных преступлений не обязательно сопряжены с применением вооруженной силы.

При совершении единоразового международного правонарушения, не сопряженного с вооруженной силой, основанием применения международно-правовых санкций является отказ государства-правонарушителя выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности. При совершении длящегося международного правонарушения, не сопряженного с вооруженной силой, основанием применения международно-правовых санкций является отказ государства-правонарушителя прекратить международное правонарушение, что равносильно его отказу выполнить обязательства, вытекающие из ответственности. Иными словами, основанием для применения международно-правовых санкций является не само по себе правонарушение, а отказ виновного государства прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанности, вытекающие из его международно-правовой ответственности [22, *55—56*] ***. Такой отказ представляет собой новое, вторичное правонарушение, которое посягает уже на сам принцип ответственности **** и поэтому является основанием для применения по отношению к государству-правонарушителю международно-правовых санкций.

---

* Международные преступления, в частности акты агрессии, будучи наиболее опасными по своим вредным последствиям, являются отнюдь не единственной и, по-видимому, отнюдь не самой многочисленной категорией международных правонарушений.

** См. об этом подробно седьмой доклад Р. Аго об ответственности государств [278].

*** В этой связи необходимо категорически возразить Ю. М. Рыбакову, который совершенно безосновательно приписывает нам утверждение о том, что основанием санкций является принуждение?! [84, *153*].

**** Очень четко это отмечено Ю. В. Петровским, который пишет, что своеобразие принципа ответственности «состоит в том, что в отличие от других принципов международного права нарушение его происходит в виде вторичного деликта путем отказа выполнить обязанность по ликвидации вредных последствий первичного противоправного акта» [80, *6*].

Следовательно, международно-правовая ответственность не обязательно сопряжена с применением международно-правовых санкций, поскольку первично совершенное международное правонарушение является непосредственным основанием ответственности делинквента независимо от того, применяются международно-правовые санкции или нет, и поскольку государство-правонарушитель может пойти на добровольное исполнение своих обязанностей по ликвидации вредных последствий правонарушения. Международно-правовая ответственность — необходимое и прямое следствие международных правонарушений, в то время как международно-правовые санкции являются только возможным и опосредствованным следствием таковых. Можно поэтому сказать, что ответственность первична, а санкции вторичны, если иметь в виду соотношение этих институтов международного права. При этом международно-правовые санкции выступают лишь в качестве принудительных средств, обеспечивающих процесс охраны прав потерпевших субъектов, восстановления международного правопорядка и реализации государством-правонарушителем ответственности в формах, предопределяемых особенностями совершенного правонарушения и характером его вредных последствий.

С юридической точки зрения, аналогичным характером обладают и международно-правовые санкции, предпринимаемые в ответ на международные правонарушения, сопряженные с применением вооруженной силы, несмотря на тот факт, что в таких случаях может иметь место немедленное вооруженное отражение противоправных актов. Представляется, что основанием для немедленного применения международно-правовых санкций является не ответственность за агрессию, как утверждает Ю. М. Рыбаков [84, *153*], а ст. 51 Устава ООН, которая предусматривает право на индивидуальную или коллективную самооборону, и характер самого акта вооруженного нападения как особо опасного международного преступления, которое с самого начала угрожает жизненно важным правам и интересам потерпевшего государства и причиняет явный и значительный ущерб не только жертве агрессии, но и всему международному сообществу. С другой стороны, трудно согласиться с П. Курисом, который, обосновывая тезис о карательном характере международно-правовых санкций, пишет, что «непосредственные меры принуждения могут быть применены к преступному государству вне какой-либо связи с невыполнением обязательства возместить ущерб» [49, *72*]. Правильно указывая на невозможность применения репарационной конструкции ответственности для объяснения механизма последствий, наступающих в результате международных преступлений, он, видимо, не учитывает особый харак-

тер модели ответственности в случае акта агрессии. Развязывая войну, агрессор не может не предвидеть всех опасных и вредных ее последствий. Поэтому обязательство возмещения любого ущерба, в числе других обязательств, ложится на государство-агрессора с самого начала войны. Продолжение войны равносильно отказу выполнить все эти обязательства, в том числе и обязательство возмещения ущерба.

При отражении агрессии моменты возникновения международно-правовой ответственности и применения международно-правовых санкций могут практически совпадать. Но даже в таком случае санкции сами по себе не выступают в качестве форм ответственности. Они являются лишь средствами, с помощью которых государству-агрессору дается отпор и с помощью которых (при успешном осуществлении самообороны и (или) институционных централизованных вооруженных мер) его принуждают нести ответственность. Тот факт, что международно-правовые санкции могут быть весьма интенсивными и применяться коллективно, не служит основанием для квалификации их в качестве карательных форм ответственности государства-правонарушителя. Интенсивность международно-правовых санкций не изменяет их юридической природы и институционной принадлежности. Эти их свойства всегда зависят от особенностей правонарушения, а не обусловлены стремлением придать им карательный характер. Преимущественно координационный характер межгосударственных отношений как отношений суверенно-равных субъектов не дает оснований рассматривать международно-правовые санкции (как бы они ни были интенсивны) как меру покарания по аналогии с внутригосударственным правом. Еще И. Кант весьма точно отметил, что карательная война (bellum punitivum) «между государствами немыслима (так как между ними нет отношения высшего к подчиненному)» [38, *8*].

Подчеркивая специфику международного права и его принципиальные отличия от внутригосударственного права, новый специальный докладчик по вопросу об ответственности государств В. Рифаген отметил, что «идея «наказания» по принципу «око за око — зуб за зуб» целиком чужда международному праву» [279 б, *10*]. Международно-правовые санкции не становятся формами ответственности карательного характера даже в том случае, когда они применяются централизованно с помощью международных организаций. В юридическом плане разница между санкциями международных организаций и санкциями, осуществляемыми в порядке самопомощи, состоит в формах организации принуждения, а не в принципиальных качественных отличиях этих его типов, поскольку между организацией и государствами-членами

также не существует отношений подчиненности, а имеются лишь некоторые элементы субординации, призванные обеспечить скоординированность принудительных действий с целью повышения их эффективности (см. § 1 и 13). В силу этого санкции, осуществляемые с помощью международных организаций, равно как и санкции, осуществляемые в порядке самопомощи, не следует рассматривать в качестве карательных форм ответственности государства-правонарушителя. Иными словами, в каких бы организационных формах и как бы интенсивно ни осуществлялись международно-правовые санкции, они являются не формами ответственности, а средством собственно принуждения (или, по выражению П. Куриса, «чистым» принуждением), которое принципиально отличается от мер уголовного наказания, применяемых во внутригосударственной сфере.

Изложенное отнюдь не означает, что международно-правовые санкции лишены политического содержания * и что ответственность государства-агрессора не предполагает особых форм, выходящих за рамки простого возмещения. Согласно современному международному праву ответственность государства, совершившего международное преступление, должна предусматривать не только возмещение ущерба, но и специальные ограничения, имеющие целью искоренение причин, породивших международное преступление, и создание условий, препятствующих его рецидиву. Одним из проявлений таких ограничений является обязанность государства-правонарушителя отказаться от уголовной юрисдикции в отношении своих граждан, причастных к совершению преступления против человечества и поэтому подлежащих наказанию в силу решений специально создаваемых для этой цели международных или национальных судов потерпевших государств. По своей природе эти и другие ограничения выступают в качестве специальных форм ответственности государства-правонарушителя и имеют публично-правовой характер, поскольку они устанавливаются субъектами международного права на основе и в рамках международного публичного права и направлены на ограничение суверенитета и международно-правовой субъектности государства-правонарушителя. Иными

* Такую трактовку термина «чистое» принуждение нам приписывает Ю. М. Рыбаков [84, *151, 153*], хотя этот термин был применен в связи с анализом цитируемой работы П. Куриса, который обозначает им принудительные меры, осуществляемые субъектами международного права по отношению к государству-правонарушителю, желая подчеркнуть, что международно-правовые санкции — это внешняя ответная реакция потерпевших государств. Представляется само собой разумеющимся, что любые акции государства как классовой политической территориальной суверенной организации не могут не иметь политического содержания. Не являются исключением и принудительные меры.

словами, какими бы строгими ни были упомянутые ограничения, в уголовно-правовом порядке могут караться только определенные категории физических лиц в рамках ответственности государства-правонарушителя, но не само государство.

Теоретически и практически несостоятельность идеи уголовного наказания государства и, следовательно, его уголовной ответственности * обусловливает необходимость отказаться от навеянной внутригосударственными криминалистическими концепциями трактовки международно-правовых санкций как формы ответственности государства **. Тем более что подобный теоретический подход может быть использован государством-правонарушителем для обоснования отказа выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности, со ссылкой на то, что оно уже понесло ответственность, поскольку против него были применены санкционные принудительные меры. Признание за международно-правовыми санкциями качества собственно принудительных мер, а не форм ответственности однозначно предполагает, что, помимо вызываемых этими мерами лишений, государство-правонарушитель должно нести ответственность в формах, соразмерных характеру правонарушения и его вредных последствий.

С практической и теоретической точек зрения ошибочной является трактовка санкционных принудительных мер как форм ответственности субъекта международного права на том основании, что и те и другие являются для субъекта-правонарушителя нежелательными, внешне вынужденными и причиняют ему определенные лишения. Несмотря на упомянутые элементы внешнего сходства, между ответственностью и санкциями имеются существенные различия.

Международно-правовая ответственность всегда выражается в обязанностях субъекта-правонарушителя, которые имеют особые, обусловленные характером правонарушения, формы, а именно: реституции, сатисфакции, реституции (субституции), репарации; ограничения суверенитета и международно-правовой субъектности государства, совершившего международное преступление, и т. д. Несение субъектом международного права ответственности в любых формах прежде всего сопряжено с его собственным поведением, пусть вынужденным, но волевым актом самого субъекта-правонарушителя, знаменующим ликвидацию им причиненного нематериального или материального ущерба и (или) претерпевание тех или иных ограничений своего суверенитета и сво-

---

* Убедительную развернутую критику этой концепции см. в работах А. Н. Трайнина [97], Г. И. Тункина [101], П. Куриса [49].

** Тенденцию постепенного преодоления концепции карательного характера международно-правовых санкций отмечают М. Л. Форлати Пиккьо [146, *38*] и К.-Д. Климмек [165, *6*].

ей международно-правовой субъектности. Это — выполнение субъектом-правонарушителем его обязанностей в рамках охранительных международно-правовых отношений (см. об этом подробно [22, *42—58; 210—220; 230—234*]).

Международно-правовые санкции — всегда проявление п р а в о м о ч и й п о т е р п е в ш и х с у б ъ е к т о в международного права и выражаются в формах, свойственных этим правомочиям и обусловленных характером принудительных мер, а именно: в формах реторсий, репрессалий, непризнания, разрыва дипломатических и консульских отношений, самообороны, приостановления прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации; отказа в членстве; исключения из международного общения; коллективных вооруженных мер (см. об этом подробно § 6). Применение международно-правовых санкций всегда происходит независимо и даже вопреки воле субъекта-правонарушителя и представляет собой внешнюю реакцию, вызванную волевым актом потерпевших субъектов и призванную заставить субъекта-правонарушителя выполнить обязанности, порождаемые его ответственностью. Это — осуществление права потерпевших субъектов международного права, имеющее целью обеспечить принудительную реализацию охранительных международно-правовых отношений посредством санкционных международно-правовых отношений (см. об этом подробно § 13).

Иными словами, реализация международно-правовой ответственности всегда выливается в формы, присущие обязанностям субъектов-правонарушителей, а применение международно-правовых санкций — в формы, присущие правомочиям потерпевших субъектов. Формы ответственности субъекта-правонарушителя предполагают негативные для него последствия, которые сопряжены с его собственным поведением и обусловлены степенью вредности его противоправных деяний, а формы международно-правовых санкций — негативные для субъекта-правонарушителя последствия, которые вызваны исключительно поведением потерпевших субъектов и предопределены интенсивностью применяемых ими законных принудительных мер *.

Таким образом, несмотря на тесную взаимосвязь, международно-правовые санкции и международно-правовая ответственность по их юридической природе и функциям представля-

---

* Лишь в отдельных исключительных случаях, например при изъятии авуаров государства-правонарушителя потерпевшим государством, международно-правовые санкции могут быть одновременно и принудительными мерами, и формами реализации ответственности государства-правонарушителя. Однако даже в таких крайне редких случаях в конечном счете необходимо волеизъявление государства-правонарушителя, поскольку без него невозможно окончательное урегулирование деликтного конфликта.

ют собой институционно различные правовые явления, каждое из которых имеет свои собственные формы бытия. В силу этого международно-правовые санкции не являются формами ответственности за международные правонарушения, так же как формы международно-правовой ответственности не выступают в качестве санкций.

Даже в случае акта агрессии, когда момент возникновения ответственности государства-агрессора и момент применения международно-правовых санкций (в порядке самообороны или посредством институционных централизованных вооруженных мер) могут практически совпадать, в качестве форм ответственности государства-агрессора выступают не примененные против него вооруженные принудительные меры, а военные репарации и реституции, равно как различные ограничения его суверенитета и международно-правовой субъектности, выражающиеся, например, в обязанности уступить часть территории; предпринять меры по демилитаризации, роспуску или сокращению вооруженных сил; не оснащать их в будущем определенными типами вооружений; осуществить демократические общественные преобразования; отказаться от юрисдикции в отношении собственных граждан, совершивших преступления против человечества; претерпеть послевоенную оккупацию * и т. п. Собственно санкционные принудительные меры вооруженного характера являются лишь средством, обеспечивающим возложение на государство-агрессора ответственности в конкретных формах. Следует особо подчеркнуть, что применение вооруженных санкционных принудительных мер всегда происходит помимо воли государства-агрессора, в то время как установление объема, видов и форм его ответственности в конечном счете предполагает взаимодействие потерпевших государств и государства-агрессора, сопряженное с волеизъявлением обеих сторон.

В связи с изложенным вряд ли можно согласиться с утверждением Ю. М. Рыбакова, что воля государства-агрессора или его волевой акт не имеют «существенного значения при установлении форм его ответственности за агрессию» [84, *151*], а также с его попытками предположить возможность трактовки форм политической ответственности за агрессию как волевого акта государства-агрессора [84, *152, 153*]. Ошибочность подобного подхода к оценке форм ответственности и волевой причастности государства-правонарушителя к реа-

* Необходимо различать два вида послевоенной оккупации: 1) послевоенную оккупацию, являющуюся непосредственным продолжением военной оккупации и выступающую в качестве формы международно-правовой санкции — гарантии возложения ответственности на государство-правонарушителя; 2) послевоенную оккупацию, режим которой определен в порядке послевоенного урегулирования и признан государством-правонарушителем в качестве одной из форм его ответственности.

лизации его ответственности очевидна в свете следующих положений.

В общеюридическом плане отрицательные для государства-агрессора последствия и присущие им формы, т. е. как формы его ответственности, так и формы подлежащих применению против него санкций, действительно не зависят ни от воли государства-правонарушителя, ни от воли потерпевших субъектов, а установлены в нормах объективного права, т. е. в нормах современного международного права как объективно существующей системы юридических норм. С этой точки зрения, существующие ex lege формы ответственности государства не могут рассматриваться как волевой акт государства-агрессора. Они суть результат международного нормотворчества.

Но применительно к конкретным ситуациям в качестве волевых актов государства-агрессора выступают любые его действия, связанные с реализацией обязанностей, вытекающих из ответственности за агрессию. При этом характер такого международного преступления, как агрессия, объективно предполагает в числе прочих мер применение вооруженных форм санкций и ограничительных форм ответственности, определяемых ex lege. И если в конкретном случае осуществление мер принуждения в присущих им формах всецело зависит от воли потерпевших государств, то установление и реализация форм ответственности требуют волевого участия не только потерпевших государств, но и государства-агрессора. Тем более если иметь в виду ситуации, когда акт агрессии представляет собой не длящееся, а единоразовое правонарушение, которое по тем или иным причинам вообще не сопровождалось применением международно-правовых санкций, или когда государство-агрессор не повержено окончательно и сохраняет способность оказывать сопротивление, но вместе с тем силою обстоятельств вынуждено согласиться выполнить свои обязательства, вытекающие из ответственности. Даже в случае полного поражения государства-агрессора реализация его ответственности в присущих формах эвентуально требует волевого участия государства-правонарушителя.

Это убедительно подтверждает процесс урегулирования ответственности гитлеровской Германии, несмотря на его особенности. Как известно, Германия потерпела полное поражение, что было признано германским верховным командованием, подписавшим 8 мая 1945 г. Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил [247, т. 3, *287*]. Однако сам факт поражения Германии в результате применения против нее вооруженных санкций державами антигитлеровской коалиции не знаменовал ее ответственности. Безоговорочная капитуляция всех германских вооруженных сил, предусмотрен-

ная Актом от 8 мая 1945 г., создала лишь надлежащие условия для реализации в ходе послевоенного мирного урегулирования ответственности Германии, выбор конкретных форм и установление объема которой предопределялись прежде всего характером и последствиями развязанной ею агрессивной войны. Следует особо подчеркнуть, что Акт от 8 мая 1945 г. знаменовал не только поражение германских вооруженных сил, но и крах Германии как государства, развал его политической и правовой системы. Именно поэтому на Потсдамской конференции (17 июля — 2 августа 1945 г.) союзными державами было выработано Соглашение о политических и экономических принципах, которыми необходимо руководствоваться при обращении с Германией в начальный контрольный период [224, *387*—406]. Это Соглашение, в котором была определена позиция союзных держав в отношении Германии, в числе прочих мер фиксировало различные ограничения ее суверенитета и международно-правовой субъектности, безусловная обязанность выполнения которых возлагалась на Германию и которые представляли собой формы ее ответственности. К числу важнейших форм ответственности Германии, определенных Потсдамскими соглашениями, относились ее обязанности: 1) признать верховную власть союзного Контрольного Совета, который должен был действовать вместо центрального германского правительства, и 2) подчиниться режиму послевоенной оккупации, устанавливаемому Контрольным Советом.

Этот режим, в частности, предусматривал: а) полное разоружение и демилитаризацию Германии; б) уничтожение и роспуск национал-социалистской партии, её филиалов и подконтрольных организаций, а также всех нацистских учреждений таким образом, чтобы воспрепятствовать возрождению в какой бы то ни было форме всякой нацистской и милитаристской деятельности и пропаганде; в) отмену всех нацистских законов, которые создали базис для гитлеровского режима или которые установили дискриминацию на основе расы, религии или политических убеждений; г) арест и предание суду военных преступников, включая покарание главных военных преступников; д) контроль над образованием с целью полного устранения нацистских и милитаристских идей; е) реорганизацию судебной системы в соответствии с принципами демократии; ж) контроль над германской экономикой, включая контроль над выполнением программы индустриального разоружения и демилитаризации, репараций и разрешенного экспорта и импорта; з) эвентуальную реконструкцию германской политической жизни и возрождение миролюбивого и демократического германского государства.

Упомянутые Потсдамские соглашения явились начальной стадией реализации ответственности Германии, объем, виды и формы которой подлежали окончательному определению в ходе послевоенного мирного урегулирования между союзными державами и денацифицированной, демилитаризированной и демократической Германией. Несомненно, что такое урегу-

лирование предполагало не только волеизъявление союзных держав, но и Германии, поскольку обязанности, возлагаемые на нее в силу ответственности, предполагали ее волевое участие в их принятии и выполнении. Со всей определенностью это подтверждает соглашение о создании Совета Министров иностранных дел союзных держав, которое было достигнуто на Потсдамской конференции и которое, в частности, предусматривало: «Совет будет использован для подготовки мирного урегулирования для Германии с тем, чтобы соответствующий документ был принят пригодным для этой цели правительством Германии, когда такое правительство будет образовано» [224, *402*]. В проекте Советского правительства о мирном договоре с Германией, внесенном на Берлинском совещании министров иностранных дел 1 февраля 1954 г., говорилось: «Правительства СССР, США, Великобритании и Франции считают, что подготовка мирного договора должна осуществляться при участии Германии в лице Общегерманского правительства...» [217, т. 3, *309*].

Завершение процесса реализации ответственности Германии было усложнено из-за политики западных держав, которая привела к расколу Германии и возникновению на ее территории двух немецких государств. После образования ФРГ и ГДР вопросы, сопряженные с ответственностью бывшего германского рейха, в той или иной форме решались при участии правительств обоих германских государств, которые в конечном счете подтвердили законность всех форм ответственности Германии, установленных в Потсдамских соглашениях и подлежащих принятию Общегерманским правительством, если бы оно было создано.

Это нашло отражение в целом ряде соглашений, к которым, в частности, относятся: Боннский договор от 25 мая 1952 г. об отношениях между тремя державами (США, Великобритания, Франция) и ФРГ и ряд дополнительных соглашений и приложений к нему; Парижские соглашения от 23 октября 1954 г. между Великобританией, Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Голландией и Люксембургом; Згожелецкий договор от 6 июля 1950 г. между ГДР и ПНР об обозначении установленной и существующей польско-германской государственной границы; Договор от 20 сентября 1955 г. об отношениях между СССР и ГДР; Договор от 12 августа 1970 г. между СССР и ФРГ; Договор от 7 декабря 1970 г. между ПНР и ФРГ об основах нормализации отношений; Четырехстороннее соглашение от 3 сентября 1971 г. СССР (который представлял и ГДР), США, Великобритании, Франции (которые представляли и ФРГ) по Западному Берлину; Договор от 21 декабря 1972 г. между ГДР и ФРГ об основах отношений; Договор от 20 июня 1973 г. между ЧССР и ФРГ о взаимных отношениях.

Данные акты явились весомым доказательством несостоятельности отрицания отдельными западногерманскими юристами правомерности форм ответственности гитлеровского рейха, определенных Потсдамскими соглашениями. Следует

особо подчеркнуть, что именно отсутствие мирного договора с участием Германии, а не различия между формами ответственности и международно-правовыми санкциями давало почву для попыток ставить под сомнение правомерность действий союзных держав в отношении бывшего третьего рейха. В практическом и теоретическом плане существо этого аспекта проблемы состоит в том, что государство-агрессор обязано подчиниться любым не противоречащим международному праву ограничениям и строго их выполнять. Волеизъявление государства-агрессора выполнять упомянутые обязанности, достигаемое посредством санкционного принуждения и фиксируемое в мирном договоре или ином международно-правовом акте, логически завершает оформление урегулирования его ответственности и придает такому урегулированию юридически безупречный характер. Из возможности и правомерности соглашений, устанавливающих ответственность государства-правонарушителя и ограничивающих его суверенитет и международно-правовую субъектность исходит ст. 73 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, устанавливающая, что ее положения «не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора... из международной ответственности государства или из начала военных действий». Иными словами, положения ст. 73 Венской конвенции устанавливают исключение из общих основополагающих правил, зафиксированных в ней и квалифицирующих договоры, заключенные с применением насилия и в нарушение равноправия стороны, как юридически недействительные.

Таким образом, анализ процесса урегулирования ответственности Германии после второй мировой войны не только не дает никаких оснований для отрицания волевой причастности государства-агрессора к выполнению обязанностей, проистекающих из его ответственности, но и подчеркивает практическую значимость формальной фиксации волеизъявления государства-агрессора нести ответственность в соответствующих формах.

Лучшим подтверждением этому служит практика урегулирования ответственности других агрессивных государств, в частности Италии и Японии, послевоенное развитие которых не было столь аномальным. Так, начало процессу урегулирования ответственности Италии было положено в 1943 г. подписанием Условий перемирия между правительствами Великобритании и США, действующими от имени Объединенных Наций, и правительством Италии. Условия перемирия, зафиксировав безоговорочную капитуляцию всех итальянских сухопутных, морских и воздушных сил, предварительно устанавливали рамки ответственности Италии [217, т. 3, *277—288*].

Процесс юридического оформления и окончательного определения объема, видов и форм ответственности Италии завершился подписанием 10 февраля 1947 г. Мирного договора между Союзными и Соединенными Державами с одной стороны и Италией — с другой [217, т. 3].

Аналогичным образом начало процессу урегулирования ответственности Японии было положено Актом о капитуляции Японии, подписанным 2 сентября 1945 г. от имени Объединенных Наций, находившихся в состоянии войны с Японией, и от имени императора Японии и японского правительства. Соглашаясь на безоговорочную капитуляцию всех японских вооруженных сил, Япония принимала условия Декларации, опубликованной 26 июля 1945 г. в Потсдаме и предварительно очерчивающей рамки ее ответственности [217, т. 3]. Урегулирование ответственности Японии было продолжено посредством Сан-Францисского мирного договора, подписанного 8 сентября 1951 г. союзными державами с одной стороны и Японией — с другой.

Следует подчеркнуть, что в каждом конкретном случае определение объема ответственности, ее видов и форм ex lege зависит от фактической возможности потерпевших субъектов применить достаточно эффективные санкционные принудительные меры. Следовательно, не доктринальное признание факта волевой причастности государства-правонарушителя к установлению объема, видов и форм его ответственности и ее реализации создает возможность уклоняться от ответственности и ведет к безнаказанности агрессора [84, *151*], а соотношение сил между потерпевшими субъектами международного права и государством-агрессором. Если потерпевшие субъекты обладают достаточной мощью, чтобы заставить государство-агрессора выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности, то в конечном счете процесс урегулирования приводит к вынужденному волеизъявлению государства-агрессора нести ответственность в объеме и формах, определяемых ex lege и фиксируемых в соответствующем соглашении.

Необходимость проведения различия между санкциями и ответственностью и их формами подтверждается и практикой использования термина «санкции» в сфере межгосударственных отношений. Только в начале XX столетия имелись не получившие развития частные случаи обозначения им форм ответственности государств. Это нашло отражение в решении арбитражного суда от 6 мая 1913 г. о судне «Карфаген», где, в частности, говорилось, «что установление факта неисполнения государством своих общих или специальных обязанностей по отношению к другому государству само по себе является серьезной санкцией; что эта санкция усиливается в опре-

деленном случае возмещением ущерба за материальные убытки, что, как общее правило... эти санкции представляются вполне достаточными; что так же, как общее правило, применение дополнительных санкций в виде денежного штрафа является излишним и выходит за рамки целей международной юрисдикции; что... обстоятельства настоящего дела не являются таковыми, чтобы требовать подобных дополнительных санкций...» [307, т. 11, *460*]. В данном случае термин «санкции» в духе цивилистических концепций был употреблен преимущественно для обозначения форм ответственности, выражающихся в возмещении ущерба.

Название «Санкции» получила VII часть Версальского мирного договора, в которой предусматривалось привлечение к уголовной ответственности германского императора Вильгельма II, обвиненного «в высшем оскорблении международной морали и священной силы договоров», а также иных лиц, «обвиняемых в совершении действий, противных законам и обычаям войны» [216, *83*]. Это был случай использования термина «санкция» в духе криминалистических концепций с целью определения практически не реализованной конкретной формы политической ответственности Германии, знаменующей ее вынужденный отказ от юрисдикции над своими подданными. Все остальные многочисленные формы ответственности Германии, предусмотренные Версальским мирным договором, не были обозначены как санкции. Термин «международно-правовые санкции» не был употреблен для определения форм ответственности ни в Сен-Жерменском договоре с Австрией, ни в Трианонском договоре с Венгрией, ни в Севрском договоре с Турцией, ни в договоре в Нейи с Болгарией [216]. В документах, которые подвели итоги второй мировой войны и в которых были установлены формы ответственности Германии и ее союзников, в частности в Потсдамских соглашениях 1945 г. [224, *383 и сл.*], в Парижских мирных договорах 1947 г. с Италией, Финляндией, Болгарией, Венгрией и Румынией [222, вып. 13, *26—235*], в Сан-Францисском мирном договоре 1951 г. с Японией, термин «международно-правовые санкции» также не употребляется [217, т. 3, *319 и сл.*] В значении форм ответственности этот термин не встречается также и в других международно-правовых документах по урегулированию споров, порожденных международными правонарушениями. Таким образом, можно заключить, что тенденция определять формы международно-правовой ответственности термином «международно-правовые санкции» не получила развития в международно-правовой практике.

Вместе с тем применение термина «международно-правовые санкции» в значении принудительных мер, предпринимае-

мых в ответ на международные правонарушения, прочно утверждается в тот период, когда под влиянием Октябрьской революции в международном праве начинает формироваться принцип преступности агрессивной войны и когда в лице Лиги Наций появляется международная организация, наделенная функцией принуждения. Данная тенденция нашла свое проявление прежде всего в связи с регламентацией, трактовкой и применением принудительных мер, которые были предусмотрены ст. 16 Статута Лиги Наций и которые в докладах и резолюциях ее органов стали обозначаться термином «санкции». Осуществленная таким образом правовая регламентация и терминологическое обозначение принудительных мер положили начало формированию современного института международно-правовых санкций. По своему характеру принудительные меры, предусмотренные ст. 16 Статута Лиги Наций, не были и не могли быть формами международно-правовой ответственности, а являлись лишь средствами, необходимыми для пресечения нарушений статутных обязательств и восстановления международного правопорядка.

Положения ст. 16, в частности, предусматривали обязательство всех членов Лиги порвать с государством-правонарушителем «все торговые или финансовые отношения, воспретить все сношения между своими гражданами и гражданами государства, нарушившего Статут, и прекратить всякие финансовые, торговые или личные сношения между гражданами этого государства и гражданами другого государства, является ли оно Членом Лиги или нет», а также обязанность Совета Лиги предпринять меры по созданию вооруженных сил, предназначенных для поддержания уважения к обязательствам Лиги. Осуществление предписаний этой статьи в отношении Парагвая в ходе парагвайско-боливийской войны (1932—1934 гг.) и в отношении Италии в ходе итало-абиссинской войны (1935—1936 гг.) со всей очевидностью подтвердило, что международная практика признала в качестве международно-правовых санкций собственно принудительные меры, предпринимаемые против государств-правонарушителей *.

После второй мировой войны термин «международно-правовые санкции» продолжает широко употребляться в международной практике для обозначения собственно принудительных мер, предпринимаемых в случае необходимости потерпевшими субъектами международного права против субъектов-правонарушителей. Одним из наиболее показатель-

---

* Об этом убедительно свидетельствуют специальные исследования Д. Борисова [17], А. Хайли [157], Н. Божича [127], К. Ллойд Браун-Джона [170], которые самым детальным образом проанализировали применение международно-правовых санкций с помощью механизма Лиги Наций.

ных примеров служат многочисленные резолюции и документы различных органов ООН, в которых санкциями называются исключительно принудительные меры, предусмотренные главой VII Устава ООН. Наиболее отчетливо это проявилось в деятельности Совета Безопасности, в соответствии с решениями которого международно-правовые санкции применялись против Португалии (1963—1974 гг.), против Южной Родезии (1965—1980 гг.) и продолжают применяться с 1963 г. против ЮАР.

Наконец, при решении вопроса о соотношении международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности необходимо принимать во внимание и следующий объективный факт. В силу специфики современного международного права его нормы, например нормы Устава ООН, уставов некоторых других международных организаций, отдельных двусторонних соглашений, в частности союзных договоров, и нормы международных обычаев содержат не конкретные указания на объем и формы ответственности, а предусматривают именно право на принуждение, регламентируя условия и порядок применения международно-правовых санкций государствами и международными организациями * (см. об этом § 7—13). Иными словами, в области международного публичного права с понятием «санкции правовой нормы» ассоциируются не формы ответственности, а собственно принудительные меры. Правда, не исключено, что в перспективе могут появиться международные соглашения, которые будут определять конкретные формы ответственности за нарушение предписаний норм международного права, регулирующих межгосударственное сотрудничество в специальных сферах. Однако в обозримом будущем число их не станет настолько значительным, чтобы поколебать твердо установившуюся тенденцию обозначать термином «международно-правовые санкции» только принудительные меры и отграничивать их от международно-правовой ответственности.

Таким образом, особенности международного права и международная практика указывают на целесообразность трактовки в качестве международно-правовых санкций собственно принудительных мер, которые служат средством, обеспечивающим пресечение международных правонарушений, восстановление международного правопорядка и при-

* Эту особенность международно-правовых норм отмечал Г. Кельзен, указывая, что «санкции», предусмотренные юридическими нормами, являются актами принуждения» [162, *13*].

Еще более определенно мнение Г. Шварценбергера: «...представляется целесообразным ограничить применение термина «санкции» вторичными нормами-гарантиями (enabling rules), которые начинают действовать лишь в том случае, когда первичные нормы о международно-правовой ответственности не достигли предназначенной цели» [194, *659*].

званным в конечном счете принудить государство-правонарушителя выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности *.

Понятие санкций в значении принудительных мер, предпринимаемых в ответ на международные правонарушения, нашло довольно широкое применение в рамках Комиссии международного права ООН при разработке проекта статей об ответственности государства. Правда, учитывая различные доктринальные трактовки данного понятия и стремясь в максимально возможной степени обеспечить однозначность интерпретации формулировок проекта статей, КМП сочла целесообразным не применять термин «санкции» в окончательной редакции ст. 30, которую специальный докладчик Р. Аго предлагал назвать «Правомерное осуществление санкции» [279, Add. 3, *18*] и которая в конечном счете была названа «Ответные меры в отношении международно-противоправного деяния» [270, т. 2, часть вторая, *115*] **. Однако в комментарии к этой статье КМП отметила, что такого рода меры нередко называют санкциями, и подчеркнула необходимость отличать их от «простого осуществления права на получение возмещения за ущерб» [*там же*]. Ранее в своем комментарии ст. 19 проекта статей КМП также использовала термин «санкция» для обозначения собственно принудительных мер [267, т. 2, часть вторая, *98*].

Программа работы КМП установила, что при разработке части второй проекта статей, посвященной содержанию, формам и объему ответственности, необходимо проанализировать вопросы, касающиеся форм возмещения (реституция, эквивалентная репарация, компенсация, сатисфакция), объема возмещения и критериев его определения, а также вопросы, касающиеся различных типов санкций (индивидуальных, коллективных) и их различных конкретных форм (репрессалии и т. д.), в которые они могут облекаться [266, т. *2, 67—68*]. Необходимость тщательного изучения всех последствий международных правонарушений для четкого и правильного определения форм и объема ответственности государства-правонарушителя не вызывает никаких сомнений. Но вместе с тем

---

* Отражающее данную тенденцию практики понимание международно-правовых санкций в той или иной мере можно найти в работах юристов, принадлежащих к различным школам и направлениям международно-правовой доктрины. К ним, в частности, относятся И. Д. Левин [59, *135 и сл.*], В. Давид [136], Г. де Фюмель [137, *16 и сл.*], Р. Зонненфельд [202, *75 и сл.*], К. Штрупп [206, *195*], Ш. де Вишер [138, с. 1, *117*], Дж. Кунц [167, *340*], М. Гарсиа-Мора [149, *34*], А. Фердросс [110, *409, 602*] и др.

** Как упоминалось ранее, данная статья проекта содержала квалификацию международно-правовых санкций как обстоятельства, исключающего ответственность применяющего их субъекта (см. § 2).

такой подход к разработке части второй проекта статей таит в себе опасность отождествления или смешения форм международно-правовой ответственности и форм международно-правовых санкций.

Принимая во внимание принципиальные различия между санкциями и ответственностью, представляется целесообразным формулировать в части второй проекта статей только те из них, которые касаются собственно форм и объема ответственности, особенно форм и объема ответственности за международные преступления, а регламентацию вопроса о международно-правовых санкциях отнести в часть третью проекта статей, которая предположительно должна быть посвящена урегулированию споров и «осуществлению» международно-правовой ответственности [266, т. 2, *68*]. Такой подход предопределяется тем, что нормы института международно-правовой ответственности признаны обеспечить коррекцию функционирования механизма международно-правового регулирования в случае перебоев, вызываемых международными правонарушениями. Корректирующая функция норм института международно-правовой ответственности в зависимости от обстоятельств может быть реализована или с помощью исключительно добровольных средств процессуального урегулирования, или с помощью принудительных средств процессуального урегулирования, в качестве которых выступают международно-правовые санкции [22, *55—58*]. Специфика международно-правовых санкций как принудительных процессуальных средств реализации международно-правовой ответственности состоит в том, что они применяются только в отношении субъекта-правонарушителя, который противится добровольному исполнению своих обязанностей по ликвидации вредных последствий международного правонарушения, и в конечном счете направлены на достижение соглашения между применяющими международно-правовые санкции субъектами и субъектом-правонарушителем относительно объема, видов и форм его ответственности.

Следовательно, с учетом специфики международного права и тенденций современной практики можно заключить, что международно-правовые санкции представляют собой особый институт правоохраны и правоприменения, нормы которого устанавливают порядок принудительного обеспечения коррекции механизма международно-правового регулирования, когда в результате международного правонарушения возникают перебои в его нормальном функционировании и когда восстановление международного правопорядка не удается или невозможно обеспечить с помощью исключительно согласительных (добровольных) средств процессуального урегулирования. На основе норм института международно-правовых

санкций возникают особые санкционные международно-правовые отношения (см. § 12—13), реализация которых призвана создать надлежащие условия для ликвидации возникшего деликтного конфликта и гарантировать бесперебойное функционирование механизма международно-правового регулирования.

В заключение отметим, что само существование института международно-правовых санкций не может не оказывать регулирующего воздействия на поведение субъектов международного права. Действенность такого регулирующего влияния в конечном счете зависит от эффективности санкционных принудительных мер, применяемых в конкретных ситуациях (см. § 14). Во избежание возможности подвергнуться этим мерам субъектам международного права надлежит стремиться к избранию вариантов поведения, не нарушающих международного правопорядка и не дезорганизующих международное общение.

Глава II
СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

§ 4. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Исторически современной системе международно-правовых санкций предшествовала система мер самопомощи, которая сформировалась в процессе многовековой практики межгосударственных отношений и которая охватывала различные насильственные средства урегулирования межгосударственных споров. Закономерности построения этой системы предопределялись тем, что, во-первых, при невысоком уровне интегрированности международного общения не было потребности в институционном механизме управления им; во-вторых, в условиях отсутствия средств массового уничтожения и разрушения было приемлемым обращение к войне, которая в соответствии с дооктябрьским международным правом выступала как ultima ratio урегулирования. Поскольку по старому международному праву любая война признавалась хотя и крайним, но законным средством разрешения международных споров, то вполне естественным считалось, что, кроме войны, государство имело право осуществить какие угодно акты самопомощи как с применением вооруженной силы, так и без применения таковой. Отсюда проистекает включение в систему самопомощи практически любых вооруженных и невооруженных насильственных мер, к которым отдельные государства могли прибегать по своему усмотрению и которые вследствие этого отличались значительным разнообразием видов и форм.

Основными элементами этой системы были следующие виды принудительных мер: реторсии, репрессалии как невооруженные, так и вооруженные и война. Широкое применение имели реторсии, формами которых чаще всего были различные ограничительные меры экономического порядка, вплоть до прекращения торговых сношений, а также разрыв дипломатических отношений. Особым богатством специальных форм отличались репрессалии, в качестве которых выступали интервенция, занятие государственной территории, ее бомбардирование, военно-морские демонстрации, мирная блокада, т. е. военно-морская блокада, осуществляемая без объявления войны, эмбарго, т. е. задержание иностранных судов в портах.

Следует особо отметить, что на практике применение так называемых вооруженных репрессалий часто приводило к значительным конфликтам, хотя война формально и не объяв-

лялась. Различие между ними и войной было порой настолько незаметным, что представители буржуазной доктрины ставили вооруженные репрессалии в один ряд с войной, лишь подчеркивая ее особый характер как «крайней меры» (Л. А. Камаровский, В. А. Ульяницкий [37, *163*]), «открытой вооруженной борьбы», влекущей разрыв всех отношений (П. Казанский [36, *400*]). Иными словами, во всем многообразии видов и форм принудительных мер, составляющих систему самопомощи в дооктябрьскую эпоху, отразились проявления насилия и произвола, которые имели место в межгосударственных отношениях и допускались старым международным правом.

Тенденция изменения традиционной системы принудительных мер наметилась после первой мировой войны, когда под влиянием Великой Октябрьской социалистической революции в позитивном международном праве начинает утверждаться принцип, запрещающий обращение к вооруженной силе для решения международных споров, и когда создание Лиги Наций ознаменовало учреждение институционного механизма, призванного способствовать развитию международного сотрудничества и обеспечению коллективной безопасности. Существенное воздействие на изменение концепции принуждения и системы принудительных мер стало оказывать, с одной стороны, появление все более разрушительных средств и методов войны, а с другой — усиливающаяся взаимосвязанность государств тесными узами экономического сотрудничества. Это создавало объективные предпосылки необходимости отказа от широкого использования вооруженных насильственных мер и открывало перспективу повышения роли невооруженного принуждения, особенно осуществляемого коллективно.

Учреждение Лиги Наций в 1919 г. знаменовало преисполненную противоречий попытку создать принципиально новую систему коллективного обеспечения безопасности государств на фундаменте старого международного права. Устанавливая преимущественно процессуальные ограничения традиционного «права на войну» и, следовательно, не запрещая в принципе войну и вооруженные репрессалии как ultima ratio для урегулирования, нормы Статута Лиги Наций вместе с тем предусматривали, что по ее решению члены Лиги разорвут отношения с тем ее членом, который прибегнет к войне вопреки предписаниям ст. ст. 12, 13, 15 *, и будут участвовать в

* Согласно п. 1 ст. 12 Статута Лиги государства-члены брали на себя обязательство «не прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей, или судебного постановления, или доклада Совета» и после этого срока против того члена, который будет с ними сообразовываться (п. 4 ст. 13). В случае возникновения между членами Лиги спора, который они отказывались подвергнуть третейскому или су-

вооруженных силах, предназначенных для поддержания уважения к обязательствам Лиги (ст. 16). Применительно к исследуемому вопросу это практически означало, что, не претерпев существенных изменений, старая система принудительных мер, осуществляемых в порядке самопомощи, дополнялась качественно новым элементом, а именно: коллективными невооруженными и вооруженными принудительными мерами, осуществляемыми с помощью международной организации. Таким образом, после 1919 г. система принудительных средств стала включать следующие основные элементы: реторсии, репрессалии как невооруженные, так и вооруженные; войну, порядок обращения к которой должен был соответствовать Статуту Лиги Наций; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры международной организации. При этом, если коллективные принудительные меры должны были применяться только по решению международной организации в ответ на предусмотренные ее уставом международные правонарушения в качестве санкций, то остальные элементы этой системы могли по-прежнему вводиться в действие по усмотрению государства и быть не только реакцией на правонарушение, но и служить средством «самообороны по общему международному праву» (см. § 1).

Важным этапом в процессе формирования правовых основ системы международно-правовых санкций явился Пакт Бриана — Келлога, подписанный в 1928 г. и установивший, что государства, его подписавшие, «осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики». Интерпретируя положения Пакта Бриана — Келлога в свете их влияния на систему мер принуждения, можно сделать вывод, что с его принятием была предпринята попытка исключить из этой системы войну как ultima ratio для урегулирования любого спора и заменить ее самообороной как инструментом борьбы с запрещаемой Пактом войной. Вместе с тем, по всей видимости, сознательно допущенная творцами Пакта неопределенность и нечеткость его формулировок, равно как и оговорки, заявленные представителями ряда государств при его подготовке и подписании [94, *64—65*], не оставляют никакого сомнения в том, что насильственные акты, не подпадавшие под определение войны «в качестве орудия национальной политики», не были запрещены и, следовательно, сохранялась дозволенность воору-

---

дебному разбирательству, он должен был разрешаться Советом. Однако члены Лиги оставляли за собой «право поступать, как они считают подходящим для сохранения права и правосудия», если Совету не удастся достигнуть принятия его доклада [п. п. 1 и 7 ст. 15].

женных репрессалий, граничащих с войной и осуществляемых в порядке «самообороны по общему международному праву». Таким образом, после 1928 г. система принудительных средств стала включать следующие основные элементы: реторсии; репрессалии как невооруженные, так и вооруженные; самооборону; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры международной организации. Иными словами, в прежнюю систему принудительных мер, хотя и с оговорками, вводился качественно новый элемент — самооборона-санкция, который со временем вытеснил из анализируемой системы такие проявления «самообороны по общему международному праву», как вооруженные репрессалии, и способствовал приданию всем ее элементам характера международно-правовых санкций, подлежащих применению только в ответ на международные правонарушения.

Окончательное оформление системы международно-правовых санкций в современном ее понимании произошло после создания в 1945 г. Организации Объединенных Наций, Устав которой установил абсолютный запрет применения силы для урегулирования международных споров и тем самым придал самообороне характер принудительной меры, предпринимаемой исключительно в ответ на акты противоправного вооруженного нападения. Зафиксированное в п. 4 ст. 2 Устава ООН обязательство воздержания от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности и политической независимости любого государства исключает из системы принудительных средств войну и вооруженные репрессалии, которые могли применяться для защиты любых прав и урегулирования споров в соответствии с концепцией «самообороны по общему международному праву». Со всей очевидностью это подтверждает ст. 51 Устава ООН, предусматривающая право на самооборону только в том случае, «если произойдет вооруженное нападение». Наряду с регламентацией порядка осуществления самообороны нормы Устава ООН предусмотрели создание в рамках ООН специального институционного механизма принуждения, призванного обеспечить коллективную безопасность на глобальном уровне, и обозначили рамки функционирования региональных систем коллективной безопасности.

Таким образом, с созданием ООН сформировалась современная система международно-правовых санкций, основными элементами которой стали: реторсии; репрессалии (исключительно невооруженные); самооборона; коллективные невооруженные и вооруженные принудительные меры, осуществляемые международными организациями. Развитие этой системы в настоящее время характеризуется выделением в отдельные виды самопомощи таких мер принудительного воздействия,

как непризнание и разрыв дипломатических и консульских отношений, а также тенденцией повышения роли коллективных принудительных мер в связи с бурным развитием института международных организаций.

§ 5. ДОКТРИНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Анализ доктрины свидетельствует об обилии попыток изучить систему международно-правовых санкций посредством их классификации. Истоки этих попыток обнаруживаются в работах известных старых юристов-международников (Бульмеринка, Гольцендорфа, Кальво, Филлимора, Листа, Геффтера, Ульмана, Бонфиса, Ривье, Блюнили, Лоримера, Мартенса, Камаровского, Казанского, Ульяницкого и др.), описавших различные виды принудительных мер и формы их практического осуществления *. Именно в этих работах был накоплен материал, послуживший основой для последующей классификации международно-правовых санкций, которая первоначально основывалась на критериях, в значительной мере отмеченных печатью внутригосударственного права **. Но тенденция оценки системы международно-правовых санкций с позиций внутригосударственного права не получила развития ***.

Сегодня характерным для доктринального изучения системы международно-правовых санкций является использование терминологического и понятийного аппарата, отражающего особенности международного права. Но при этом в работах многих западных юристов-международников,даже опубликованных после создания ООН, чувствуется явное влияние присущих традиционной международно-правовой доктрине воззре-

---

* Сжатое изложение их мнений см. в работах А. Горовцева [31] и В. П. Даневского [33, *81—87*].

** Так, Ж. Дюма, который был одним из пионеров, обозначавших принудительные меры в сфере межгосударственного общения термином «санкции», подразделил их на такие виды: моральные санкции (клятва, общественное мнение); материальные санкции (реторсии, репрессалии, блокада, интервенция, война); гражданские санкции (меры, аналогичные частноправовым и применяемые против государства, которое отказывается исполнять решение третейского суда); уголовные санкции (наказание должностных лиц государства); политические санкции (политическое давление на другие государства) [141, *559 и сл.*]. Точно такое же деление международно-правовых санкций встречаем в работе Я. Маковского [171, *34—37*].

*** Лишь в отдельных работах обнаруживались остаточные явления такого подхода. Так, например, Л. Каварэ подразделял международно-правовые санкции на две большие категории: санкции без внешнего принуждения при соблюдении независимости других государств (санкции моральные, штрафные (pécuniaires), гражданские) и санкции в форме принудительных действий (репрессалии, совместные полицейские акции, гарантии) [128, *385 и сл.*].

ний на систему и содержание видов и форм принудительных средств, а порой и стремление гальванизировать отжившие правовые концепции для оправдания нарушений современного международного права. Так, Ч. Хайд во втором, пересмотренном в 1947 г., издании многотомного «Курса международного права» писал: «Исследование недружественных мер может включать применение силы или выражаться в каком-либо ином образе действий. Эти меры могут быть использованы с целью воспрепятствовать иностранному государству совершать определенные законные или незаконные действия. Они могут свидетельствовать, что государство предпочитает обращение к голой силе любому другому средству, как бы эффективно они ни было. При определенных обстоятельствах использование указанных мер может представлять собой нарушение международного права» [111, т. 4, *529—530*]. К числу таких мер он относил разрыв дипломатических отношений; реторсии; репрессалии, включая вооруженные — в форме высадки войск, бомбардировки, оккупации территории и т. д.; мирную блокаду; эмбарго; прекращение торговых отношений; увеличение и сокращение вооружений [111, т. 4, *531—537*], а также войну [111, т. 5, *13 и сл.*]. «Всегда во власти любого государства, — утверждал Ч. Хайд, явно игнорируя положения Устава ООН, — пытаться получить возмещение за причиненный ему ущерб или добиваться политических или иных преимуществ перед другим государством не только путем применения силы, но также путем прямого обращения к войне» [111, т. 5, *23*].

Другие западные юристы-международники, хотя и отмечают те значительные изменения, которые произошли в мире после принятия Устава ООН, также в большей или меньшей мере придерживаются традиционного подхода в отношении сущности мер принуждения и их классификации. При этом их оценки системы международно-правовых санкций весьма априорны, фрагментарны и неоднозначны. Так, Г. Кельзен выделяет в рамках самопомощи реторсии и санкции, относя к последним репрессалии и самооборону, а также коллективные принудительные меры, предпринимаемые по решению Совета Безопасности ООН против нарушителей Устава ООН [161, *60 и сл.*].

По мнению П. Гуггенхайма, составляющими системы международно-правовых санкций являются война, репрессалии и коллективные санкции [155, т. 2, *83*]. В качестве одной из форм репрессалий он называет мирную блокаду [*там же, 81*] и утверждает, что «вооруженные репрессалии разрешены международным обычным правом» [*там же, 90*]. Но в то же время, ссылаясь на п. 4 ст. 2 Устава ООН, П. Гуггенхайм приходит к заключению, что «меры вооруженных репрессалий в

силу этого являются недопустимыми в той же степени, что и война» [*там же, 91*].

Под коллективными санкциями он понимает санкции международных организаций, в частности санкции, предусмотренные Уставом ООН, указывая при этом на большие трудности их применения на современном этапе развития международного сообщества [155, т. 2, *83*].

А. Фердросс отнес к основным видам самопомощи реторсии; репрессалии, включая такие их формы, как оккупацию какой-либо территории, блокирование порта или побережья другой стороны; необходимую оборону; самозащиту, а также войну [110, *409—426*]. Подобно П. Гуггенхайму, он в конечном итоге все же признал, что «Уставом ООН запрещается не только война, но также и военные репрессалии» [110, *605*]. Однако А. Фердросс по сравнению с П. Гуггенхаймом высказывал более оптимистичный взгляд относительно применения санкций международными организациями, которые он называет санкциями международного сообщества [110, *602 и сл.*].

Г. Дам называет все допустимые с точки зрения международного права индивидуальные действия государства самопомощью, подразделяя их на действия в состоянии крайней необходимости и санкции как реакцию на правонарушение. В рамках санкций он в свою очередь выделяет самооборону как самопомощь в узком смысле и самопомощь как репрессалии [135, т. 2, *409 и сл.*] Д. Боуэтт высказывает противоположное мнение, относя к санкциям только коллективные принудительные меры и противопоставляя им самопомощь, которую он подразделяет на самопомощь в узком смысле и самооборону [126, *19 и сл., 269*].

Ф. Хайдте рассматривает как однопорядковые такие понятия: санкции, самопомощь, необходимую оборону, подразделяя ее на законную оборону как оборонительную меру и самозащиту как превентивную меру [211, т. 1, *316—318;* т. 2, *132, 221*].

Р. Монако включает в систему международно-правовых санкций реторсии, репрессалии, законную оборону, интервенции, войну и санкции международных организаций, ограничиваясь анализом принудительных мер, предусмотренных Уставом ООН и учредительными актами НАТО, ЕЭС и ЕУОС [175, *628—653*].

К.-Д. Климмек рассматривает международно-правовые санкции в качестве одного из элементов принуждения. Он подразделяет принудительные меры на три вида: действия в состоянии крайней необходимости; действия в порядке самообороны; санкции в широком смысле. Санкции в широком смысле охватывают самопомощь (реторсии, невооруженные и

вооруженные репрессалии) и санкции в узком смысле — принудительные меры, осуществляемые отдельным государством, группой государств или всеми государствами по полномочию международного сообщества, и принудительные меры, осуществляемые международным сообществом централизованно в лице международных органов [165, *20*].

Изложенное позволяет сделать вывод, что мнения западных юристов-международников относительно системы международно-правовых санкций весьма пестры, противоречивы, а порой и взаимоисключающи. Главная причина этого обусловлена попытками включить в нее или обосновать правомерность существования наряду с ней насильственных мер, которые были дозволены ранее, но которые с принятием Устава ООН оказались выброшенными за борт международного права. Дополнительные трудности создает неоднозначность терминологии, применяемой разными авторами для обозначения отдельных элементов системы международно-правовых санкций. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в западной международно-правовой литературе встречаются исследования, отмеченные стремлением к последовательной и критической переоценке традиционной системы мер принуждения с позиций современного международного права. В этом плане особого внимания заслуживает серьезная работа М. Л. Форлати Пиккьо, в которой детально прослеживается процесс становления современной системы международно-правовых санкций. Подчеркивая качественные изменения, которые произошли в традиционной системе мер принуждения под влиянием утверждения принципа, запрещающего неправомерное применение силы в межгосударственных отношениях, она уделяет основное внимание исследованию новых элементов системы международно-правовых санкций, а именно: санкций, осуществляемых с помощью ООН и других международных организаций.

На основе анализа их уставов и деятельности Форлати Пиккьо различает такие виды санкций международных организаций: обязательные санкции, определяемые либо уставом организации, либо решением ее органов; автоматические санкции, выражающиеся в лишении права голоса в органах организации; дискреционные санкции, предусматривающие приостановление прав и привилегий государств — членов организации или исключение их из членов [146, *271—303*]. Давая в принципе верную оценку современной системе международно-правовых санкций через призму ее новых элементов, Форлати Пиккьо не пытается, однако, вычленить все элементы этой системы на основе единых и четких критериев.

Вопрос о системе международно-правовых санкций так или иначе затрагивается в исследованиях представителей социа-

листической науки международного права. В большинстве из них отсутствует комплексный подход к проблеме классификации международно-правовых санкций и уяснению содержания отдельных их видов и форм как элементов единой системы. Так, если в работах Г. В. Шармазанашвили [115] и Э. И. Скакунова [93] рассматриваются международно-правовые санкции, осуществляемые государствами в порядке самопомощи, то монографии В. К. Собакина [95], Ю. Я. Михеева [68], Э. С. Кривчиковой (Александровой) [4; 48], В. С. Семенова [89] посвящены санкциям, осуществляемым с помощью международных организаций (преимущественно ООН).

Попытки комплексного подхода к изучению системы международно-правовых санкций были предприняты Д. Б. Левиным, в работах которого имеется два варианта классификации принудительных мер. В первом варианте он подразделяет их на пять видов:

«1) принудительные меры по Уставу ООН в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии; 2) самооборона от вооруженного нападения индивидуальная или коллективная; 3) сопротивление колониальному господству; 4) реторсии и невооруженные репрессалии; 5) принудительные меры для приведения в исполнение решений Международного Суда ООН» [57, *113*].

Во-первых, в предложенной классификации вызывает возражение, с одной стороны, слишком узкая трактовка принудительных мер по Уставу ООН только как мер, предпринимаемых в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии, а с другой — отнесение к отдельному виду международно-правовых санкций принудительных мер по приведению в исполнение решений Международного Суда ООН. Известно, что органы ООН могут предпринимать принудительные меры и в случаях ординарных правонарушений (например, при неуплате государствами-членами членских взносов). Что касается принудительных мер для приведения в исполнение решений Международного Суда, то применение таких мер в соответствии со ст. 94 Устава ООН относится к компетенции Совета Безопасности, и поэтому их не следует выделять в отдельный вид, а необходимо рассматривать как принудительные меры по Уставу ООН *.

Во-вторых, в этой системе не нашлось места для принудительных мер, которые могут осуществляться другими международными организациями, в частности региональными орга-

* Ст. 94 не содержит указаний на какие-то особые формы принуждения в отличие от тех, посредством которых Совет Безопасности при известных обстоятельствах может реагировать на международные правонарушения и которые предусмотрены в соответствующих статьях Устава ООН.

низациями и специализированными учреждениями ООН, созданными и функционирующими в соответствии со ст. ст. 52—54, 55—57 Устава ООН.

В-третьих, вряд ли оправданно выделять сопротивление колониальному господству в отдельный вид принудительных мер. Такое сопротивление является реакцией на вооруженное насилие колонизаторов и осуществляется борющейся нацией, которая представляет собой государство в процессе становления и соответственно обладает международно-правовой субъектностью. Поэтому вооруженное сопротивление колониальному господству следует считать особой формой такого вида принудительных мер, как самооборона от вооруженной агрессии.

В-четвертых, самый основной, на наш взгляд, недостаток предложенной Д. Б. Левиным классификации состоит в том, что в ней на одном уровне оказываются такие разнопорядковые виды принуждения, как, например, санкции по Уставу ООН и реторсии и репрессалии.

Во втором варианте предлагаемой Д. Б. Левиным классификации международно-правовых санкций они разделены им по составу субъектов на две категории: индивидуальные и коллективные санкции. В рамках индивидуальных санкций выделяются реторсии и невооруженные репрессалии, а в рамках коллективных санкций — санкции, осуществляемые группой государств, и санкции, осуществляемые международными организациями [58, *42 и сл.*]. По сравнению с прежним этот вариант концептуально представляется более совершенным. Однако и он не лишен существенных недостатков.

Во-первых, из системы индивидуальных санкций неоправданно исключена самооборона (см. об этом подробно § 6).

Во-вторых, представляется излишним выделение санкций, осуществляемых группой государств, в особый вид. Если несколько государств одновременно применяют санкции против одного и того же государства-правонарушителя, но каждое из них действует по своей собственной инициативе, их принудительные меры с юридической точки зрения будут иметь индивидуальный характер. Если несколько государств применяют санкции по решению международной организации, то такие принудительные меры будут иметь титул санкций данной международной организации. В современных условиях при наличии широкой и прогрессирующей в своем развитии системы международных межправительственных организаций коллективные санкции представляют собой санкции международных организаций *.

---

* Не исключено, что вопрос о международно-правовых санкциях может быть предметом обсуждения на международной межправительствен-

В-третьих, ошибочно полагая, что при существовании ООН как универсальной международной организации безопасности коллективные санкции «устанавливаются только Советом Безопасности ООН или под его руководством» [58, *44*], он, по существу, ограничивается простым описанием только принудительных мер, предусматриваемых Уставом ООН. Таким образом, в системе международно-правовых санкций, как и прежде, не находится места для принудительных мер региональных организаций коллективной безопасности, специализированных учреждений ООН и других международных организаций, обладающих санкционной компетенцией. Вследствие этого вне поля зрения Д. Б. Левина остаются виды и формы санкций международных организаций.

В-четвертых, из системы санкций ООН исключены операции по поддержанию мира со ссылкой на то, что эти операции «ставят целью предотвращение назревающего вооруженного конфликта либо ликвидацию уже возникшего вооруженного конфликта, независимо от ответственности его участников» [58, *48*]. Действительно, до сих пор в силу различных обстоятельств операции по поддержанию мира, осуществляемые с помощью вооруженных сил ООН, в большинстве случаев не являлись международно-правовыми санкциями. Однако Устав ООН не только не запрещает, но и предполагает проведение вооруженными силами ООН операций по поддержанию мира, направленных против государства-правонарушителя и, следовательно, являющихся международно-правовыми санкциями (см. об этом подробно § 6).

В специальном исследовании В. Давида международно-правовые санкции разделены на такие две категории: санкции общего международного права и санкции организованного сообщества государств. Он полагает, что единственной санкцией современного общего международного права являются невооруженные репрессалии [136, *64 и сл.*], а к санкциям организованного сообщества государств относит лишь принудительные меры, предусмотренные ст. ст. 41 и 42 Устава ООН [136, *81 и сл.*]. Тем самым В. Давид исключает из системы санкций, с одной стороны, такие принудительные меры, как, например, реторсии и самооборону [136, *50 и сл.*], а с другой — принудительные меры, предусмотренные в ст. ст. 5, 6, 19 и 94 Устава ООН [136, *101 и сл.*]. Эти меры В. Давид рассматривает в первом случае как мероприятия фактического, неправового характера [136, *48*], а во втором — как мере-

---

ной конференции, однако окончательное и юридически обязательное решение об их коллективном применении может принять лишь компетентная международная организация, поскольку международная конференция не обладает международно-правовой субъектностью [9, *17*] и, следовательно, санкционной компетенцией.

приятия организационного, процедурного характера [136, *101*]. Подобный подход к классификации международно-правовых санкций вызывает серьезные возражения.

Во-первых, вряд ли оправданным является терминологическое обозначение индивидуальных санкций как санкций современного общего международного права, а санкций, предусмотренных Уставом ООН, как санкций организованного сообщества. Основополагающие принципы Устава ООН являются краеугольным камнем, фундаментом современного общего международного права. Следовательно, санкции, предусмотренные Уставом ООН и направленные на обеспечение упомянутых принципов, являются санкциями общего международного права. С другой стороны, государства — члены ООН могут коллективно осуществлять репрессалии по решению Организации, что придает им характер принудительных мер организованного сообщества.

Во-вторых, предлагаемая В. Давидом система санкций не основана на каких-то определенных критериях. Он исходит лишь из того, что при классификации санкций и определении элементов их системы необходимо иметь в виду правомочия потерпевшего государства на вмешательство в правовые сферы делинквента [136, *48*]. Представляется, однако, что критериями для классификации санкций должны служить не только правовые моменты, но и характер мер принуждения, обусловливаемый характером правонарушения, и последствия их применения. Принудительные меры, предпринятые в соответствии с международным правом в ответ на международное правонарушение, всегда должны рассматриваться как международно-правовые санкции. Несомненно, что к таковым следует относить и реторсионные меры, и акты самообороны, если они предпринимаются в ответ на международные правонарушения (см. об этом подробно § 6).

Иными словами, любые санкционные действия, которые имеют место фактически, не являются процессом вне рамок международного права, а предпринимаются в соответствии с его предписаниями [146, *18—20*, *26—27*; 176, *254*].

В-третьих, представляется совершенно неоправданным исключение из системы санкций принудительных мер, предусмотренных в ст. ст. 5, 6, 19 и 94 Устава ООН, поскольку эти меры должны применяться против государства, нарушившего свои международные обязательства, т. е. выступать в качестве международно-правовых санкций (см. об этом подробно § 6).

Наконец, в системе санкций В. Давида также не нашлось места для принудительных мер, которые могут осуществлять, кроме ООН, иные международные организации.

Итак, проанализированные варианты классификации международно-правовых санкций не дают четкого и полного пред-

ставления об их системе из-за произвольного включения в эту систему или исключения из нее тех или иных элементов. Как любая другая, система международно-правовых санкций состоит из элементов, характеризующих способ ее существования, функциональные свойства, особенности и возможности. Следовательно, лишь выявив эти элементы и установив закономерные связи между ними, можно получить адекватную картину современной системы международно-правовых санкций.

§ 6. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ: ИХ ТИПЫ, ВИДЫ И ФОРМЫ

Правильное представление об элементах современной системы международно-правовых санкций и закономерностях ее построения можно получить с помощью классификации, осуществляемой на основе надлежаще выбранных критериев и учитывающей общие особенности принуждения в сфере межгосударственного общения. Осуществление классификации всегда сопряжено с поисками оснований деления (fundamentum divisionis) классифицируемых элементов на группы или, иными словами, с выбором критериев классификации. Для того чтобы классификация была естественной и устойчивой, т. е. верно отражала реальную действительность, давала наиболее полное и правильное представление об элементах исследуемой системы, их взаимосвязях и, следовательно, о построении самой системы в целом, она должна осуществляться на основе принципа множественности критериев классификации. Согласно этому принципу избираемые критерии должны отражать важнейшие особенности, присущие элементам исследуемой системы, и быть мерилом оценки каждого из них.

Представляется, что к числу наиболее существенных критериев классификации международно-правовых санкций следует отнести: организационно-правовые методы осуществления санкций; характер санкционных мер; образ действий субъектов, применяющих санкции; юридические и фактические последствия их применения.

Анализ международной практики на основе данного комплекса критериев и оценка ее с точки зрения требований современного международного права позволяют выявить и определить типы, виды и формы международно-правовых санкций в качестве элементов (подсистем) исследуемой системы. Ранее было отмечено, что в современных условиях важнейшая особенность организации дозволенного международным правом принуждения состоит в его осуществлении самими государствами индивидуально (децентрализованно) в порядке самопо-

мощи и (или) коллективно (централизованно) с помощью международных организаций. В соответствии с этим в системе международно-правовых санкций необходимо прежде всего выделить два их типа:

1) международно-правовые санкции, осуществляемые государствами в порядке самопомощи;

2) международно-правовые санкции, осуществляемые государствами с помощью международных организаций.

Типы международно-правовых санкций есть отражение особенного, которое проистекает прежде всего из специфики принципиальных организационных методов применения принуждения в сфере межгосударственного общения. Рамки типов международно-правовых санкций очерчивают границы основных подсистем целостной сложной системы международно-правовых санкций. Каждая из ее основных подсистем состоит из элементов, представляющих собой виды международно-правовых санкций. В рамках самопомощи таковыми являются — *реторсии; репрессалии; непризнание: разрыв дипломатических и консульских отношений; самооборона,* а в рамках санкций международных организаций — *приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации; отказ в членстве; исключение из международного общения; коллективные вооруженные меры.* Виды международно-правовых санкций имеют свои конкретные (специальные) формы проявления при практическом применении принудительных мер. Эти конкретные формы являются рабочими элементами всей системы международно-правовых санкций и дают возможность судить о порядке и особенностях ее функционирования.

С учетом изложенного рассмотрим характерные черты и наиболее важные конкретные проявления установленных видов, сгруппировав их в рамках типов международно-правовых санкций.

САНКЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ В ПОРЯДКЕ САМОПОМОЩИ

а) Реторсии. Реторсии — это ответные принудительные меры государства, направленные на ограничение неохраняемых международным правом интересов другого государства, совершившего недружественный акт или правонарушение.

Своеобразие реторсий состоит в том, что они приобретают качества международно-правовых санкций только при их применении в ответ на противоправные деяния другого субъек-

та *. В большинстве случаев реторсии применяются государствами как ответная реакция на недружественное, несправедливое или предвзятое (но правомерное с точки зрения международного права) поведение другого государства с целью заставить его отказаться от недружественного акта или, по крайней мере, поставить себя в равное с ним положение. При подобных обстоятельствах реторсионные меры не являются международно-правовой санкцией, ибо их применение не вызвано международными правонарушениями.

Наиболее распространенными традиционными формами реторсий являются, например, такие меры, как установление ограничений на импорт из государства, совершившего недружественный акт или правонарушение, повышение таможенных пошлин на товары, происходящие из этого государства. В условиях острой конкурентной борьбы, развертывающейся между капиталистическими странами, некоторые из них прибегают к всевозможным беспошлинным ограничениям, что вынуждает другие государства применять соответствующие реторсионные меры. К числу таких мер, в частности, можно отнести введение дополнительных налогов на импортные товары, установление ограничительных квот на их ввоз, предъявление завышенных требований к качеству импортируемой продукции ** и т. д. В подобных случаях отношения между государствами иногда становятся настолько напряженными, что их квалифицируют как «торговую войну»***.

При определенных обстоятельствах довольно эффективными мерами принудительного воздействия в сфере межгосударственных отношений могут оказаться такие формы реторсий, как изъятие вкладов из банков государств, совершивших недружественный акт или правонарушение ****, национализа-

---

* Как верно отметил Д. Б. Левин, «и теоретически, и практически нельзя исключить такого положения, когда в ответ на противоправные действия другого государства государство, задетое этими действиями, может применить к нему не репрессалии, а реторсии» [57, *175*].

** Так, в ответ на подобные меры, предпринятые западноевропейскими странами и Японией с целью сокращения американского импорта, США осенью 1971 г. установили 10%-е дополнительные пошлины на импорт и ввели ограничительные квоты на ввоз многих видов иностранной продукции. Действия США вызвали новую волну ограничительных мер в других странах.

*** См. об этом подробно работы А. Н. Гончарова [30], Н. Н. Ливенцева [54], Л. В. Сабельникова [85].

**** Так, в 1967 г. в ответ на произраильские позиции западных государств арабские страны обсуждали возможность изъятия своих вкладов из банков враждебных государств. Даже простое намерение осуществить эту меру вызвало серьезную озабоченность на Западе, в частности в Великобритании. Дело в том, что только в английских банках депозиты арабских стран составляли более чем полтора миллиарда фунтов стерлингов, из которых 860 миллионов фунтов приходилось на долю Кувейта.

ция собственности его граждан или юридических лиц * и т. д.

Применение реторсий не ограничивается только экономической сферой. Распространенными формами реторсий в сфере политических межгосударственных отношений являются, например, всевозможные ограничения, устанавливаемые одним государством для дипломатов или граждан другого государства в ответ на предпринятые им подобные же ограничения **; отзыв посла из государства, совершившего недружественный акт или правонарушение ***, или объявление дипломатов этого государства persona non grata ****; запрещение въезда в страну или отмена запланированных визитов государственных деятелей ***** и т. д.

Реторсии представляют собой наиболее мягкое проявление принуждения, хотя иногда они могут оказать серьезное воздействие на государство, совершившее недружественный акт или правонарушение.

б) Репрессалии. Репрессалии — это ответные принудительные меры государства, направленные на ограничение или ликвидацию прав другого государства, совершившего правонарушение. По характеру воздействия и уровню своих правовых

Срочное изъятие лишь кувейтских авуаров поставило бы экономику Великобритании на грань катастрофы и могло бы вызвать мировой валютный кризис.

* В 1958 г. Индонезия национализировала голландскую собственность в ответ на отказ Голландии осуществить деколонизацию Западной Новой Гвинеи.

В 1971 г. Ливия объявила о национализации английской нефтяной компании «Бритиш петролеум компани» в ответ на провокационную позицию Англии по отношению к арабам в районе Персидского залива.

** Так, в апреле 1971 г. правительство Индии ввело ограничения на передвижение сотрудников дипломатической миссии Пакистана в Дели в ответ на препятствия, чинимые выезду на родину сотрудников индийской миссии в Дакке, закрытой по просьбе правительства Пакистана.

*** Например, в октябре 1967 г. правительство Дании отозвало своего посла из Афин в ответ на необоснованное обвинение правительством Греции датского дипломата.

В октябре 1975 г. многие европейские страны, включая Австрию, Бельгию, Великобританию, ГДР, Голландию, Данию, Португалию, Италию, Норвегию, Финляндию, Францию, ФРГ, Швейцарию, Швецию, отозвали своих послов из Испании, протестуя против нарушения испанскими властями основных прав и свобод человека и казни пяти демократов-антифашистов.

**** В октябре 1967 г. правительство Эквадора объявило посла США persona non grata в связи с его вмешательством во внутренние дела Эквадора, выразившимся в грубых нападках американского дипломата на политику президента Эквадора.

***** В октябре 1971 г. чехословацкое правительство решило отложить визит своего министра иностранных дел в Великобританию, в связи с тем что определенные английские органы и средства информации развернули античехословацкую кампанию, необоснованно обвиняя ЧССР в поставках оружия в Ирландию.

последствий репрессалии интенсивней реторсий. Посредством репрессалий реагируют исключительно на международные правонарушения. Их не вправе применять против государства, совершившего недружественный акт.

Осуществляя репрессалии, государства имеют право предпринять адекватные меры, призванные оказать надлежащее принудительное воздействие на государство-правонарушителя. Если рассматривать эти меры сами по себе, вне связи с правонарушением, они всегда будут представляться противоправными актами. Однако в действительности репрессалии ни в коем случае не являются мерами, нарушающими предписания норм международного права или выходящими за его рамки, как пишут некоторые авторы [77, *161*; 57, *175*]. Это законные ответные действия, вызванные неправомерным поведением государства-правонарушителя, которые призваны заставить его отказаться от противоправного поведения и (или) нести международно-правовую ответственность.

Характеризуя репрессалии, следует особо подчеркнуть, что современное международное право категорически запрещает так называемые вооруженные репрессалии в форме бомбардировок, интервенции, «мирной» блокады, занятия и оккупации территории и т. д. С точки зрения его основных принципов, подобные меры являются актами агрессии.

Запрет вооруженных репрессалий, вытекающий из положений Устава ООН, был подтвержден Декларацией 1970 г. о принципах международного права. В положениях Декларации, раскрывающих содержание принципа, согласно которому в своих международных отношениях государства воздерживаются от угрозы силой или ее применения, четко записано: «Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы». В Заключительном акте Совещания 1975 г. по безопасности и сотрудничеству в Европе также подчеркивается, что государства обязаны «воздерживаться в их взаимных отношениях от любых актов репрессалий с помощью силы».

В современных условиях в качестве репрессалий выступают лишь принудительные меры экономического, а также политического характера.

Репрессалии проявляются в самых разнообразных формах. Важнейшими формами репрессалий являются такие специфические меры принуждения, как эмбарго и бойкот, направленные на создание значительных экономических затруднений для государства-правонарушителя.

Эмбарго означает прежде всего запрет продавать и поставлять любые виды сырья, промышленных изделий или какое-либо имущество на территорию государства-правонарушителя*. Суть эмбарго состоит в том, что потерпевшее госу-

* По старому международному праву под эмбарго понимали задержание в портах иностранных судов и грузов с целью заставить госу-

дарство прекращает или ограничивает экспорт в государство, совершившее правонарушение.

Эмбарго может быть полным, т. е. предусматривать прекращение всех экспортных поставок, и частичным — предусматривать ограничения в поставках отдельных видов сырья или продукции, наиболее необходимых для экономики государства, подвергаемого международно-правовым санкциям *. Меры эмбарго могут сопровождаться запретом предоставлять любые транспортные средства, принадлежащие потерпевшему государству или его гражданам, для перевозок любых товаров и грузов на территорию государства, совершившего правонарушение.

Бойкот в отличие от эмбарго представляет собой запрет покупать и ввозить на территорию потерпевшего государства любые виды сырья, промышленных изделий или каких-либо товаров и имущества, которые происходят из государства-правонарушителя. Суть бойкота состоит в том, что государство, потерпевшее от правонарушения, прекращает или ограничивает импорт из государства-правонарушителя. В зависимости от диапазона установленных запретов следует различать полный или частичный бойкот. Бойкот может также проявляться в отказе пользоваться транспортными средствами государства, совершившего правонарушение, в недопущении участия представителей его деловых кругов в промышленных и торговых выставках, происходящих на территории потерпевшего государства, и т. д. **.

дарство их флага отказаться от неправомерного поведения и принести удовлетворение или же с целью конфискации их в случе возникновения войны между сторонами, находящимися в споре [33, *88 и сл.*].

* Так, применение эмбарго имело место в 1956 г., когда в ответ на агрессию Англии, Франции и Израиля против Египта арабские страны прекратили поставки нефти в Западную Европу, прежде всего в Англию и Францию.

Еще раз нефтяное эмбарго было применено в 1967 г., когда 8 арабских стран и княжеств (Абу-Даби, Алжир, Бахрейн, Ирак, Катар, Кувейт, Ливия и Саудовская Аравия) после нападения Израиля на Египет, Сирию и Иорданию приняли решение запретить продажу нефти любому государству, которое принимает или будет принимать участие в израильской агрессии против арабских стран или оказывать помощь агрессору. Действие эмбарго тогда было распространено на США, ФРГ и Великобританию.

После нападения Израиля на арабские страны в 1967 г. эмбарго в отношении агрессора было применено рядом других стран. Так, Союз ССР ввел полное эмбарго на поставки нефти и других товаров в Израиль, Франция ввела эмбарго на поставки оружия Израилю.

** В международной практике есть много случаев использования бойкота как средства защиты нарушенных прав и интересов государств. Так, в 1923 г. после покушения в Лозанне на советского дипломата В. В. Воровского, убийца которого был незаконно оправдан швейцарским судом, советские республики объявили полный экономический бойкот Швейцарии и отменили его лишь в 1927 г., после того как швейцарское правительство

Своеобразие эмбарго и бойкота состоит в том, что при определенных обстоятельствах они могут не быть формами репрессалий. Если под запрет, устанавливаемый потерпевшим государством, подпадают сырье или товары, в отношении экспорта или импорта которых не существовало межгосударственных соглашений, то применяемые против государства-правонарушителя меры эмбарго и бойкота будут выступать в качестве форм реторсий, поскольку в таких случаях ограничению подвергаются не охраняемые международным правом интересы государства-правонарушителя.

Формами репрессалий являются секвестр имущества и замораживание банковских вкладов государства-правонарушителя; конфискация его имущества или изъятие его авуаров, имеющихся в банках потерпевшего государства *; меры, связанные с временным лишением или ограничением дипломатических привилегий и иммунитетов официальных представителей государства-правонарушителя ** и т. д.

Следует отметить, что в современных условиях меры принуждения экономического и политического характера все чаще выступают в форме репрессалий. Это предопределено небывалым расширением межгосударственного сотрудничества и усиливающейся его регламентацией посредством международных соглашений. В ответ на нарушение своих договорных прав потерпевшее государство предпринимает принудительные меры, направленные на лишение государства-правонарушителя благ, вытекающих из этих соглашений. Более того, потерпевшие государства, действуя на основе принципа inadimplenti non est adimplendum, правомочны пойти на полное прекращение договора *** или приостановить его дейст-

---

выразило сожаление и проявило готовность выплатить семье убитого материальное возмещение.

* В 1966 г. правительство Республики Конго (Киншаса) — теперь Заир — объявило о ежемесячном взыскании 25 миллионов бельгийских франков из бельгийских авуаров в банках Киншасы. Эта мера явилась ответом на незаконные вычеты, произведенные правительством Бельгии из заирских авуаров в банках Брюсселя.

** В практике международных отношений имеется немало случаев, когда государства прибегали к подобным мерам. Так, в ответ на захват Румынией в 1918 г. Бессарабии и акты террора румынских властей в отношении российских революционных сил, правительство РСФСР в числе прочих принудительных мер, предпринятых в отношении Румынии, подвергло аресту румынского посланника и наложило секвестр на румынский фонд, хранившийся в Москве.

*** В 1955 г. Союз ССР аннулировал советско-английский договор 1942 г. о союзе в войне против гитлеровской Германии и ее сообщников в Европе и о сотрудничестве и взаимной помощи после войны и советско-французский договор 1944 г. о союзе и взаимной помощи. Эти меры были предприняты после того, как Великобритания и Франция подписали в 1954 г. Парижские соглашения, которые предусматривали создание западногерманской армии и вступление ФРГ в НАТО. Действия правительств

вие *, если государство-правонарушитель не соблюдает своих обязательств по данному договору **.

Итак, при всем многообразии конкретных форм их проявления, репрессалии, подобно реторсиям, представляют собой прежде всего меры принудительного воздействия в экономической сфере. Реагируя на международные правонарушения, потерпевшие государства могут применить против государства-правонарушителя эмбарго и бойкот в полном объеме при одновременном использовании таких специальных форм репрессалий и реторсий, как секвестр и изъятие вкладов из банков государства-правонарушителя. В практическом плане это приведет к полному разрыву торгово-экономических отношений с государством-правонарушителем. Такой разрыв отношений с государством-правонарушителем максимально большим числом государств представлял бы довольно серьезную меру принуждения, ибо это означало бы его экономическую изоляцию.

в) *Непризнание.* В современных условиях определенную роль в деле борьбы с международными правонарушителями может сыграть непризнание, которое представляет собой отказ государства признавать ситуации, порожденные неправомерными с точки зрения международного права актами. Л. Оппенгейм писал: «...Непризнание может служить дополнительным орудием значительной моральной и юридической силы. Оно предотвращает какое-либо правообразующее действие давности. Оно является как бы постоянным вызовом правомерности ситуации, созданной незаконным актом и являющейся, с точки зрения судов не признающего его государства, всецело ничтожной» [77, *152*].

По сравнению с прошлым роль института непризнаний значительно повысилась в результате утверждения в международном праве принципов jus cogens, которые выступают критериями законности поведения государств и дают возможность определить ситуации, не подлежащие признанию как противоправные.

Великобритании и Франции, направленные на раскол Германии и восстановление милитаризма в Западной Германии, нарушали букву и дух упомянутых договоров.

* В январе 1971 г. правительство Венесуэлы объявило о приостановлении на 6 месяцев действия торгового договора со США в ответ на дискриминационную торговую политику правительства США в отношении Венесуэлы, выразившуюся, в частности, в сокращении квоты на импорт венесуэльской нефти.

** Применение таких мер прямо предусмотрено ст. 60 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров. Подробно о санкционной функции принципа inadimplenti non est adimplendum и практике его применения см. в работе М. Л. Форлати Пиккьо [146, *71—97*].

Непризнание имеет несколько основных форм. Одной из них является отказ государства признавать юридическую силу договоров и соглашений, заключенных в результате неправомерного применения силы или угрозы ее применения или противоречащих другим общепризнанным принципам международного права. В марте 1932 г. чрезвычайная Ассамблея Лиги Наций заявила, что «члены Лиги Наций обязаны не признавать какой бы то ни было ситуации, договора или соглашения, которые могли бы быть созданы средствами, противоречащими Статуту Лиги Наций или Парижскому договору». Еще с большей определенностью эта обязанность вытекает из положений Устава ООН и конкретизируется в ст. ст. 49—53 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров.

По современному международному праву также не подлежат признанию фактические ситуации, создавшиеся в результате неправомерных действий. В первую очередь это относится к территориальным изменениям, которые произошли в результате агрессивной войны или противоправного применения угрозы силой.

Накануне второй мировой войны конференция американских государств, созванная в 1938 г. в Лиме, приняла резолюцию, которая провозглашала, что оккупация или приобретение территории путем насильственного захвата не имеют юридической силы и не подлежат признанию. Прочной правовой базой принципа непризнания неправомерных территориальных изменений является п. 4 ст. 2 Устава ООН, призванный гарантировать территориальную неприкосновенность и политическую независимость каждого государства. В Декларации 1970 г. о принципах международного права дается следующее толкование этого положения: «Территория государства не должна быть объектом военной оккупации, являвшейся результатом применения силы в нарушение положений Устава. Территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными». Так же сформулированы положения Заключительного акта Совещания 1975 г. по безопасности и сотрудничеству в Европе, которые подтверждают это толкование.

Акты непризнания, подтверждающие юридическую недействительность неправомерных договоров и фактических ситуаций, содержат в себе элементы морального и политического осуждения государства-правонарушителя, создают значительные юридические препятствия в использовании им результатов противоправных деяний и эвентуально предпола-

гают ликвидацию всех неправомерных последствий этих деяний*.

Особой формой непризнания является отказ в признании последствий неправомерных актов, выразившихся в противоправном провозглашении такого режима в государстве, само существование которого несовместимо с основополагающими принципами международного права и является вызовом международному сообществу. В таких случаях другие государства не признают не только и не столько сами эти акты, сколько незаконный режим и государство, которое он представляет **. Непризнание противоправных режимов есть средство принуждения, направленное на полнейшую изоляцию незаконно провозглашенного государства. В подобных случаях оно выступает в качестве международно-правовой санкции, подчеркивают Б. И. Кофман [47, *5*] и Д. И. Фельдман [109, *65—69*], и является формой борьбы с незаконными образованиями. Непризнание не только лишает образование возможности пользоваться благами и преимуществами международного общения, но и создает моральные, политические и юридические предпосылки для применения в отношении его иных мер принуждения, которые необходимы для восстановления международного правопорядка.

г) *Разрыв дипломатических и консульских отношений.* Особым видом международно-правовых санкций, осуществляемых политическими средствами, является разрыв дипломатических отношений, который представляет собой прекращение потерпевшим государством дипломатических связей с государством-правонарушителем. Следует отметить в этой связи, что при определенных обстоятельствах разрыв дипломатических отношений может быть предпринят государством и в ответ на недружественный акт. В любом из этих случаев разрыв дипломатических отношений является мерой принуждения, но качество международно-правовых санкций имеет лишь разрыв, осуществляемый в ответ на международное правонарушение и призванный склонить государство-правона-

---

* Именно такой характер носит непризнание государствами мира неправомерной оккупации арабских территорий Израилем.

** Ярким примером этому служат события, связанные с односторонним провозглашением в ноябре 1965 г. независимости Южной Родезии расистским правительством Яна Смита. С формальной точки зрения, тогда произошло отделение самоуправляющейся британской колонии Южная Родезия от метрополии, а по существу белое меньшинство, игнорируя волю и интересы коренного большинства, создало на территории народа Зимбабве расистское государство. При образовании этого государства были грубо нарушены принципы самоопределения и равноправия народов. События в Южной Родезии вызвали противодействие подавляющего большинства государств, первоначально выразившееся в осуждении и непризнании расистского режима Смита.

рушителя к прекращению противоправного поведения и удовлетворению претензии*.

Некоторые представители международно-правовой доктрины не склонны рассматривать разрыв дипломатических отношений как отдельный вид международно-правовых санкций. Одни авторы, например М. Геновски [29, *383*], утверждают, что разрыв дипломатических отношений является формой репрессалий, а другие, например А. Фердросс [110, *410*], В. Давид [136, *52*], считают данную принудительную меру формой реторсий. С этим нельзя согласиться, исходя из того, что разрыв дипломатических отношений значительно отличается как от репрессалий, так и от реторсий по своей юридической природе и характеру вызываемых последствий.

Несмотря на серьезность правовых и фактических последствий разрыва дипломатических отношений, его нельзя квалифицировать как репрессалии, потому что вопрос о поддержании дипломатических отношений с тем или иным государством относится к внутренней компетенции государства. В силу суверенитета каждое государство самостоятельно решает, когда и с каким государством поддерживать дипломатические отношения. Таким образом, с чисто юридической точки зрения разрыв дипломатических отношений не ограничивает правовые блага другого государства и не является вмешательством. В этом схожесть данного вида международно-правовых санкций с реторсиями. Их подобие подчеркивает и тот факт, что разрыв дипломатических отношений может иногда выступать в качестве ответной меры на недружественные акты. Однако это чисто внешнее, формальное подобие, поскольку разрыв дипломатических отношений есть прежде всего реакция на международные правонарушения, имеющая более серьезные последствия, чем обычные реторсионные меры, и затрагивающая особую сферу межгосударственных отношений.

В отличие от реторсий и репрессалий разрыв дипломатических отношений является важной мерой политического воздействия на государство-правонарушителя, направленной на его дипломатическую изоляцию, особенно если эту меру по

---

* Государства довольно часто практикуют разрыв дипломатических отношений для защиты и восстановления своих прав и интересов. Так, в ноябре 1965 г. Министерство иностранных дел Гвинейской Республики опубликовало коммюнике, в котором говорилось: «В связи с подрывной деятельностью Франции против Гвинеи гвинейское правительство решило закрыть свое посольство в Париже и предложило правительству Франции немедленно отозвать дипломатический и консульский состав французского посольства в Конакри».

В июне 1967 г. некоторые арабские страны, в частности Египет, Алжир, Сирия, Ирак, Судан и другие, разорвали дипломатические отношения со США и Англией в ответ на их открытую военную помощь Израилю, развязавшему агрессивную войну против Египта, Сирии и Иордании.

отношению к нему осуществляют многие государства *. В таких случаях разрыв дипломатических отношений затрудняет эффективную защиту жизненно важных интересов государства-правонарушителя, причем не только в политической, но и в экономической и других сферах.

Формой разрыва дипломатических отношений является их временный перерыв или фактическое прекращение, когда потерпевшее государство отзывает главу дипломатического представительства и его дипломатический штат **. В подобных случаях говорят о приостановлении дипломатических отношений, которое практически имеет тот же эффект, что и их разрыв.

Следует отметить, что согласно ст. 2 Венской конвенции 1963 г. о консульских сношениях разрыв дипломатических отношений не влечет за собой ipso facto разрыва консульских отношений***. Точно так же разрыв консульских отношений не влечет за собой ipso facto разрыва дипломатических отношений ****.

Таким образом, разрыв консульских отношений можно считать автономным актом принуждения. При этом не исключено, что на разрыв консульских отношений государство может отреагировать разрывом дипломатических отношений *****.

---

* Многие государства мира разорвали дипломатические отношения с Израилем в ответ на его упорный отказ прекратить агрессивные акты против арабских стран и вывести свои войска с оккупированных в 1967 г. арабских территорий. В числе первых государств, разорвавших дипломатические отношения с агрессором еще в 1967 г., были социалистические страны (СССР, Чехословакия, Болгария, Польша, Венгрия, Югославия), к которым со временем присоединились практически все государства Африки, а также многие государства других континентов. В результате политическая изоляция агрессора достигла значительных масштабов.

** В сообщении ТАСС от 12 ноября 1975 г. говорилось: «В связи с недружественными действиями, оскорбительными в отношении Советского Союза и лично советского посла в Уганде, и условиями, не позволяющими нормально функционировать советскому посольству, правительство СССР приняло решение временно прервать дипломатические отношения с Угандой».

*** Так, в июле 1961 г. во время бизертского кризиса Тунис разорвал дипломатические отношения с Францией, но консульские отношения между ними сохранились.

**** В августе 1948 г. правительство Союза ССР в ответ на вторжение американской полиции в помещение советского Генерального консульства в Нью-Йорке и незаконные действия властей США, создавших ненормальные условия для фуикционирования советского консульства в Сан-Франциско, приняло решение закрыть эти консульства и в соответствии с принципом взаимности считать подлежащим закрытию консульство США во Владивостоке, а также аннулировать достигнутую ранее договоренность об открытии консульства США в Ленинграде. Однако дипломатические отношения между СССР и США сохранились.

***** Так, в сентябре 1961 г. Афганистан разорвал дипломатические отношения с Пакистаном в ответ на закрытие последним афганских консульств и торговых агентств.

д) Самооборона. Самооборона — это особый вид международно-правовых санкций, поскольку действия в порядке самообороны представляют собой вооруженные принудительные меры. Право на самооборону, как следует из ст. 51 Устава ООН, может быть реализовано исключительно в ответ на вооруженное нападение. В зависимости от характера и масштабов вооруженного нападения существует две формы самообороны: необходимая оборона и самооборона от агрессии.

Необходимая оборона представляет собой отражение государством с помощью вооруженной силы любых, не являющихся актами агрессии, вооруженных попыток нарушения его прав, а также любых иных посягательств на неприкосновенность его границ.

Международная практика знает много случаев применения вооруженных санкций в порядке необходимой обороны. Так, 1 мая 1960 г. противовоздушные войска Союза ССР сбили в районе г. Свердловска самолет У-2, принадлежащий военно-воздушным силам США и противоправно проникший в пределы советского воздушного пространства со шпионскими целями.

Когда 20 февраля 1967 г. около 200 южновьетнамских и американских солдат попытались перейти границу Камбоджи, они были встречены огнем камбоджийских вооруженных сил.

23 января 1968 г. военные корабли Корейской Народно-Демократической Республики, применив силу, задержали в территориальных водах КНДР военный разведывательный корабль США «Пуэбло».

В июне 1972 г. подразделения вооруженных сил Народной Республики Конго сбили португальский вертолет, вторгшийся в воздушное пространство республики в районе Банга, недалеко от города Пуэнт Нуар.

Подобные международные правонарушения, которые обычно связаны с ограниченным применением вооруженной силы или использованием военной техники, так или иначе посягают на безопасность государства, но не покушаются на его политическую независимость и не угрожают самому его существованию. Они носят эпизодический характер, не преследуют цели развязывания войны и не выступают в таком качестве. Поэтому применение вооруженных принудительных мер в порядке необходимой обороны хотя и проявляется во множестве самых разнообразных форм, тем не менее имеет ограниченные масштабы и не влечет за собой возникновение состояния войны.

Некоторые авторы (К. Штрупп, Г. Кельзен) были склонны считать необходимую оборону формой репрессалий. Однако сегодня такая квалификация этой принудительной меры не представляется возможной хотя бы потому, что по современному международному праву вооруженные репрессалии запрещены, а одним из существенных свойств необходимой обороны является ее вооруженный характер. Кроме того, репрессалии, по выражению А. Фердросса, являются наступательным

средством самопомощи, предполагающим активное вмешательство в правовые блага противной стороны, в то время как необходимая оборона заключается просто в оборонительных действиях [110, *413*], осуществляемых в пределах территории потерпевшего государства.

В отдельных случаях ответные меры в порядке необходимой обороны могут иметь место вне пределов территории потерпевшего государства, например в открытом море и воздушном пространстве над ним, при не обнаруживающих признаков агрессии нападениях на суда и самолеты, находящиеся под его исключительной юрисдикцией и поэтому приравниваемые к его территории.

Принудительные меры, применяемые в порядке необходимой обороны, представляют собой практически немедленную реакцию на противоправный насильственный акт непосредственно на месте его совершения *, тогда как к репрессалиям государства могут прибегать только после безуспешных попыток мирного разрешения спора на межгосударственном уровне, завершившихся необоснованным отклонением государством-правонарушителем предъявленных к нему претензий.

В отличие от репрессалий осуществление необходимой обороны не связано с истребованием причиненного государством-правонарушителем ущерба, поскольку цель необходимой обороны состоит в отражении насильственного акта и востановлении права потерпевшего государства на территориальную неприкосновенность. Претензии о возмещении ущерба предъявляются к государству-правонарушителю после отражения противоправного насильственного акта. При этом отказ возместить таковой является основанием для последующего применения к государству-правонарушителю репрессалий или иных невооруженных мер самопомощи.

Э. И. Скакунов предложил называть принудительные меры, имеющие характер необходимой обороны, самозащитой и рассматривать ее в качестве особого вида самопомощи, заполняющего вакуум между репрессалиями и самообороной от агрессии [94, *20, 138—140*]. С мнением Э. И. Скакунова солидарен П. Штайнерт [203, *289*]. Однако с этим вряд ли можно согласиться. Обозначение таких мер термином «самозащита» и вынесение их за пределы самообороны создает предпосылки для квалификации этих мер вне контекста ст. 51 Устава ООН и их расширительной трактовки с позиций

* Следует отметить в этой связи, что перед непосредственным применением вооруженной силы в порядке необходимой обороны управомоченные на ее осуществление органы должны, однако, попытаться, если позволяют обстоятельства, предупредить возникновение вооруженного инцидента на месте (например, предложить самолету, нарушившему границы государства, покинуть его воздушное пространство или совершить немедленную посадку).

неприемлемой ныне концепции «самообороны по общему международному праву». В соответствии с современным международным правом рамки принудительных мер, осуществляемых в порядке необходимой обороны, очерчены предписаниями Устава ООН, в частности ст. 51, которая подтверждает право государства не только на самооборону от агрессии, но и на самооборону от любого вооруженного нападения. Поэтому и терминологически, и по существу такого рода меры целесообразнее называть необходимой обороной, рассматривая ее в качестве специальной формы проявления самообороны в смысле ст. 51 Устава ООН.

В связи с указанным подчеркнем, что ответные меры в порядке необходимой обороны должны применяться против реального, объективно имеющего место правонарушения. Недопустимым является превентивное применение силы оружия против возможного вторжения, предположительно готовящегося у границ государства. Самое большое, на что может пойти государство и его вооруженные силы, получив сообщения о предполагаемой акции, это предпринять соответствующие военные приготовления, но не применять вооруженную силу первым.

Применение принудительных мер в порядке необходимой обороны должно начинаться лишь в момент совершения противоправной акции и заканчиваться сразу же после ее прекращения.

Самооборона от агрессии представляет собой отражение акта агрессии посредством вооруженной силы, которая может применяться с предельно допустимой международным правом интенсивностью. Это обусловлено тем, что в таких случаях само существование, территориальная целостность и политическая независимость жертвы нападения находятся под угрозой, которую реально и фактически можно ликвидировать только тотальным отпором агрессору. При этом между потерпевшим государством и государством-агрессором возникает состояние войны со всеми вытекающими последствиями.

С точки зрения современного международного права, самооборона от агрессии представляет собой не средство защиты прав и интересов государства вообще, а выступает лишь в качестве принудительной меры, предпринимаемой в ответ на тягчайшее международное преступление. В силу этого самооборона от агрессии и фактически и юридически является международно-правовой санкцией, имеющей широкие правовосстановительные и правообеспечивающие цели. Эти цели, предопределяющие характер действий в самообороне, в общих чертах сводятся к отражению вооруженного нападения, к обеспечению восстановления нарушенного мира и правопорядка и к принуждению государства-агрессора выполнить

обязательства, порожденные его ответственностью за агрессивную войну.

В этой связи вряд ли можно согласиться с Э. И. Скакуновым, который полагает, что «цель самообороны как санкции индивидуального порядка не может простираться далее задачи восстановления нарушенного вооруженным нападением права на территориальную неприкосновенность и политическую независимость...» [94, *110*]. Еще более категоричны другие авторы, в частности В. Давид, которые вообще отрицают за самообороной качество международно-правовой санкции. «Смысл самообороны,— пишет В. Давид,— состоит в том, чтобы заставить государство прекратить нарушение императивной нормы и отказаться от агрессии, а не в том, чтобы добиться возмещения государством-агрессором ущерба, т. е. принудить его выполнить репарационную обязанность. По этой причине самооборона не является санкцией» [136, *62*]. Обосновывая свою точку зрения, В. Давид дополнительно приводит следующие аргументы: самооборона представляет собой временную меру, которая лишь предшествует принудительным мерам Совета Безопасности; акты самообороны не являются санкциями, поскольку государства делегировали их осуществление Совету Безопасности, который является единственным органом, уполномоченным на применение вооруженных санкций; самооборона имеет характер оборонительной (пассивной) меры, в то время как санкции — это активные меры, направленные против правовой сферы другого государства. В результате он приходит к заключению, что самооборона представляет собой лишь особую меру децентрализованных усилий, которые направлены против государства-агрессора и которым присущ некоторый элемент фактического принуждения [136, *62—64*].

Позиция В. Давида и обосновывающие ее аргументы не представляются убедительными. Прежде всего, вряд ли оправданной является характеристика самообороны как меры, которой свойствен лишь некоторый элемент фактического принуждения. Данный вид самопомощи является самым интенсивным по характеру своего принудительного воздействия, и не только потому что связан с широким применением вооруженной силы, но и потому что сопряжен с полным разрывом всяческих отношений с государством-агрессором. По существу, самооборона сопровождается применением против государства-агрессора всего комплекса мер самопомощи.

Нельзя согласиться и с отрицанием активного характера действий государств в самообороне. Согласно современному международному праву вооруженная борьба против агрессора может быть перенесена на его территорию и продолжаться до окончательного поражения агрессивного государства.

Действия в порядке самообороны не следует рассматривать как временные и противопоставлять их принудительным мерам Совета Безопасности. Ст. 51 Устава ООН определяет, что «Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону... до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности». С одной стороны, это означает, что в случае нападения на него государство имеет право применить вооруженную силу против агрессора самостоятельно или совместно с другими государствами или прийти своими вооруженными силами на помощь любому государству, которое подверглось нападению. Право на самооборону от агрессии — одно из основных суверенных прав каждого государства. Реализация его, с точки зрения современного международного права, является ответной реакцией на тягчайшее международное преступление и служит средством защиты прав потерпевшего государства и восстановления международного правопорядка. С другой стороны, из ст. 51 Устава ООН следует, что если Совет Безопасности в силу каких-либо причин (например, при разногласиях между его постоянными членами) не применяет никаких мер или принимаемые им меры оказываются неадекватными, то самообороняющееся государство несомненно может продолжать борьбу с государством-агрессором самостоятельно или совместно со своими союзниками вплоть до полной победы.

Но даже принятые Советом Безопасности эффективные меры не означают, что самообороняющееся государство тем самым вообще лишается права продолжить осуществление принуждения в отношении государства-агрессора. Принудительные меры международной организации лишь дополняют, а не подменяют усилия самообороняющихся государств, поскольку государства независимо от существования тех или иных международных организаций и их акций остаются суверенными образованиями и не утрачивают своего права на принуждение [94, *39*].

Меры Совета Безопасности не исключают возможности и правомочия жертвы агрессии продолжить осуществление принудительных мер, предпринятых ранее в порядке самопомощи. «Из средства защиты от нападения,— подчеркивает К. А. Багинян, — самооборона становится неотъемлемой частью общих усилий Объединенных Наций в борьбе с агрессией. В этом качестве самооборона в известной степени подконтрольна Совету Безопасности как органу Объединенных Наций, несущему главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» [12, *246*]. По смыслу Устава ООН Совет Безопасности уполномочен осуществлять

общее руководство всем комплексом мер, применяемых против государства-агрессора как ООН, так и потерпевшим государством. И действительно, трудно представить ситуацию, в которой борьбу против агрессора вместо государства—жертвы агрессии вела бы только международная организация. Практика свидетельствует, что основное бремя усилий по борьбе с актами агрессии несут именно государства. Очевидно, наиболее идеальными были бы случаи, когда принуждение в отношении агрессора применяли бы и отдельные государства и международные организации.

Наконец, важнейшее значение для уяснения природы самообороны имеет правильное определение ее целей. Узкая трактовка целей самообороны В. Давидом и некоторыми другими исследователями лишает какой-либо реальной перспективы решение проблемы ответственности государства-агрессора. Трудно предположить, что государство-агрессор выразит добровольное согласие нести международно-правовую ответственность, если применение принудительных мер в порядке самообороны должно непременно прекращаться, как только будет восстановлена территориальная неприкосновенность и обеспечена политическая независимость жертвы агрессии. Учитывая это, а также особо опасный характер последствий агрессивного нападения, следует признать, что самообороняющееся государство в случае необходимости имеет право предпринять в отношении государства-агрессора более широкие меры, чем просто меры, направленные на прекращение агрессии, восстановление своей территориальной неприкосновенности и защиту политической независимости.

Согласно современному международному праву цели самообороны состоят не только в отражении вооруженного нападения и обеспечении восстановления нарушенного мира и правопорядка, но и в принуждении государства-агрессора реально нести международно-правовую ответственность. В связи с изложенным следует подчеркнуть, что реализация этих целей, предопределяющих характер действий самообороняющегося государства, практически зависит от реального соотношения сил борющихся сторон, а также от целого ряда иных факторов. Потерпевшее государство, учитывая все эти факторы и свои возможности, может прекратить самооборону, отразив акт агрессии и обеспечив свою территориальную неприкосновенность и политическую независимость. Но самообороняющееся государство вправе осуществлять принуждение вплоть до окончательного разгрома агрессора и оккупации всей его территории. Естественно, что в последнем случае открываются реальные возможности возложения ответственности на государство, совершившее акт агрессии.

Следовательно, с точки зрения современного международно-

го права, самооборона от агрессии является международно-правовой санкцией, призванной служить ultima ratio индивидуального обеспечения безопасности государства при отражении вооруженных посягательств на его территориальную неприкосновенность или политическую независимость. В подобных случаях потерпевшее государство наряду с вооруженными принудительными мерами правомочно применить весь комплекс мер невооруженной самопомощи, с тем чтобы повысить эффект принудительного воздействия на государство-правонарушителя.

САНКЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ С ПОМОЩЬЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

е) Приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации. Анализ уставов международных организаций и практики их применения позволяет выделить следующие формы приостановления прав и привилегий, вытекающих из членства в международных организациях: лишение права голоса в органах организации; лишение права на представительство в органах организации; лишение права на получение помощи и обслуживания. Рассмотрим кратко каждую из этих форм.

Лишение права голоса как принудительная мера чаще всего применяется против тех государств-членов, которые не выполняют своих финансовых обязательств по уплате членских взносов. При этом уставы многих международных организаций содержат на этот счет специальные статьи. Так, в Уставе ООН соответствующие положения зафиксированы в ст. 19, которая гласит: «Член Организации, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса в Генеральной Ассамблее, если сумма его задолженности равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Генеральная Ассамблея может, однако, разрешить такому Члену Организации участвовать в голосовании, если она признает, что просрочка платежа произошла по независящим от него обстоятельствам».

В практике ООН имели место случаи применения ст. 19 ее Устава. Так, после возобновления XXII сессии Генеральной Ассамблеи Доминиканская Республика и Гаити имели задолженность в смысле ст. 19. Исходя из этого, чиновники Секретариата, проводившие поименное голосование 10 июня 1968 г. в ходе 1582 заседания Первого комитета и 12 июня 1968 г. в ходе 1671 и 1672 заседаний Генеральной Ассамблеи, не вызвали упомянутые государства. При открытии XXIV сессии Генеральной Ассамблеи ООН 16 сентября 1969 г. Гаити вновь имела задолженность по уплате ООН денежных взносов и поэтому не участвовала в выборах председателя Генеральной Ассамблеи [227, *304*].

В таком же плане сформулированы статьи уставов специализированных учреждений ООН и других международных организаций.

Например, лишение права голоса в главных органах организации за неуплату ей денежных взносов предусматривает ст. IV (часть С, п. 8в) Устава ЮНЕСКО; ст. 13 (п. 4) Устава МОТ; ст. 42 Устава ИМКО; ст. 62 Устава ИКАО; ст. 7 Устава ВОЗ; ст. 3 (п. 4) Устава ФАО; ст. XIX (часть А) Устава МАГАТЭ; ст. 5 (п. 5) Устава ЦЕРН; ст. 5 (п. а) Устава ЕОКИ; ст. 14 Устава ЕЛДО и т. д.

При этом интенсивность такой меры и основания для ее применения определяются в уставах международных организаций неоднозначно. Согласно уставам одних организаций, например МОТ и ВОЗ, государство-член лишается права голоса во всех органах организации, уставы других, например ИКАО и ФАО, рассчитаны на применение этой меры только в главных органах.

Уставы МОТ, ЮНЕСКО, МАГАТЭ, ЦЕРН, ЕЛДО предусматривают применение этой меры при наличии двухгодичной задолженности государства-члена, Устав ИМКО — при наличии его одногодичной задолженности, а Уставы ИКАО и ВОЗ — просто при наличии факта невыполнения государством-членов своих финансовых обязательств, независимо от сроков задолженности.

Практика специализированных учреждений ООН знает многочисленные случаи применения этой меры. Так, в 1948 г. на основании ст. 62 Устава ИКАО были временно лишены права голоса в Ассамблее ИКАО такие государства, как Боливия, Иордания, Никарагуа, Парагвай, Польша, Сальвадор. В 1974 г. Ассамблея ИКАО, отметив отказ ЮАР платить ежегодные взносы, а также многочисленные случаи преднамеренного нарушения этим государством резолюций ИКАО, приняла решение о временном лишении Южно-Африканской Республики права голоса.

Однако нередко международные организации ограничиваются лишь постановкой вопроса о возможности применения этой меры и принимают резолюции, в которых разрешают неплательщикам принимать участие в голосовании. Так, Генеральная конференция ЮНЕСКО 12 октября 1970 г. постановила в соответствии с п. 8с части С ст. IV Устава разрешить делегациям Гаити, Доминиканской Республики, Йемена, Камбоджи, Мали, Парагвая и Сальвадора участвовать в голосовании на своей XVI сессии.

Вместе с тем уставы некоторых из них предусматривают, что государство-член может быть лишено права голоса не только за нарушение финансовых обязательств по уплате членских взносов, но и при совершении им иных нарушений своих международных обязательств. Так, специальное основание для применения этой меры фиксируют ст. ст. VI и XVIII Устава ЛАГ, которые предусматривают лишение государства-правонарушителя права голоса в Совете ЛАГ при принятии решений о принудительных мерах в отношении такого государства *. В ст. 88 Устава ИКАО речь идет о приостановлении права на голосование в Ассамблее и Совете этой организации любого государства-члена, если оно не выполняет обязательств по мирному урегулированию споров в соответствии с

* Ст. VI: «Если агрессия будет исходить от одного из государств — членов Лиги, то его голос не будет принят во внимание при принятии решения». Ст. XVIII: «Решение об исключении должно быть принято единогласно, не считая государства — члена Лиги, к которому оно относится».

Уставом, как это установлено в его главе XVIII. Более широкое применение этой меры позволяет формулировка ст. 7 Устава ВОЗ, хотя и она рассчитана на специальные, но не точно определенные ситуации. «В случае невыполнения членом Организации своих финансовых обязательств по отношению к Организации, или при других исключительных обстоятельствах, Ассамблея здравоохранения может на тех условиях, которые она сочтет правильными, временно лишить члена Организации принадлежащего ему права голоса...» — гласит эта статья.

Предусмотренная в ст. 7 Устава ВОЗ мера была применена против ЮАР согласно резолюции, принятой 19 марта 1964 г. на двенадцатом пленарном заседании XVII сессии Всемирной Ассамблеи ВОЗ. Резолюция, в частности, гласила: «Всемирная Ассамблея здравоохранения, считая, что Южно-Африканская Республика продолжает упорно нарушать Устав и игнорировать резолюции ВОЗ и ООН, решает применить по отношению к Южно-Африканской Республике меры, предусмотренные статьей 7 Устава, касающиеся права голоса».

В 1966 г. XIX сессия Всемирной Ассамблеи ВОЗ аналогичным образом применила ст. 7 Устава ВОЗ в отношении Португалии, лишив ее права голоса в органах организации за упорный отказ предоставить независимость своим африканским колониям.

В самом широком и явно выраженном плане лишение права голоса предусмотрено в ст. 55 учредительного акта Международной организации по натуральному каучуку, которая установила, что участник, нарушивший учредительное соглашение, в числе прочих принудительных мер может быть временно лишен права голоса в Совете. Интересно отметить, что данное соглашение предусматривает лишение права голоса и в качестве специальной меры в ответ на неуплату государством-участником членских взносов. При этом такая санкция применяется Советом по истечении всего лишь четырех месяцев после наступления срока уплаты взноса и сопровождается взиманием процентов по базисной ставке с даты, на которую взносы должны быть уплачены, или по коммерческой цене (ст. ст. 26, 38).

Лишение права голоса является одним из самых мягких средств политико-правового воздействия международной организации на государство, нарушающее свои уставные обязательства. Своеобразие этой принудительной меры состоит также в том, что она утрачивает свой самостоятельный характер, если международная организация принимает решение о лишении государства-члена права на представительство в органах международной организации. В таких случаях она становится следствием более серьезной меры принуждения, о которой речь пойдет ниже.

Лишение права на представительство в органах международной организации предполагает *недопуще-*

ние государства-правонарушителя к участию в какой бы то ни было форме в работе этих органов, в *неизбрании* его во вновь формирующиеся основные и вспомогательные органы. В широком смысле эта принудительная мера означает не только лишение права на представительство в органах собственно международной организации, но также предполагает *неприглашение* государства-правонарушителя на конференции и совещания, созываемые под эгидой данной международной организации.

Довольно четкая регламентация этой меры установлена в учредительном акте Международной организации по натуральному каучуку, предписания которого предусматривают возможность лишения государства-члена всех прав, в том числе права занимать пост в Совете или в любом из комитетов и права быть членом таких комитетов в случае любых нарушений учредительного соглашения (ст. 55).

Специальные случаи лишения права на представительство предусматривает Устав Европейского Совета, который связывает применение этой меры с нарушением закрепленного в ст. 3 обязательства обеспечить соблюдение основных прав и свобод человека.

«Каждый член Европейского Совета, — предусматривает ст. 8 его Устава, — который грубо нарушает предписания статьи 3, может быть лишен права на представительство...» Согласно ст. 9 Устава Европейского Совета права на представительство в Комитете министров или Консультативной Ассамблее может быть лишено государство — член Совета, не выполнившее своих финансовых обязательств.

Своеобразную формулу лишения права на представительство фиксирует ст. 105 правил процедуры Всемирной Ассамблеи здравоохранения, которая предусматривает, что, если лицо, назначенное какой-либо страной-членом в Исполком, не присутствует на двух последовательных сессиях Исполкома, Генеральный директор на очередной сессии доводит этот факт до сведения Ассамблеи здравоохранения, и, если Ассамблея специально не выносит иного решения, упомянутая страна-член «считается утратившей свое право назначать лицо в состав Исполкома».

Следует, однако, признать, что уставы многих международных организаций, как правило, специально не упоминают о лишении права на представительство, поскольку применение такой меры самым непосредственным образом вытекает из общих уставных предписаний о приостановлении прав и привилегий, принадлежащих государству как члену данной организации.

Тем не менее международной практике известны многочисленные случаи лишения государства-правонарушителя его

права на представительство по решению компетентных органов организаций.

Так, в июне 1963 г. XXXXVII сессия Генеральной конференции МОТ, действуя на основании п. 9 ст. 3 Устава МОТ, не признала полномочий делегации трудящихся ЮАР как не представляющей коренное население и лишила ее возможности участвовать в работе сессии. Одновременно Административный Совет МОТ принял решение об отстранении представителей ЮАР от участия в работе комитетов, формирование которых относилось к компетенции этого органа.

В декабре 1963 г. Конференция ФАО приняла решение не допускать к участию в работе этой организации ЮАР и Португалию.

XV Конгресс ВПС, состоявшийся в мае—июле 1964 г., принял решение отстранить ЮАР от участия в нем. Аналогичное решение было принято XVI Конгрессом ВПС в 1969 г. В 1974 г. XVII Конгресс ВПС постановил исключить правительство ЮАР из этого Конгресса и из всех других конгрессов и совещаний ВПС.

Точно так же в 1965 г. Конференция полномочных представителей МСЭ решила отстранить ЮАР от участия в этой Конференции и поручила Генеральному секретарю МСЭ не приглашать ЮАР на региональные конференции или совещания, пока Административный Совет не вынесет решения о том, что условия для конструктивного сотрудничества восстановлены в результате отказа ЮАР от своей политики расовой дискриминации. Ввиду упорного нежелания ЮАР изменить эту политику Конференция полномочных представителей МСЭ, состоявшаяся в 1973 г., постановила исключить ЮАР из этой Конференции и совещаний МСЭ.

В июне—июле 1971 г. XVIII сессия Ассамблеи ИКАО постановила не приглашать ЮАР к участию в любых заседаниях, проводимых ИКАО, за исключением заседаний, предусматриваемых ст. ст. 48в, 53 и 57 Устава ИКАО. В марте 1973 г. XIX сессия Ассамблеи ИКАО постановила также отстранить Португалию от участия в своих заседаниях в связи с тем, что ее правительство упорно отказывалось выполнить решения Генеральной Ассамблеи ООН по осуществлению Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам и продолжало свою колониальную политику в Африке.

В ноябре 1973 г. VIII регулярная сессия Ассамблеи ИМКО постановила не допускать никакого участия представителей правительств ЮАР и Португалии в конференциях или совещаниях этой организации.

Осенью 1974 г. XVIII сессия Генеральной конференции ЮНЕСКО отказалась включить Израиль в какой-либо географический регион и тем самым лишила его права принимать участие во всех региональных конференциях, совещаниях и мероприятиях, проводимых по линии этой организации.

В декабре 1979 г. XXIII сессия Генеральной конференции МАГАТЭ приняла решение отстранить от участия в работе сессии представителей ЮАР.

Лишение права на представительство является серьезной принудительной мерой политико-правового характера. Она существенным образом ограничивает права государства, которое утрачивает возможность отстаивать свои интересы в рамках международной организации и влиять на принятие решений ее органами. Лишение права на представительство, будучи самостоятельной формой принуждения, может также сопровождаться лишением государства-правонарушителя права на обслуживание и получение помощи.

Лишение права на получение помощи и обслуживания в отличие от рассмотренных выше форм приостановления прав и привилегий государства-правонарушителя является средством оказания на него принудительного воздействия преимущественно экономического характера.

Лишение государства-правонарушителя помощи означает прекращение оказания ему финансовой, экономической, технической, культурной и иной помощи по линии международной организации. Прекращая обслуживание государства-правонарушителя, международная организация лишает его возможности бесплатного и оперативного получения официальных документов организации и пользования иными ее услугами.

Право международной организации на лишение государства-правонарушителя помощи и обслуживания вытекает из общих уставных положений о приостановлении прав и привилегий. Тем не менее уставы многих международных организаций специально предусматривают возможность применения этих мер.

Так, ст. XII Устава МАГАТЭ предусматривает, что в случае несоблюдения государством-получателем его обязательств относительно мирного использования расщепляющихся материалов и оборудования или требований в области здравоохранения и безопасности Совет Агентства «может принять одну из следующих мер или обе эти меры: он может распорядиться о сокращении или приостановке помощи, предоставляемой Агентством или каким-либо его членом, и потребовать возвращения материалов и оборудования, предоставленных члену-получателю или группе членов-получателей».

В соответствии со ст. ст. V, VI, XV Соглашения Международного валютного фонда государства — члены МВФ, нарушающие свои международные финансовые обязательства, лишаются права на пользование средствами фонда.

Применение аналогичных мер предусматривает учредительный акт Международного банка экономического сотрудничества стран — членов СЭВ, ст. VII которого устанавливает, что Банк уполномочивается «ограничивать или полностью прекращать предоставление кредитов банкам тех Договаривающихся Сторон, которые нарушают свои платежные обязательства перед Банком или другими Договаривающимися Сторонами».

Значительно реже встречается уставная регламентация лишения права на обслуживание. К немногочисленным примерам такого рода относится Устав ВОЗ, ст. 7 которого предусматривает лишение права на обслуживание наряду с лишением права голоса.

Анализ деятельности международных организаций свидетельствует, что они чаще всего принимают решения о прекращении помощи государству-правонарушителю.

Примерами могут служить многочисленные решения ЮНЕСКО, которая проводит довольно четкую линию на лишение государств-правонарушителей своей помощи. Начиная с середины 60-х годов эта организация неоднократно принимала решения об отказе в помощи государствам, совершающим преступления колониализма. Так, Генеральная конференция ЮНЕСКО в резолюции «Вклад ЮНЕСКО в дело мира и ее задачи в деле ликвидации колониализма и расизма», принятой 18 ноября 1972 г. на ее

XVII сессии, подтвердила решения предыдущих сессий «не предоставлять никакой помощи правительствам Португалии и ЮАР и незаконному расистскому режиму Южной Родезии ..».

На XVIII сессии в специальной резолюции от 20 ноября 1974 г. Генеральная конференция ЮНЕСКО, констатировав упорный отказ Израиля соблюдать резолюции ООН и ЮНЕСКО, призывающие отменить предпринятые им международно-противоправные меры по изменению статуса г. Иерусалима и его культурного и исторического характера или облика, предложила Генеральному директору «воздерживаться от предоставления помощи Израилю в области образования, науки и культуры до тех пор, пока он не будет скрупулезно соблюдать упомянутые выше резолюции и решения».

Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи ООН все специализированные учреждения ООН к началу 70-х годов прекратили оказание какой-либо помощи ЮАР, Португалии, Южной Родезии.

Каждая из рассмотренных форм приостановления прав и привилегий членства предусматривает разную степень ограничения прерогатив и возможностей государства-члена, совершившего международное правонарушение. Вполне очевидно, что максимальное воздействие на государство-правонарушителя будет оказано, если международная организация примет решение о применении в отношении него комплекса мер, включая лишение права голоса, лишение права на представительство и лишение права на обслуживание и получение помощи. В таких случаях происходит как бы временное приостановление членства* государства-правонарушителя в данной международной организации.

Международная организация может сразу принять решение о временном приостановлении членства в ней государства-правонарушителя.

Так, в мае 1975 г. по решению VII Всемирного метеорологического конгресса было приостановлено членство ЮАР в ВМО.

Согласно решениям Совета ЛАГ, сессия которого состоялась 27—31 марта 1979 г., было временно приостановлено членство АРЕ в ЛАГ, после того как Египет в нарушение своих международных обязательств как члена ЛАГ подписал 26 марта 1979 г. Кэмп-Дэвидский мирный договор с Израилем. В течение 1979 г. членство АРЕ было временно приостановлено также в Организации исламской конференции, ОАПЕК и во многих межарабских союзах и федерациях межправительственного характера.

В этом случае государство, членство которого временно приостановлено и которое формально-юридически остается членом организации, лишается права на представительство во всех ее органах и права на получение от нее помощи и обслуживания.

---

* Следует отметить, что в уставах некоторых международных организаций вместо выражения «приостановление прав и привилегий» употребляется термин «приостановление членства» (см., например, разд. 2 ст. VI Устава МБРР; разд. 2 ст. 5 Устава МФК; разд. 2 ст. VII Устава МАР; разд. 2 ст. 9 Устава Межамериканского банка развития; п. 1 ст. 44 Устава Африканского банка развития).

Решения Совета ЛАГ о временном приостановлении членства АРЕ предусматривали, что Египет лишается всех прав члена Лиги арабских государств (разд. II решения о политических и дипломатических санкциях), экономической помощи, предоставляемой правительству Египта и его организациям Арабским фондом, банками и финансовыми институтами в рамках Лиги арабских государств, и считается временно выбывшим из учреждений, фондов и организаций Лиги арабских государств (разд. II и IV решения об экономических санкциях). Специфика статуса АРЕ как государства местопребывания штаб-квартиры ЛАГ и штаб-квартиры других арабских международных организаций обусловила и такую меру, как перевод их в столицы других арабских стран (разд. III, IV решения о политических и дипломатических санкциях).

Временное приостановление членства, каким бы способом оно ни осуществлялось, можно назвать квази-исключением из международной организации, поскольку, будучи лишенным прав и привилегий членства в полном объеме, государство-правонарушитель утрачивает возможность принимать какое-либо участие в работе международной организации. Не случайно государства, по отношению к которым применяется такая мера, нередко заявляют о своем выходе из международной организации *. Интересно отметить в этой связи, что Устав Европейского Совета самым недвусмысленным образом ассоциирует лишение права на представительство с фактическим и юридическим прекращением членства в Совете. Ст. 8 Устава Европейского Совета, которая предусматривает основания лишения права на представительство, устанавливает, что Комитет министров может предложить государству-члену, лишенному права на представительство, «выйти из Совета в соответствии с условиями, предусмотренными ст. 7. Если оно пренебрегло этим предложением, Комитет может принять решение о прекращении его членства в Совете, начиная с даты, установленной самим Комитетом»**.

В уставах большинства международных организаций, включая даже отдельные организации системы ООН, например МАГАТЭ и ВМО ***, приостановление прав и привилегий государств-членов выступает в качестве самостоятельной меры

---

* Так, после осуждения политики апартеида, проводимой в Южной Африке, и лишения ее прав и привилегий в ряде международных организаций правительство ЮАР заявило о выходе из ЮНЕСКО (5 апреля 1955 г.), ФАО (18 декабря 1963 г.), МОТ (11 марта 1964 г.). По той же причине ЮАР с марта 1964 г. не принимает участия в работе ВОЗ.

** В декабре 1969 г. мера, предусмотренная в ст. 8, была применена к Греции. Установив нарушение прав человека греческим правительством, Ассамблея Совета приняла решение о лишении Греции права на представительство постановлением от 30 января 1969 г., а Комитет министров резолюцией от 12 декабря 1969 г. констатировал выход Греции из Совета.

*** Так, Устав МАГАТЭ предусматривает: «Действие привилегий и прав члена Агентства, постоянно нарушающего постановления настоящего Устава или любых соглашений, заключенных им в силу настоящего Устава, может по рекомендации Совета управляющих быть приостановлено Гене-

принуждения, призванной обеспечить соблюдение ими своих уставных обязательств и тем самым способствовать нормальному функционированию международной организации.

Вместе с тем Устав ООН предусматривает особый порядок применения этой меры. «Если против какого-либо Члена Организации были предприняты Советом Безопасности действия превентивного или принудительного характера, — гласит ст. 5 Устава, — Генеральная Ассамблея имеет право, по рекомендации Совета Безопасности, приостанавливать осуществление прав и привилегий, принадлежащих ему как Члену Организации». В свою очередь уставы ряда специализированных учреждений и органов ООН, например ЮНЕСКО, ИКАО, ЮНИДО, предусматривают, что приостановление прав и привилегий государства-члена зависит от того, применяется ли подобная мера против данного государства Организацией Объединенных Наций*. Из этого следует, что Устав ООН и уставы других международных организаций придают приостановлению прав и привилегий характер вспомогательной меры, которая должна дополнять и усиливать принудительные меры, предпринимаемые Советом Безопасности ООН на основе главы VII Устава в целях осуществления эффективных коллективных действий для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Таким образом, приостановление прав и привилегий может выступать в качестве самостоятельной принудительной меры, призванной способствовать укреплению материальных и организационно-правовых основ институционного механизма и одновременно быть элементом системы коллективного обеспечения безопасности государства.

ральной конференцией по решению большинства в две трети голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов» (ст. XIX, ч. В).

В ст. 31. Устава ВМО записано: «Если какой-нибудь член не выполняет свои финансовые обязанности по отношению к Организации или не выполняет другие обязанности, возложенные на него настоящей Конвенцией, Конгресс может отстранять данного члена от исполнения своих обязанностей и использования преимущества члена Организации до тех пор, пока не будут выполнены финансовые и другие обязательства».

* Так, в п. 4 ст. II Устава ЮНЕСКО сказано: «В случае, если государство — Член Организации временно лишается прав и привилегий в качестве Члена Организации Объединенных Наций, то оно временно лишается прав и привилегий как член Организации».

Ст. 93 (с) Устава ИКАО гласит: «Члены Организации, которые временно лишены права пользования правами и привилегиями, вытекающими из членства в Организации Объединенных Наций, по просьбе последней будут временно лишены права пользования правами и привилегиями, вытекающими из членства в данной Организации»;

Ст. 5 Устава ЮНИДО предусматривает: «Любой член Организации, который временно лишен своих прав и привилегий, связанных с членством в Организации Объединенных Наций, автоматически временно лишается прав и привилегий, связанных с членством в Организации».

ж) *Отказ в членстве.* Изучение уставных предписаний и деятельности международных организаций дает основание для вывода о том, что отказ в членстве может иметь две формы: исключение государства-правонарушителя из организации; воспрепятствование ему стать членом организации.

По своим практическим последствиям обе формы отказа в членстве имеют равнозначный эффект, заключающийся в полном лишении государства-правонарушителя возможности пользоваться преимуществами и благами международного сотрудничества, обеспечиваемыми данной международной организацией. В зависимости от обстоятельств международная организация может прибегнуть к применению этой принудительной меры в любой из упомянутых форм. Однако уставы международных организаций, регламентируя порядок отказа в членстве, предусматривают ясно выраженно, как правило, лишь такую его форму, как исключение из международной организации [200; 201].«Член Организации, систематически нарушающий принципы, содержащиеся в настоящем Уставе, может быть исключен из Организации Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности», — гласит ст. 6 Устава ООН. Не менее четко сформулированы положения уставов специализированных учреждений ООН и других международных организаций*, которые в той или иной форме устанавливают, что исключению подлежат государства-члены, нарушающие свои обязательства или по Уставу ООН, или по Уставу данной организации.

В этой связи заслуживает внимания своеобразие Устава ИКАО, который наряду с традиционными основаниями прекращения членства содержит специальное положение, согласно которому любое государство, которое не ратифицирует в определенный срок важные, по мнению Ассамблеи, поправки к Чикагской Конвенции 1944 г., перестает быть членом Организации и стороной Конвенции (п. б ст. 94).

Следует также отметить, что в ст. XV, разд. 2 которой назван «Принудительный выход», Устав МВФ говорит не об исключении из этой организации, а предусматривает, что «если член упорствует в неисполнении какого-либо обязательства в соответствии с данным Уставом, то от него можно потребовать выхода из членства в Фонде по решению Совета Управляющих...».

Воспрепятствование государству-правонарушителю стать членом организации как форму отказа в членстве довольно определенно фиксирует лишь Устав ИМКО, который в ст. 11

* См., например, п. 5 ст. II Устава ЮНЕСКО; ст. 93 (бис) Устава ИКАО; ст. 11 Устава ИМКО; разд. 2 ст. XV Устава МВФ; разд. 2 и 3 ст. VI Устава МБРР; разд. 2 ст. 5 Устава МФК; разд. 3 ст. VII Устава МАР; разд. 2 ст. 9 Устава Межамериканского банка развития; п. 2 ст. 44 Устава Американского банка развития; ст. 8 Европейского Совета; ст. XVIII Устава ЛАГ; ст. 13 Устава ЦЕРН; ст. 19 Устава ЕОКИ; ст. 24 Устава ЕЛДО и т. д.

предусматривает, что «никакое государство или территория не может стать или оставаться членом Организации, если это противоречит решению Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций». Однако не возникает сомнения в том, что любая международная организация имеет право не только исключить из своего состава государство, являющееся ее членом, но и воспрепятствовать тому или иному государству стать членом организации, если его поведение несовместимо с основами международного правопорядка или противоречит требованиям устава данной международной организации. Для определения того, соответствует ли поведение государства требованиям устава организации, юридическими критериями служат уставные предписания, фиксирующие ее цели, права и обязанности государств-членов, а фактическими — само поведение государства-правонарушителя. Нередко в уставах определяются специальные критерии, которым должно соответствовать государство и его поведение для того, чтобы оно могло стать членом данной организации. Так, ст. 4 Устава ООН гласит, что прием в члены организации открыт для «миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять». Вполне очевидно, что ООН обладает неоспоримой прерогативой воспрепятствовать приему в ее члены государств, поведение которых противоречит упомянутым требованиям. Несомненно также, что подобными прерогативами обладают и другие международные организации.

Например, согласно ст. IV (п. В) Устава МАГАТЭ при приеме нового члена организации Совет Управляющих и Генеральная Конференция должны установить, что данное государство способно и готово выполнять обязательства, связанные с членством в Агентстве, учитывая при этом также его способность и готовность действовать в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций.

Международной практике известны как случаи воспрепятствования государству-правонарушителю стать членом организации, так и случаи исключения такого государства из международной организации.

Так, не была допущена к первоначальному членству в ООН и в ее специализированных учреждениях франкистская Испания. В резолюции от 12 ноября 1946 г., принятой на I сессии Генеральной Ассамблеи ООН, говорилось, что Генеральная Ассамблея, «убедившись в том, что фашистское правительство Франко в Испании... делает невозможным... участие испанского народа в международных делах совместно с другими народами Объединенных Наций, рекомендует лишить правительство Франко в Испании права вхождения в международные учреждения, созданные Организацией Объединенных Наций или поставленные в связь с ней, а также лишить его участия в совещаниях или иных видах деятельности, которые могут проводиться Объединенными Нациями или этими учреждениями, — до того времени, когда в Испании будет создано новое и приемлемое правительство».

Эта резолюция была отменена резолюцией Генеральной Ассамблеи от 4 ноября 1950 г. Тем не менее Испания была допущена в ООН лишь в 1955 г., хотя до этого она стала членом ряда ее специализированных учреждений.

В соответствии с резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, постановившими не признавать незаконный режим белого меньшинства в Южной Родезии и лишить его преимуществ международного сотрудничества, это расистское государство, которое возникло в 1965 г., не было допущено ни в одну из международных организаций. В тех случаях, когда попытки вступления Южной Родезии в международные организации имели место накануне принятия упомянутых резолюций, соответствующие организации предприняли меры, сделавшие их юридически ничтожными. Так, Административный Совет МСЭ на XXI сессии в 1966 г. принял резолюцию, которая поручала Генеральному секретарю этой организации: а) исключить поставленную 12 ноября 1965 г. подпись бывшей родезийской делегации с копии Конвенции и с ее дополнительных, заключительного и факультативного, протоколов; б) отказывать в принятии любого документа, имеющего целью ратификацию или присоединение от имени или по поручению существующего незаконного режима в Родезии; в) предпринять необходимые шаги, с тем чтобы существующий незаконный режим в Родезии не получал приглашений принимать участие в работе любой конференции или совещании, созываемых Союзом или под его эгидой, до тех пор, пока Административный Совет, принимая во внимание решения ООН, не признает, что условия для конструктивного сотрудничества восстановлены.

Известно, что в декабре 1946 г. Испания во исполнение требований Генеральной Ассамблеи ООН была исключена из ИКАО.

В феврале 1966 г. по решению Исполнительного комитета Международного бюро просвещения из этой организации была исключена Португалия.

В ноябре 1976 г. Совещание представителей государств — членов Андского пакта приняло решение об исключении Чили из этой международной организации за отказ чилийского правительства соблюдать ст. 24 Картахенского соглашения, устанавливающую порядок деятельности иностранных компаний и определяющую потолок их прибылей, дозволенных к вывозу из стран — членов Андского пакта.

В заключение отметим, что уставы ряда специализированных учреждений ООН, например ИКАО, ЮНЕСКО, ИМКО, ставят исключение государства-члена в зависимость от позиции ООН по данному вопросу.

Так, ст. 93 (бис) Устава ИКАО предусматривает, что государство, правительство которого Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала лишить права членства в международных учреждениях, или государство, исключенное из членов ООН, «автоматически перестает быть членом Международной организации гражданской авиации».

Ст. II Устава ЮНЕСКО гласит: «Государства-члены настоящей Организации автоматически выбывают из нее, если они исключены из Организации Объединенных Наций» (п. 5).

Своеобразную систему автоматического исключения государства-правонарушителя предусматривают уставы МБРР, МАР и МФК, но они ставят применение этой меры в зависимости от подобных принудительных действий МВФ. «Любой член, который прекращает быть членом Международного валютного фонда, — гласит разд. 3 ст. VI Устава МБРР, — через три месяца автоматически прекращает быть членом Банка...» В свою очередь уставы МАР и МФК предусматривают, что любой член, который прекращает быть членом Банка, автоматически прекращает быть членом Международной ассоциации развития и Международной финансовой корпорации (разд. 3 ст. VII Устава МАР; разд. 2 ст. 5 Устава МФК).

Иными словами, отказ в членстве, подобно приостановлению прав и привилегий членства, может выступать в качестве самостоятельной принудительной меры и (или) являться элементом системы коллективного обеспечения безопасности государства.

з) Исключение из международного общения. Исключение из международного общения представляет собой лишение государства-правонарушителя преимуществ международного сотрудничества с другими субъектами международного права вне рамок международной организации посредством комплекса невооруженных принудительных мер, коллективно применяемых против него государствами — членами международной организации в соответствии с ее решениями. Этот вид международно-правовых санкций может проявляться во множестве форм и осуществляться самыми разнообразными способами. Примерный перечень наиболее типичных общих форм исключения из международного общения зафиксирован в ст. 41 Устава ООН, которая предусматривает «полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений». Перечень аналогичных форм исключения из международного общения закреплен в Межамериканском договоре 1947 г. о взаимной помощи, ст. 8 которого относит к их числу «отозвание глав дипломатических миссий; разрыв дипломатических отношений; разрыв консульских отношений; полный или частичный разрыв экономических отношений или железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, телефонных и радиотелефонных или радиотелеграфных связей...».

Уставы некоторых специализированных международных организаций и органов предусматривают разрыв отношений с государством-правонарушителем в узкоспециальных сферах, относящихся к их предметной компетенции. Так, ст. 87 Чикагской конвенции 1944 г. о международной гражданской авиации (Устав ИКАО) возлагает на каждое договаривающееся государство обязательство «не разрешать деятельность авиапредприятия какого-либо договаривающегося государства в воздушном пространстве над своей территорией», если Совет ИКАО принял решение, что эксплуатация данным авиапредприятием международных авиационных линий не соответствует положениям настоящей конвенции.

Согласно ст. 88 договора 1951 г. о Европейском объединении угля и стали и положений договора от 8 апреля 1956 г. об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ Комиссия может уполномочить государства-члены ЕОУС прекратить выполнение ими своих обязательств,

предусмотренных ст. 4 договора о ЕОУС, по отношению к государству, не выполняющему своих обязательств по данному договору. По смыслу ст. 4 ограничительные коллективные меры, применение которых предусмотрено ст. 88 договора о ЕОУС, могут, в частности, включать введение таможенных пошлин (или равнозначных им сборов), количественных ограничений в обороте сырья и продукции угольной и металлургической промышленности; установление запретов для свободного обращения рабочей силы, занятой в этих отраслях промышленности, и т. п. Аналогичного характера меры могут быть предприняты странами—членами Европейской ассоциации свободной торговли по решению Совета ЕАСТ в случае невыполнения каким-либо государством-членом его указаний по урегулированию спора, относящегося к осуществлению положений Конвенции 1959 г. об учреждении ЕАСТ (ст. 31).

В соответствии со ст. 14 Единой конвенции 1961 г. о наркотических средствах Международный комитет по контролю над наркотиками может, если он имеет основания считать, что осуществление целей этой Конвенции поставлено под серьезную угрозу вследствие невыполнения какой-либо страной или территорией постановлений Конвенции, и если он признает такой порядок действий необходимым, «рекомендовать сторонам прекратить ввоз наркотических средств, вывоз наркотических средств или то и другое в данную страну или территорию либо из этой страны и территории...». Аналогичное положение имеется в ст. 19 Конвенции 1971 г. о психотропных веществах.

Упомянутые и подобные им международно-правовые санкции, предписываемые уставами специализированных международных организаций, представляют собой специальные формы ограниченного исключения из международного общения, которые могут иметь самостоятельный характер или выступать в качестве элементов общих форм исключения из международного общения, если специализированная международная организация присоединяет свои усилия к санкционным принудительным акциям ООН или региональных организаций коллективной безопасности.

Наиболее полное представление о многообразии форм исключения из международного общения и способов их реализации дает анализ практики международных организаций. Если в уставах международных организаций фиксируются лишь указания на наиболее типичные формы исключения из международного общения, то в постановлениях международных организаций, предписывающих применение этого вида санкционного принуждения, обнаруживается не только более богатая гамма конкретных его форм, но и указываются спо-

собы их осуществления. Следует, однако, иметь в виду, что подавляющее большинство постановлений международных организаций не проводит четкого различия между формами и способами исключения из международного общения. Довольно часто в одном и том же постановлении и даже в одном и том же его пункте могут быть определены, с одной стороны, те или иные формы исключения из международного общения без указания на способы их реализации, а с другой — способы реализации других форм исключения из международного общения без указания на эти формы. В результате формы и способы реализации исключения из международного общения предстают как бы в качестве однозначных и однопорядковых величин, хотя в действительности они не являются таковыми. Следовательно, изучая деятельность международных организаций с целью выявления форм исключения из международного общения, необходимо обращать тщательное внимание на их отграничение от способов осуществления этого вида международно-правовых санкций.

Особый интерес в плане выявления форм и сопутствующих им способов исключения из международного общения представляет практика ООН, органы которой неоднократно принимали резолюции о применении международно-правовых санкций против ЮАР, Португалии и Южной Родезии. Конкретные формы и способы исключения ЮАР из международного общения были впервые установлены резолюцией Генеральной Ассамблеи 1761 (XVII) от 6 ноября 1962 г., которая рекомендовала государствам—членам ООН применить против ЮАР следующие принудительные меры: «a) разорвать дипломатические отношения с правительством Южной Африки или воздерживаться от установления таких отношений; b) закрыть свои порты для любых судов под южноафриканским флагом; c) принять законы, запрещающие их судам заходить в южноафриканские порты; d) бойкотировать все южноафриканские товары и воздерживаться от экспорта товаров, включая любые типы оружия и военного снаряжения, в Южную Африку; e) отказывать в праве посадки и не допускать полетов любых воздушных судов, принадлежащих правительству Южной Африки или компаниям, зарегистрированным в соответствии с южноафриканскими законами». Как явствует из предписаний этой резолюции, она устанавливает такую форму исключения из международного общения, как разрыв дипломатических отношений, не указывая на способы ее реализации.

В то же время предписания данной резолюции в п. п. b), c), d), e) фиксируют способы реализации таких форм исключения из международного общения, как разрыв экономических отношений, прекращение военного сотрудничества,

прекращение транспортных сообщений, без упоминания об этих формах.

Детальная регламентация способов прекращения военного сотрудничества с ЮАР без четкой фиксации этой формы исключения из международного общения содержится в резолюциях Совета Безопасности, которые предусмотрели введение всеобъемлющего и юридически обязательного эмбарго на поставки Южной Африке всех типов оружия и военного снаряжения, включая запрещение продажи или передачи оружия и боеприпасов, военно-транспортных средств и военной техники, запасных частей для нее; аннулирование всех лицензий на производство оружия и боеприпасов; отказ от любого сотрудничества в производстве и совершенствовании ядерного оружия и т. д.*

Рассмотренные формы и способы исключения ЮАР из международного общения были подтверждены, развиты и конкретизированы в целом ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые, в частности, рекомендовали государствам-членам полное прекращение экономического, военного, политического и любого иного сотрудничества с ЮАР** посредством запрета: а) оказывать ей какую бы то ни было помощь, включая военную, и предоставлять коммерческое и любое иное обслуживание***; б) вести торговлю, включая поставки нефти, нефтепродуктов и стратегического сырья, осуществлять капиталовложения и представлять займы правительству ЮАР или южноафриканским компаниям ****; в) осуществлять рейсы в ЮАР и из ЮАР транспортными средствами их авиационных и судоходных компаний, а также обслуживать любые самолеты и суда, следующие в ЮАР или из ЮАР *****; г) устанавливать контакты со спортивными орга-

---

* См., например, резолюции 181 (1963) от 7 августа 1963 г.; 182 (1963) от 4 декабря 1963 г.; 191 (1964) от 18 июня 1964 г.; 282 (1970) от 23 июня 1970 г.; 311 (1972) от 4 февраля 1972 г.; 418 (1977) от 4 ноября 1977 г.

** См. п. 7 резолюции 2671 (XXV) от 8 декабря 1970 г.; п. 16 резолюции 2923 E (XXVII) от 15 ноября 1972 г.

*** См. п. 11 резолюции 2105 (XX) от 20 декабря 1965 г.; п. 9 резолюции 2189 (XXI) от 13 декабря 1966 г.; п. 4 резолюции 2311 (XXII) от 14 декабря 1967 г.; п. 8 резолюции 2326 (XXII) от 16 декабря 1967 г.; п. 4 резолюции 2426 (XXIII) от 18 декабря 1968 г.; п. 10 резолюции 2506 B (XXIV) от 21 ноября 1969 г.; п. 6 резолюции 2548 (XXIV) от 11 декабря 1969 г.; п. 6 резолюции 2555 (XXIV) от 12 декабря 1969 г.; п. 9 резолюции 2704 (XXV) от 14 декабря 1970 г.; п. 7 резолюции 2874 (XXVI) от 20 декабря 1971 г.; п. 9 резолюции 2908 (XXVII) от 2 ноября 1972 г.; п. п. 12 и 13 резолюции 2923 E (XXVII) от 15 ноября 1972 г.; п. 6 резолюции 2980 (XXVII) от 14 декабря 1972 г.

**** См. п. 5в резолюции 2202 A (XXI) от 16 декабря 1966 г.; п. 5с резолюции 2506 B (XXIV) от 21 ноября 1969 г.; п. 11 резолюции 3411 (XXX) от 10 декабря 1975 г.

***** См. п. 5в резолюции 2506 B (XXIV) от 21 ноября 1969 г.

низациями, построенными на основе принципов апартеида, или с южноафриканскими спортивными командами, формируемыми на расовой основе *.

Аналогичный характер имели формы и способы исключения из международного общения, в которые были облечены международно-правовые санкции, применяемые против Португалии с 1962 по 1975 г. Резолюции Генеральной Ассамблеи рекомендовали государствам-членам порвать дипломатические и консульские отношения с Португалией; закрыть свои порты для всех судов под португальским флагом; запретить своим судам заходить в какие бы то ни было порты Португалии ее колониальных территорий; не разрешать посадку и транзит всех самолетов, принадлежащих правительству Португалии или обслуживающих его, а также принадлежащих компаниям, зарегистрированным в соответствии с законами Португалии; бойкотировать всякую торговлю с Португалией, а также прекратить всякое сотрудничество с ней в военной сфере **. Резолюции Совета Безопасности предлагали государствам-членам ввести эмбарго на поставки Португалии всех типов оружия и военного снаряжения, равно как и любой помощи, способствовавшей продолжению репрессий против народов территорий, находившихся под ее управлением ***.

Большим разнообразием форм и способов исключения государства-правонарушителя из международного общения отличался продолжавшийся с 1965 по 1980 г. процесс применения международно-правовых санкций против Южной Родезии. Установленные более чем 20 резолюциями Совета Безопасности формы и способы исключения Южной Родезии из международного общения имели практически всеобъемлющий характер, охватывая следующий круг мер:

непризнание незаконного режима ****;

непризнание в официальной или иной форме любого акта должностных лиц или учреждений незаконного режима *****;

непризнание любого внутреннего урегулирования под эгидой незаконного режима и любых представителей и органов, созданных в результате такого урегулирования ******;

---

* См. п. 3а резолюции 3411 Е (XXX) от 10 декабря 1975 г.

** См., например, следующие резолюции: 1807 (XVII) от 14 декабря 1962 г.; 1913 (XVIII) от 3 декабря 1963 г.; 2107 (XX) от 21 декабря 1970 г.

*** См. например, следующие резолюции: 180 (1963) от 31 июля 1963 г.; 183 (1963) от 11 декабря 1963 г.; 218 (1965) от 23 ноября 1965 г.

**** См. п. 2 резолюции 216 (1965) от 12 ноября 1965 г.; п. 6 резолюции 217 (1965) от 20 ноября 1965 г.; п. 2 резолюции 277 (1970) от 18 марта 1970 г.; п. 5 резолюции 288 (1970) от 17 ноября 1970 г.; п. 7 резолюции 328 (1973) от 2 февраля 1973 г.

***** См. п. 3 резолюции 277 (1970) от 18 марта 1970 г.

****** См. п. 2 резолюции 423 (1978) от 14 марта 1978 г.; п. 6 резолюции 445 (1979) от 8 марта 1979 г.; п. п. 2, 3 резолюции 448 (1979) от 30 апреля 1979 г.

разрыв всех дипломатических, консульских, военных и других отношений с незаконным режимом и прекращение любого представительства в Южной Родезии*;

прекращение экономических связей с Южной Родезией посредством запрета: а) импортировать любые товары и сырье из Южной Родезии и экспортировать любые товары и сырье в Южную Родезию **; б) оказывать экономическую и финансовую помощь незаконному режиму***; в) заключать любые сделки, которые могут дать Южной Родезии возможность получать из какой-либо страны или направлять в какую-либо страну товары или услуги****; г) страховать полеты воздушных судов, пассажиров и перевозимые на таких судах грузы, морские грузы, направленные в Южную Родезию и из нее, любые сырьевые или промышленные товары, импортируемые или экспортируемые Южной Родезией, а также принадлежащие любому торговому, промышленному или коммунальному предприятию в Южной Родезии *****; д) предоставлять любому торговому, промышленному или коммунальному предприятию в Южной Родезии права на использование каких-либо торговых наименований, торговой марки или зарегистрированного образца в связи с продажей или распространением каких-либо товаров, сырья или услуг такого предприятия******; е) использовать или передавать на своей территории какие-либо средства незаконным режимом, его представительствами, их отделениями или агентами *******;

прекращение всякого транспортного сообщения с Южной Родезией посредством запрета отправки на судах или самолетах под флагом государств — членов ООН или наземными транспортными средствами через их территории всех видов сырья и товаров, следующих в Южную Родезию или из Южной Родезии, а также путем воспрепятствования самолетам национальных авиакомпаний совершать полеты в Южную Родезию или из нее********;

---

* См. п. п. 6 и 8 резолюции 217 (1965) от 20 ноября 1965 г.; п. 10 резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.; п. 9а резолюции 277 (1970) от 18 марта 1970 г.

** См. п. 2 резолюции 232 (1966) от 16 декабря 1966 г.; п. 3 резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.

*** См. п. 5 резолюции 232 (1966) от 16 декабря 1966 г.; п. 4 резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.; п. 3 резолюции 277 (1970) от 18 марта 1970 г.

**** См. п. п. 3, 4, 6 и 7 резолюции 333 (1973) от 28 мая 1973 г.

***** См. п. п. 3 и 4 резолюции 314 (1972) от 28 февраля 1972 г., п. 1 резолюции 388 (1976) от 6 апреля 1976 г.

****** См. п. 2 резолюции 388 (1976) от 6 апреля 1976 г.

******* См. п. 1 резолюции 409 (1977) от 27 мая 1977 г.

******** См. п. 2е резолюции 232 (1966) от 16 декабря 1966 г.; п. п. 3с и 3е резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.; п. 9в резолюции 1977 (1970) от 18 марта 1970 г.

создание препятствий эмиграции в Южную Родезию *; недопущение въезда на территорию государств-членов лиц с южнородезийским паспортом или лиц, проживающих в Южной Родезии, которых государства-члены имеют основание считать пособниками незаконного режима **. Аналогичные формы исключения Южной Родезии из международного общения фиксировали также многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ***.

Своеобразные формы и способы исключения из международного общения обнаруживает анализ практики ЛАГ, по решениям которой международно-правовые санкции были предприняты против Израиля, Египта, ЮАР, ФРГ, Португалии, Южной Родезии.

Сообразуясь с решениями органов ЛАГ, все страны-члены, кроме Египта, не признают Израиль как государство и не поддерживают с ним никаких отношений. При этом ЛАГ уделяет особое внимание соблюдению странами-членами принудительных мер, направленных на исключение Израиля из международного общения в экономической сфере. Порядок применения такого рода мер определяют Общий закон по бойкоту Израиля (ОЗБИ) и Общие принципы бойкота Израиля (ОПБИ) ****, которые обязывают страны — члены ЛАГ запретить: а) заключение их физическими и юридическими лицами любых сделок с израильскими гражданами и компаниями, с физическими лицами, проживающими в Израиле, а также с любыми лицами и компаниями, банками, страховыми фирмами, сочувствующими сионизму, действующими в его интересах или сотрудничающими с Израилем (ст. 1 ОЗБИ; п. п. 10, 15—22 ОПБИ); б) импорт любых израильских товаров и продукции из любых стран, включая подарки или помощь в виде товаров и продукции израильского происхождения; товары и продукцию, компоненты которых имеют израильское происхождение, а также импорт товаров и продукции иностранных компаний, сделки с которыми запрещены ввиду их сотрудничества

---

* См. п. 8 резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.

** См. п. п. 5а, 5в резолюции 253 (1968) от 29 мая 1968 г.

*** См., например, ее резолюции 2151 (XXI) от 17 ноября 1966 г.; 2262 (XXII) от 3 ноября 1967 г.; 2446 (XXIII) от 19 декабря 1968 г.; 2548 (XXIV) от 11 декабря 1969 г.; 2765 (XXVI) от 16 ноября 1971 г.; 2877 (XXVI) от 20 декабря 1971 г. и др.

**** Общий закон по бойкоту Израиля представляет собой решение Совета ЛАГ, принятое 11 ноября 1954 г. на его XXII сессии.

Общие принципы бойкота Израиля представляют собой документ ЛАГ, инкорпорирующий и систематизирующий многочисленные решения органов ЛАГ о невооруженных международно-правовых санкциях, подлежащих применению против Израиля. Тексты обоих документов приведены как приложения в работе Мохамеда Ала-Эддина аль-Хусейна [112].

с Израилем и которые включены по решению Бюро бойкота Израиля в «черные списки»; импорт любых товаров и продукции, перевозимых на судах, включенных в «черные списки», ввиду их использования израильскими фирмами (ст. 2 ОЗБИ п. п. 2, 5, 27 ОПБИ); в) экспорт любых товаров и продукции в Израиль из стран—членов ЛАГ (ст. 4 ОЗБИ; п. п. 1, 13. 4а ОПБИ); г) перевод денежных вкладов в Израиль и из Израиля (п. 9 ОПБИ); д) деятельность находящихся в странах—членах ЛАГ банков, обслуживающих Израиль или выражающих его интересы (п. 9 ОПБИ); е) демонстрацию и рекламирование товаров, промышленных изделий и любой иной продукции израильского происхождения (ст. 6 ОЗБИ); ж) отправление почтовых посылок для Израиля и из Израиля, а также с товарами и продукцией израильского производства через территории стран — членов ЛАГ (п. п. 6, разд. 9 А, Б, В ОПБИ); з) распространение книг и печатных изданий, опубликованных в Израиле (п. 7 ОПБИ); и) демонстрацию иностранных кинофильмов, телепрограмм, распространение книг, брошюр, карт и любых изданий, содержащих пропаганду Израиля и причиняющих вред арабам (п. п. 20, 29 ОПБИ); к) въезд или проживание лиц еврейского происхождения, не имеющих гражданства какого-либо арабского государства, на территории стран—членов ЛАГ (п. 10 ОПБИ). Столь детальная регламентация способов реализации исключения Израиля из международного общения призвана обеспечить его полную экономическую изоляцию в арабском регионе.

Весьма подробно были определены формы и способы исключения из международного общения Египта. В решениях Специальной сессии Совета ЛАГ, состоявшейся 27—31 марта 1979 г., предусмотрено, что государства-члены разорвут дипломатические отношения с Египтом (разд. I решения о политических, дипломатических санкциях) и прекратят экономическое сотрудничество с ним посредством отказа предоставлять египетскому правительству или его организациям займы, депозиты, гарантии, финансовую, материальную или техническую помощь; запрещения поставок Египту нефти; воздержания от приобретения акций и облигаций, выпускаемых правительством Египта в порядке погашения общего долга. Кроме того, в отношении египетских учреждений, компаний, организаций и отдельных лиц, которые косвенно или прямо ведут дела с Израилем, подлежали применению законы арабского бойкота (разд. I, III, V, VI, VII решения об экономических санкциях).

В других случаях решения ЛАГ просто устанавливали отдельные формы исключения из международного общения или предусматривали применение этого вида международно-пра-

вовых санкций в полном объеме, но без каких-либо специальных указаний на способы их реализации.

Так, с одной стороны, решение Совета ЛАГ, принятое на его XXXVI сессии 19 сентября 1961 г., предписало «не признавать правительство ЮАР, поскольку оно не представляет подавляющее большинство населения и проводит политику апартеида». В мае 1965 г. Совет ЛАГ на своей XXXXIV сессии принял решение о разрыве дипломатических отношений с ФРГ, квалифицировав поставки западногерманского оружия Израилю как соучастие в израильской агрессии против арабских стран.

С другой стороны, решением от 30 сентября 1964 г., принятым на его XXXXII сессии, Совет ЛАГ призвал «все государства, которые имеют дипломатические, консульские или экономические отношения с ЮАР, прервать их и прекратить любые другие виды поощрения политики апартеида». VI Совещание глав арабских государств и правительств 28 ноября 1973 г. приняло решение о «разрыве дипломатических, консульских, культурных, экономических и других отношений с ЮАР, Португалией и Южной Родезией со стороны арабских государств, имеющих еще такие отношения с этими расистскими режимами».

Разнообразные формы и способы исключения из международного общения зафиксированы в резолюциях органов ОАЕ, рекомендовавших применение международно-правовых санкций против ЮАР, Португалии, Южной Родезии, Израиля, Великобритании. Предписания большинства этих резолюций, предусматривая полный разрыв отношений со всеми упомянутыми государствами, кроме Великобритании*, указывали на важнейшие общие формы исключения из международного общения, как-то: непризнание, разрыв дипломатических, консульских, политических, экономических, военных, транспортных, культурных, спортивных и других отношений **. Многие резолюции ОАЕ содержали указания на конкретные способы реализации форм исключения из международного об-

---

* Резолюция VI Чрезвычайной сессии Совета Министров ОАЕ ECM/Res. 13 (VI) от 3 декабря 1965 г. предусматривала разрыв государствами — членами ОАЕ дипломатических отношений с Соединенным Королевством, если оно не восстановит законности и порядка в Южной Родезии.

** См., например, п. 8 резолюции «Деколонизация» и п. 2 резолюции «Апартеид и расовая дискриминация», принятых учредительной конференцией ОАЕ 22—25 мая 1963 г., а также резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 5 резолюции CM/Res. 6(I), 2—11 августа 1963 г.; п. 4 резолюции CM/Res. 43(II), 24—29 февраля 1964 г.; п. 2 резолюции CM/Res. 149 (IV), 26 февраля — 9 марта 1965 г.; п. 1 резолюции ECM/Res. 13 (VI) от 3 декабря 1965 г.; п. 3 резолюции CM/Res. 207 (XIV), 27 февраля — 6 марта 1970 г.; п. 13 резолюции CM/Res. 270 (XIX), 5—12 июля 1972 г.; п. п. 4, 17, 20 резолюции ECM/Res. 21 (VIII), 19—21 ноября 1973 г.; п. 4 резолюции CM/Res. 553 (XXIX), 23 июня — 3 июля 1977 г.; п. 7 резолюции CM/Res. 580 (XXIX), 23 июня — 3 июля 1977 г.; п. 6 резолюции CM/Res 581 (XXIX), 23 июня — 3 июля 1973 г.; п. 4 резолюции CM/Res. 719 (XXXIII), 6—20 июля 1979 г., а также резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ: п. 4 резолюции AHG/Res 5 (I), 17—21 июля 1964 г.; п. 4 резолюции AHG/Res. 70 (X), 27—28 мая 1973 г.; п. 5 резолюции AHG/Res. 83 (XIII), 2—6 июля 1976 г.

щения. Уделяя главное внимание регламентации применения такой формы исключения из международного общения, как разрыв экономических отношений, эти резолюции предусматривали следующие способы ее реализации: а) воспрепятствование импорту товаров и сырья из государств-правонарушителей *; б) запрет торговли с ними, включая поставки минерального и иного сырья **; в) недопущение капиталовложений и запрет предоставления им займов ***; г) прекращение платежных расчетов с государствами-правонарушителями и блокирование их счетов в банках ****; д) запрет юридическим и физическим лицам иметь деловые отношения с государствами-правонарушителями, их гражданами, фирмами и компаниями и заключать с ними сделки и соглашения *****. Резолюции ОАЕ предусматривали также некоторые способы прекращения транспортных сообщений и связи, включая: а) запрещение полетов над территориями государств — членов ОАЕ любых самолетов, следующих в государства-правонарушители или вылетающих из них ******; б) закрытие морских портов и аэро-

---

* См., например, п. 9а резолюции «Деколонизация», принятой учредительной конференцией ОАЕ 22—25 мая 1963 г., и такие резолюции Совета Министров ОАЕ: п. п. 4 и 5 резолюции CM/Res. 31 (III), 13—17 июля 1964 г.; п. 3 резолюции CM/Res. 34 (III), 13—17 июля 1964 г.; п. 9 резолюции CM/Res. 48 (IV), 26 февраля — 9 марта 1965 г.; п. 6 резолюции CM/Res. 102 (IX), 4—10 сентября 1967 г., а также резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ: п. 4 резолюции AHG/Res. 6 (I), 17—21 июля 1964 г.; п. 3 резолюции AHG/Res. 9 (I), 17—21 июля 1964 г.

** См., например, следующие резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 5 резолюции CM/Res. 13 (II), 24—29 февраля 1964 г.: п. 4 резолюции CM/Res. 31 (III), 13—17 июля 1964 г.; п. 4 резолюции CM/Res. 76 (VI), 28 февраля — 6 марта 1966 г.; п. 6 резолюции CM/Res. 86 (VII), 31 октября — 6 ноября 1966 г.; п. 7 резолюции CM/Res. 142 (X), 20—24 февраля 1968 г.; п. 2 резолюции CM/Res. 731 (XXXIII), 6—20 июля 1979 г., а также резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ: п. 5 резолюции AHG/Res. 5 (I), 17—21 июля 1964 г.; п.п. 3 и 4 резолюции AHG/Res. 6 (I), 17—21 июля 1964 г.

*** См., например, резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 5 резолюции CM/Res. 13 (II), 24—29 февраля 1964 г. и п. 4 резолюции CM/Res. 553 (XXIX), 23 июня — 3 июля 1977 г., а также п. 5 резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ AHG/Res. 5 (I), 17— 21 июля 1964 г.

**** См., например, п.п. 1а и 1б резолюции Совета Министров ОАЕ ECM/Res. 13 (VI) от 3 декабря 1965 г.

***** См., например, такие резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 6 резолюции CM/Res. 214/Rev. 1 (XVII), 15—19 июня 1971 г.; п. 17 резолюции CM/Res. 268 (XIX), 5—12 июня 1972 г.; п. 9 резолюции CM/Res. 269 (XIX), 5—12 июня 1972 г.

****** См., например, п. 9в резолюции «Деколонизация», принятой учредительной конференцией ОАЕ 22—25 мая 1963 г., и такие резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 7 резолюции CM/Res. 13 (II), 24—29 февраля 1964 г.; п. 1г резолюции ECM/Res. 13 (VI), 3 декабря 1965 г.; разд. I п. 2 резолюции CM/Res. 272 (XIX), 5—12 июня 1972 г.; п. 12 резолюции CM/Res. 734 (XXXIII), 6—20 июля 1979 г., а также п. 6 резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ AHG/Res. 5 (I), 17—21 июля 1964 г.

портов для судов и самолетов государств-правонарушителей*; в) запрещение пользоваться шоссейными и железными дорогами **; г) перерыв телеграфной, телефонной, телетайпной, радиотелеграфной и радиотелефонной связи ***. В некоторых резолюциях ОАЕ упоминались отдельные способы прекращения военного сотрудничества, в частности запрещение военной помощи, поставок оружия и снаряжения, а также материалов для производства или использования такого оружия ****.

Проведенный анализ дает более или менее адекватное представление о формах и способах исключения из международного общения, поскольку применение этого вида международно-правовых санкций наиболее присуще деятельности ООН, ЛАГ и ОАЕ. Следует, однако, иметь в виду, что рассмотренные формы исключения из международного общения далеко не исчерпывают всего их разнообразия. Как свидетельствует международная практика, исключение из международного общения предписывали постановления и других международных организаций *****, и его формы и способы применительно к конкретным ситуациям могут варьироваться в бесконечном множестве проявлений и деталей. Тем не менее, основываясь на анализе уставов международных организаций

---

* См., например, п. 9б резолюции «Деколонизация», принятой учредительной конференцией ОАЕ 22—25 мая 1963 г., и такие резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 7 резолюции CM/Res. 13 (II), 24—29 февраля 1964 г.; разд. II п. 2 резолюции CM/Res. 272 (XIX), 5—12 июня 1972 г.; п. 12 резолюции CM/Res. 734 (XXXIII), 6—20 июля 1979 г., а также п. 6 резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ AHG/Res. 5 (I), 17—21 июля 1964 г.

** См., например, разд. II п. 2 резолюции Совета Министров ОАЕ CM/Res. 272 (XIX), 5—12 июня 1972 г.

*** См., например, п. 1д резолюции Совета Министров ОАЕ ECM/Res. 13 (VI) от 3 декабря 1965 г.

**** См., например, резолюции Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ: п. 6 резолюции AHG/Res. 35 (II), 21—25 октября 1965 г., и п. 8 резолюции AHG/Res. 67 (IX), 12—15 июня 1972 г., а также резолюции Совета Министров ОАЕ: п. 3 резолюции CM/Res. 137 (X), 20—24 февраля 1968 г., и п. 15 резолюции CM/Res. 268 (XIX), 5—12 июня 1972 г.

***** Так, VI консультативное совещание министров иностранных дел стран — членов ОАГ, состоявшееся в августе 1960 г., приняло резолюцию, постановившую, что государства-члены разорвут дипломатические и частично экономические отношения с Доминиканской Республикой ввиду ее непрекращающегося вмешательства во внутренние дела Венесуэлы.

Полное приостановление сотрудничества с Португалией в области образования, науки, культуры предписывала резолюция 9.14 (п. 2), принятая Генеральной конференцией ЮНЕСКО 15 ноября 1968 г. на ее XV сессии.

17 октября 1973 г. Совещание министров нефти стран—членов ОАПЕК приняло решение о сокращении добычи нефти арабскими странами и полном прекращении ее поставок в США и Голландию, которые оказали активную поддержку Израилю во время четвертой арабо-израильской войны в 1973 г.

и практике их деятельности, представляется целесообразным и возможным выделить следующие группы наиболее типичных форм и способов исключения государства-правонарушителя из международного общения:

1) **разрыв экономических отношений** посредством таких основных способов: эмбарго экспорта сырья, изделий промышленности и продукции сельского хозяйства в государство-правонарушитель и бойкот импорта сырья, изделий промышленности и продукции сельского хозяйства из государства-правонарушителя; запрет рекламы любых товаров и сырьевых материалов, происходящих из государства-правонарушителя; отказ в страховании любых изделий промышленности, продукции сельского хозяйства и сырья, происходящих из государства-правонарушителя или предназначенных к ввозу в государство-правонарушитель; запрет предоставления юридическим и физическим лицам государства-правонарушителя права использования каких-либо торговых наименований, торговых марок или зарегистрированных образцов; запрет перевода денежных средств в государство-правонарушитель и недопущение капиталовложений в его экономику, непредоставление ему, его юридическим и физическим лицам займов, кредитов финансовой, материальной, технической и другой помощи; запрет капиталовложений государством-правонарушителем, его юридическими и физическими лицами за рубежом; прекращение платежных расчетов с государством-правонарушителем, изъятие авуаров из его банков и замораживание его банковских счетов; запрет заключать любые соглашения и сделки, которые могут дать возможность государству-правонарушителю получать из соответствующего государства или направлять в него какие-либо изделия промышленности, продукцию сельского хозяйства или сырье, а также любые виды помощи и услуг.

2) **прекращение военного сотрудничества** посредством следующих основных способов: эмбарго на поставку любых типов оружия и боеприпасов, военного снаряжения и военно-транспортных средств; отказ в поставке запасных частей для оружия и военной техники; запрет продажи оборудования и материалов, необходимых для ремонта, производства и использования оружия и военной техники; аннулирование всех лицензий и военных патентов, предоставленных ранее в целях производства оружия и боеприпасов, военного снаряжения и оказания технической помощи в целях производства оружия и военно-транспортных средств; запрет капиталовложений и оказания технической помощи в целях производства оружия и военной техники, а также прекращение любой иной военной помощи, включая подготовку личного состава вооруженных сил государства-правонарушителя;

3) **прекращение транспортного сообщения** (морского, воздушного, железнодорожного) посредством таких основных способов: запрещение предоставления любых транспортных средств для перевозки промышленных изделий, продукции сельского хозяйства и сырья в государство-правонарушитель и из него; закрытие морских портов и аэропортов для судов и самолетов государств-правонарушителей; запрещение пользоваться шоссейными и железными дорогами; запрещение полетов над территориями применяющих санкции государств любых самолетов, следующих в государство-правонарушитель или вылетающих из него;

4) **перерыв связи** посредством следующих основных способов: запрет любых почтовых отправлений, предназначенных для государства-правонарушителя или следующих из него; запрет доставки почтовых отправлений для государства-правонарушителя или из него, следующих через территорию применяющего санкции государства; закрытие каналов или линий телеграфной, телефонной, телетайпной, радиотелефонной, радиотелеграфной связи;

5) **непризнание,** включая непризнание незаконных правительств и режимов; непризнание юридической силы актов их должностных лиц или учреждений, а также непризнание любых ситуаций, вызванных неправомерными деяниями государства-правонарушителя;

6) **отказ от дипломатических и консульских отношений** посредством их разрыва, приостановления или неустановления.

Кроме того, международные организации, в частности специализированные, могут принимать постановления, предписывающие прекращение или приостановление отношений в специальных сферах сотрудничества, например в области образования, науки, техники, культуры, туризма, спорта и т. п.

Специфика подобных принудительных мер состоит в том, что постановления о их применении принимаются международной организацией, но в конечном итоге осуществляются такие меры непосредственно самими государствами-членами и внешне напоминают меры самопомощи. Однако по своей юридической природе они представляют собой централизованные принудительные меры, правовой титул на применение которых предоставляет международная организация и которые осуществляются от ее имени.

В зависимости от типа международной организации, принявшей решение о применении международно-правовых санкций, и характера самого решения исключение из международного общения может быть полным (универсальным) и (или) частичным (ограниченным) по предметной и (или) пространственной сфере.

Так, международно-правовые санкцин, предпринимаемые с 1948 г. по решению ЛАГ против Израиля, являются универсальными по предметной сфере, но их пространственная сфера и соответственно круг государств, применяющих санкции, ограничены пределами территориальной региональной юрисдикции и членским составом ЛАГ.

Международно-правовые санкции против Португалии, предписанные в 1968 г. решением ЮНЕСКО, были практически универсальными по пространственной сфере, но их предметная сфера была ограничена, ибо касалась только разрыва отношенний в области образования, науки и культуры.

Наконец, принудительные меры, предпринятые в 1965 г. ЛАГ против ФРГ и ОАЕ против Великобритании и выразившиеся в разрыве с ними дипломатических отношенний государствами — членами этих организаций, были ограниченными как по предметной, так и по пространственной сферам.

Если исключение из международного общения является универсальным как по предметной, так и по пространственной сфере, оно имеет абсолютный характер и будет означать полную изоляцию государства-провонарушителя.

Такого рода меры практически может предпринять только ООН. Примером служат международно-правовые санкции, применение которых предписывалось решениями Совета Безопасности ООН против Южной Родезии с 1965 по 1980 г.

Изложенное позволяет заключить, что международно-правовые санкции, направленные на исключение государства-правонарушителя из международного общения, могут быть эффективным невооруженным средством коллективного пресечения посягательств на международный правопорядок и обеспечения безопасности государства.

и) Коллективные вооруженные меры. В случае особо опасных посягательств на международный правопорядок, угрожающих всеобщему миру и выливающихся в нарушения мира и акты агрессии, механизм международных организаций может быть использован для применения против государства-правонарушителя принудительных мер с использованием вооруженной силы.

При этом главенствующая роль в применении таких мер принадлежит ООН в лице Совета Безопасности. Ст. 42 Устава ООН гласит: «Если Совет Безопасности сочтет, что меры, предусмотренные в ст. 41, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными, он уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира или безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил Членов Организации».

Вооруженные принудительные меры ООН применяются в двух основных формах: 1) отдельными государствами-члена-

ми или региональными организациями коллективной безопасности от имени ООН по специальным полномочиям Совета Безопасности (ст. ст. 48, 53, 106); 2) посредством использования временных вооруженных сил ООН, специально создаваемых из национальных войсковых контингентов, которые передаются в распоряжение Совета Безопасности на основе особых соглашений, заключаемых между Советом Безопасности и соответствующим государством, и которые используются Советом Безопасности в конкретных ситуациях (ст. ст. 43—45).

Определение формы применения вооруженых сил ООН, установление порядка их использования и финансирования, осуществление постоянного руководства ими относится к исключительной компетенции Совета Безопасности, который при выполнении своих полномочий может опираться на помощь других органов и должностных лиц ООН, в частности Военно-Штабного Комитета и Генерального секретаря ООН (ст. ст. 45—47, 98)*.

Применение вооруженных принудительных мер ООН рассчитано на исключительные случаи. В соответствии со ст. ст. 1, 2, 24, 39 Устава Совет Безопасности уполномочен предпринимать быстрые и эффективные коллективные меры, включая вооруженные, лишь при необходимости предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира. К этому следует добавить, что упомянутые прерогативы Совета Безопастности были конкретизированы его резолюцией 255 (1968) от 19 июня 1968 г., принятой в связи с подписанием Договора о нераспространении ядерного оружия и предусматривающей применение соответствующих мер в случае агрессии с использованием ядерного оружия или угрозы такой агрессии против неядерного государства. В резолюции подчеркивается, что Совет Безопасности, «имея в виду, что любая агрессия с применением ядерного оружия поставила бы под угрозу мир и безопасность всех государств, признает, что агрессия с применением ядерного оружия или угроза такой агрессии против государства, не обладающего ядерным оружием, создала бы обстановку, в которой Совет Безопасности и прежде всего его постоянные члены, обладающие ядерным оружием, должны были бы немедленно действовать в соответствии с их обязательствами по Уставу Организации Объединенных Наций».

По смыслу Устава ООН вооруженные принудительные меры, осуществляемые в соответствии с резолюциями Совета

* Подробно весь комплекс вопросов, связанных с правовой регламентацией создания и использования вооруженных сил ООН, освещается в работах Э. С. Кривчиковой (Александровой), Ю. Я. Михеева, В. С. Семенова [48; 4; 69; 89].

Безопасности, не обязательно должны быть направлены против конкретного государства и, следовательно, выступать в качестве международно-правовых санкций. Как вытекает из ст. ст. 2 (п. 5), 5 и 50 Устава ООН, они могут иметь характер мер, призванных лишь предотвратить возникновение или усугубление международного конфликта. Такого рода вооруженные принудительные меры получили название «операции ООН по поддержанию мира».

В практике ООН было несколько случаев создания и использования вооруженных сил в рамках «операций по поддержанию мира». К их числу относится, например, размещение вооруженных сил ООН на Кипре, которые находятся там с марта 1964 г. с целью предотвратить возобновление военных столкновений между турецкой и греческой общинами и «по мере необходимости способствовать восстановлению закона и порядка» (резолюция Совета Безопасности 186 (1964) от 4 марта 1964 г.), или размещение временных сил ООН в южной части Ливана, которые пребывают там с марта 1978 г. с целью «подтверждения вывода израильских войск, восстановления международного мира и безопасности и оказания помощи правительству Ливана в обеспечении возвращения ему его эффективной власти в этом районе...» (резолюция Совета Безопасности 425 (1978) от 19 марта 1978 г.).

За все время существования ООН вооруженные принудительные меры как санкции были применены только один раз, когда 9 апреля 1966 г. Совет Безопасности принял резолюцию 221 (1966), уполномочившую правительство Великобритании «предотвратить путем применения силы, если это будет необходимо, прибытие в Бейрут судов, в отношении которых есть достаточные основания полагать, что они везут нефть, предназначенную для Родезии».

На основе этой резолюции Совета Безопасности военно-морские силы Великобритании блокировали порт Бейра и перехватили греческие танкеры «Иоанна V» и «Мануэла», следовавшие с грузом нефти для Родезии.

Практика ООН, к сожалению, не знает примеров решительного и широкого применения вооруженных принудительных мер против государств-правонарушителей. Более того, в отдельных случаях, например в Корее (1950—1953 гг.), в Конго (1960—1964 гг.), вооруженные принудительные меры под эгидой ООН применялись неправомерно, поскольку империалистические державы в нарушение требований Устава ООН стремились использовать флаг ООН не для поддержания всеобщего мира и безопасности, а для осуществления политики агрессии и вмешательства во внутренние дела других государств (см. § 8).

При определенных обстоятельствах санкционные вооруженные меры имеют право самостоятельно предпринимать региональные организации коллективной безопасности (см. § 8). Применение коллективных вооруженных мер на регио-

нальном уровне также может иметь две основные формы: 1) вооруженные акции, осуществляемые государствами-членами по полномочию организации; 2) использование вооруженных сил, состоящих из национальных войсковых контингентов стран-членов и создаваемых по решению данной региональной организации.

Убедительным свидетельством возможности коллективного применения вооруженных сил в такой форме служит тот факт, что согласно ст. 5 Варшавского договора в рамках ОВД образованы Объединенные вооруженные силы, в состав которых входят согласованные между странами — членами ОВД их национальные войсковые контингенты, и создана система специальных органов руководства этими силами [20, *162 и сл.*].

Учреждение Объединенных вооруженных сил Организации Варшавского Договора, как и самой Организации, явилось вынужденной мерой в ответ на создание блока НАТО, военный механизм которого направлен против стран социалистического содружества.

В настоящее время в рамках других международных организаций не существует вооруженных сил, хотя попытки создания таковых имели и имеют место. Так, в период американской вооруженной интервенции в 1965 г. против Доминиканской Республики X Консультативное совещание министров иностранных дел стран — членов ОАГ под нажимом США приняло решение о создании временных межамериканских вооруженных сил, в состав которых вошли главным образом подразделения морской пехоты США (20 тыс. чел.), а также войсковые контингенты Бразилии, Парагвая, Гондураса, Коста-Рики и Никарагуа (2 тыс. чел.). Однако попытки США добиться создания в рамках ОАГ постоянных межамериканских сил потерпели провал.

Вопрос о создании вооруженных сил ОАЕ уже давно изучается и обсуждается различными органами этой организации, в частности Советом Министров и Комиссией по вопросам обороны. XV сессия Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ, состоявшаяся в Хартуме в июне 1978 г., выразила принципиальное согласие с идеей создания таких сил, подчеркнув, что «создание межафриканских вооруженных сил может быть предусмотрено только в контексте целей и первоочередных задач ОАЕ по ликвидации расистских режимов меньшинства в южной части Африки, полному освобождению континента и обеспечению независимости, суверенитета и территориальной целостности» стран — членов ОАЕ.

Ассамблея глав государств и правительств ОАЕ на своей XVI сессии, проходившей в Монровии в июне 1979 г., приняв «принцип создания Сил обороны ОАЕ», постановила «провести дальнейшее изучение финансовых и правовых последствий создания сил обороны ОАЕ» (см. решение о создании сил обороны ОАЕ AHG/Res. 113 (XVI), 17—20 июля 1979 г.).

До сих пор международная практика не знала случаев применения санкционных вооруженных мер по решению региональных организаций. Вместе с тем некоторые из них прибегали к созданию и использованию временных вооруженных сил для воспрепятствования обострению возникших конфликтных ситуаций.

Так, в 1961 г. по решению XXV сессии Совета ЛАГ были созданы межарабские вооруженные силы, включавшие подразделения Саудовской Аравии, ОАР, Судана и Иордании, которые были введены по просьбе кувейтского правительства на его территорию с целью предотвращения конфликта между Ираком и Кувейтом.

Во время ливанского кризиса в 1976 г. по решению Чрезвычайной сессии Совета ЛАГ из войсковых контингентов, выделенных Алжиром, Ливией, Суданом, Саудовской Аравией, Сирией, а также Организацией освобождения Палестины, создаются межарабские силы безопасности, которые были введены в Ливан с целью прекращения там гражданской войны, предотвращения раскола страны и воспрепятствования вмешательству в ливанский кризис империалистических держав.

В ноябре 1981 г. с целью содействия скорейшему урегулированию внутреннего кризиса в Чаде между переходным правительством национального единства Чада и ОАЕ было заключено Соглашение об условиях формирования и деятельности межафриканских сил по поддержанию мира в Чаде. Соглашение предусматривало создание этих сил из войсковых контингентов Нигерии, Сенегала, Заира, установление оперативных зон их деятельности на территории Чада и учреждение генерального штаба для руководства ими.

В заключение подчеркнем, что вооруженные силы, создаваемые и используемые любой международной организацией, включая ООН, не имеют надгосударственного характера. По своей юридической природе и назначению они представляют собой механизм «коллективных вооруженных сил суверенных и равноправных государств» [57, *108*]. Независимо от форм возможного осуществления вооруженных санкций под эгидой международных организаций, они в конечном счете призваны быть мерами, цель которых — повысить эффективность усилий самообороняющихся государств и содействовать скорейшему поражению агрессора. В системе международно-правовых санкций вооруженным мерам международных организаций предназначена роль самого действенного коллективного принудительного средства, призванного способствовать обеспечению безопасности государства и делу охраны международного правопорядка. Применение вооруженных санкций под эгидой международных организаций может сопровождаться коллективными невооруженными мерами, с тем чтобы придать принудительному воздействию на государство-правонарушителя максимальную степень эффективности.

Таким образом, современная система международно-правовых санкций охватывает широкий диапазон принудительных мер, осуществляемых государствами как в порядке самопомощи, так и с помощью международных организаций. Она является особой подсистемой системы международно-правового регулирования, которая включается в механизм его действия только в случае необходимости принудительного обеспечения процесса урегулирования спора, вызванного международным правонарушением. Играя специфичную роль в системе международно-правового регулирования, система международно-правовых санкций в социальном плане выполняет функцию всесторонней защиты безопасности государства с помощью принудительных средств и имеет целью обеспечить возможность гибкого выбора адекватных и действен-

ных средств реагирования на любое международное правонарушение. В реализации возможностей, заложенных в современной системе международно-правовых санкций, заключается гарантия успешного выполнения функции принудительной защиты безопасности государства.

Важное значение имеет обеспечение безопасности государства от особо опасных международных преступлений, в частности актов агрессии и любых иных нарушений мира. В таких случаях идеальным было бы введение в действие всех элементов системы международно-правовых санкций для придания принудительному воздействию наибольшей быстроты и эффективности. В реальной жизни субъекты международного права, сообразуясь в требованиями режима применения международно-правовых санкций (см. гл. III), могут включать в процесс принудительного регулирования деликтного конфликта один или несколько элементов этой системы в самых различных комбинациях и сочетаниях. Закономерность развития, построения и функционирования современной системы международно-правовых санкций состоит в том, что наряду с мерами самопомощи все усиливающуюся роль в ней начинают играть санкции международных организаций, которые призваны повысить эффективность индивидуальных мер принуждения и быть действенным коллективным инструментом принудительного воздействия. При этом роль важнейшего системообразующего фактора призван играть Устав ООН, который устанавливает главные принципы построения этой системы, определяет основы размежевания санкционной компетенции субъектов международного права и предусматривает порядок пресечения наиболее опасных международных преступлений.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что *система международно-правовых санкций — это целостный комплекс элементов (типов, видов и форм) принудительных мер, взаимодействие и взаимодополнение которых делает возможным гибкое, адекватное и действенное реагирование на любое международное правонарушение и которые тем самым служат средством обеспечения безопасности государства.*

Глава III
РЕЖИМ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

§ 7. НАЧАЛО ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

В международно-правовой практике и доктрине общепризнано, что применению международно-правовых санкций должны обычно предшествовать попытки ликвидировать спор, вызванный международным правонарушением, с помощью мирных согласительных средств урегулирования*. На основе тщательного анализа практики и доктрины Р. Аго пришел к выводу, что «международное право, не исключая в принципе возможность применения санкции в отношении государства, нарушившего определенное международное обязательство, обязывает государство — жертву этого нарушения не прибегать к такой мере, прежде чем оно не предпримет предварительную попытку добиться надлежащего возмещения ущерба» [279, Add. 3, *2*].

Исключение из общего правила составляют споры, порожденные актами агрессии, нарушениями мира и иными вооруженными посягательствами, которые из-за своего особо опасного и явно умышленного характера могут подавляться немедленно в порядке самообороны от агрессии или необходимой обороны, равно как и посредством коллективных принудительных мер, осуществляемых с помощью международных организаций. Ч. Чепелка совершенно справедливо подчеркивает, что «государство — жертва агрессии в таком случае ни в коей мере не может быть обязано, ввиду ipso facto явного отказа агрессора от мирного урегулирования, предпринимать усилия с целью мирного урегулирования уже возникшего вооруженного конфликта, перед тем как прибегнуть к законной самообороне или к другим принудительным мерам самозащиты» [130, *72*]. «Не представляется логичным, — пишет он, — предполагать, что правонарушитель, который уже прибег к вооруженной силе, проявит готовность к поискам мирного урегулирования данного конфликта» [*там же*].

Однако во всех иных случаях такая вероятность существует, и именно поэтому международное право обязывает потерпевших субъектов прибегнуть к мирным средствам урегули-

---

* Данное положение нашло авторитетное подтверждение в ст. 5 резолюции «Режим репрессалий в мирное время», которая была принята в 1934 г. Институтом международного права на его XXXIX сессии и представляла попытку неофициальной кодификации международно-правовых норм, регулирующих порядок применения принудительных мер в сфере межгосударственного общения [121а, *709*].

рования, прежде чем применить принудительные меры, тем более что международные правонарушения, не связанные с применением вооруженной силы, могут не быть умышленными и не представлять особой опасности для потерпевших субъектов и международного сообщества.

В наиболее общем и развернутом виде обязанность мирного урегулирования вытекает из п. 1 ст. 1, п. 3 ст. 2 Устава ООН и из Декларации 1970 г. о принципах международного права, положения которой, будучи нормативным толкованием Устава ООН, в частности, предусматривают, что государства должны «стремиться к скорейшему и справедливому разрешению своих международных споров путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». Как свидетельствует международная практика, потерпевшее государство, реализуя свою обязанность по мирному урегулированию спора с правонарушителем, может предложить использование упомянутых традиционных международно-правовых процессуальных средств или обратиться к услугам международных организаций.

Не отрицая наличия этой обязанности в современном международном праве, М. Л. Форлати Пиккьо высказывает соображение, что более «экономичным» для потерпевшего и менее «рискованным» для международного сообщества была бы немедленная реакция по отношению к имеющему место конкретному правонарушению с целью превенции увеличения ущерба [146, *40*]. Представляется, что такой подход не соответствует императивным требованиям п. 3 ст. 2 Устава ООН и чреват опасностью создания излишней напряженности в условиях, которые позволяют избежать этого посредством мирной согласительной процедуры урегулирования.

Одна из особенностей современного международного права состоит в том, что уставы важнейших международных организаций четко и недвусмысленно предусматривают обязанность предварительного мирного урегулирования с помощью их механизма. Это призвана подчеркнуть даже сама структура Устава ООН, глава VI которого — «Мирное разрешение споров» — предшествует главе VII — «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии». Из положений глав VI и VII Устава ООН следует, что прежде чем прибегнуть к применению санкций, органы ООН, в частности Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея, уполномочиваются использовать все возможные средства мирного урегулирования.

Уставы других международных организаций, в частности специализированных учреждений ООН, также пронизаны идеей предварительного мирного урегулирования споров, порождаемых ординарными международными правонарушения-

ми. Статьи учредительных актов некоторых из них, например МОТ и ИКАО, предусматривают особые процедуры мирного урегулирования применительно к специфике каждой организации. Так, в соответствии со ст. ст. 24—34 Устава МОТ ее Административный Совет в случае несоблюдения каким-либо государством-членом Устава или конвенций МОТ обязан вступить в контакт с правительством государства-правонарушителя и при необходимости создать комиссию по обследованию с целью выработки рекомендаций относительно тех мер, которые следовало бы предпринять для урегулирования спора. Если рекомендации неприемлемы для какого-либо заинтересованного государства, ему следует сообщить о своем желании передать спор в Международный Суд ООН. Лишь отказ члена Организации выполнить эти рекомендации или решение Международного Суда, в случае передачи спора на его рассмотрение, дает право Административному Совету предложить Генеральной конференции МОТ такие действия, которые он сочтет целесообразными для обеспечения их выполнения.

Аналогичная процедура предусмотрена главой XVIII Устава ИКАО. В более общей форме о мирном разрешении споров говорится в уставах ЮНЕСКО (ст. XIV), ВОЗ (ст. 75), ФАО (ст. XVII), МАГАТЭ (ст. XVII), МСЭ (ст. 27), ВПС (ст. 32), ВМО (ст. 29), ИМКО (ст. 55—56), МВФ (ст. XVIII), МБРР (ст. IX) и т. д. Но все они предусматривают необходимость урегулирования споров с помощью мирной процедуры, обращение к которой, естественно, должно предшествовать применению мер по отношению к государству-правонарушителю, являющемуся стороной в споре.

Обязанность применения мирных средств разрешения спора, прежде чем прибегнуть к мерам принуждения, лежит и на региональных международных организациях. Со всей очевидностью это вытекает из ст. ст. 52—53 Устава ООН и подтверждается в статьях уставов многих региональных организаций. Так, мирное решение споров и консультации через посредство органов региональной организации предусматривают предписания ст. ст. 1, 3, 6 Варшавского Договора; ст. ст. 3, 7, 19 Хартии Организации Африканского Единства; ст. V Пакта Лиги арабских государств; ст. 50 Боготского Пакта и т. д.

Применению международно-правовых санкций может предшествовать предупреждение о возможности применения санкций, с которым потерпевшие государства и международные организации могут обратиться к государству-правонарушителю с целью склонить его к прекращению международного правонарушения и мирному урегулированию возникшего спора. Как свидетельствует практика, предупреждение обычно применяется после совершения правонарушения, ес-

ли его характер не требует применения срочных и неотложных принудительных мер, как, например, в случае акта агрессии.

Предупреждение может иметь форму правительственной декларации, ноты протеста, выступления государственного деятеля, демарша дипломатического представителя и т. д. и содержать не только заявление о возможном применении санкций, но и предложения о мирном урегулировании разногласий и разрешении спора. Одной из форм предупреждения является опубликование для всеобщего сведения, как правило в центральной прессе, сообщений о неправомерных актах того или иного государства для мобилизации мирового общественного мнения. В Союзе ССР с этой целью публикуются заявления ТАСС. Государства могут выступать с предупреждением индивидуально и коллективно*. Довольно часто государства обращаются к помощи международных организаций, которые призваны силой своего авторитета оказать воздействие на государство-правонарушителя**. При этом потерпевшие государства и международные организации могут осуществить конкретные акции, демонстрирующие их готовность предпринять в будущем необходимые санкционные действия***.

Некоторые международные соглашения прямо предусматривают предупреждение в качестве одного из элементов процедуры, предшествующей применению международно-правовых санкций. Так, ст. 12 Протокола 1953 г. об ограничении и регламентации культивирования растения мака, производства опиума, международной и оптовой торговли им и его употребления предусматривает, что Комитет по опиуму в пуб-

* Примером коллективного предупреждения государства-правонарушителя может служить Заявление от 9 июля 1967 г. Центральных Комитетов коммунистических и рабочих партий и правительств Народной Республики Болгарии, Венгерской Народной Республики, Германской Демократической Республики, Польской Народной Республики, Союза Советских Социалистических Республик, Чехословацкой Социалистической Республики, Социалистической Федеративной Республики Югославии в связи с израильской агрессией против Египта, Сирии и Иордании, в котором социалистические страны потребовали от Израиля прекращения военных действий.

** Так, многие международные организации, и прежде всего ООН, вплоть до начала 60-х годов неоднократно выступали с осуждением ЮАР и Португалии, призывая их отказаться от совершения колониальных преступлений под угрозой применения против них санкций.

*** Например, решением правительства потерпевшего государства будет осуществлен учет и замораживание авуаров государства-правонарушителя, подлежащих конфискации в случае его отказа прекратить международное правонарушение и приступить к мирному урегулированию спора.

Международная организация может, например, установить конкретную дату прекращения помощи государству-правонарушителю, если оно до определенного момента не прекратит противоправное поведение и не даст согласия на мирное урегулирование спора.

личном заявлении может обратить внимание на невыполнение какой-либо стороной ее обязательств по Протоколу и объявить о своем намерении наложить эмбарго на ввоз опиума из данной страны или с данной территории, или на вывоз опиума в данную страну или на данную территорию, или одновременно как на его ввоз, так и вывоз (п. п. 1, 2, 3).

Современное международное право, допуская различные формы предупреждения, предъявляет существенное требование к его содержанию. Оно заключается в запрещении неспровоцированной угрозы применения вооруженной силы. Поскольку п. 4 ст. 2 Устава ООН запрещает не только агрессивное применение силы, но и угрозу силой, постольку является неправомерной угроза применения вооруженной силы для урегулирования споров, не сопряженных с противоправным применением вооруженной силы. Это еще более очевидно в свете п. 3 ст. 4 Устава ООН, который обязывает всех членов ООН разрешать международные споры «мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Иными словами, современное международное право категорически запрещает такой традиционный для дооктябрьского периода институт, как «дипломатия канонерок» в форме военно-морских демонстраций, равно как и демонстрации любых иных видов вооруженных сил.

Грубейшим нарушением современного международного права и режима применения международно-правовых санкций явилась концентрация США крупной военно-морской эскадры, состоящей из 30 кораблей, включая авианосцы, у берегов Персидского залива в конце 1979 — начале 1980 г. с целью оказать давление на Иран, где в качестве заложников были задержаны 52 американских дипломата. Столь же неправомерный характер имели угрозы США подвергнуть Иран минной блокаде, осуществить бомбардировку его территории, объявить военно-морскую блокаду, высадить десант и захватить иранские нефтепромыслы и т. д.

Согласно современному международному праву демонстрации воздушных, морских и сухопутных сил могут предприниматься по решению Совета Безопасности как в случае существования угрозы миру, так и любого нарушения мира или акта агрессии (ст. ст. 39, 42 Устава ООН). Подобные меры в числе прочих целей призваны заставить государство-правонарушителя прекратить правонарушение и склонить его к мирному урегулированию спора, прежде чем по отношению к нему будут применены международно-правовые санкции.

Современное международное право обязывает как потерпевшее государство, так и государство-правонарушителя *добросовестно** сотрудничать при урегулировании

* Данная сбязанность недвусмысленно вытекает из п. 2 ст. 2 Устава ООН и подтверждается Декларацией 1970 г. о принципах международного права.

конфликта, порожденного международным правонарушением. Потерпевшее государство обязано проявить искреннее стремление к действительно мирному урегулированию *, а государство-правонарушитель не должно затягивать процесс мирного урегулирования и тем самым использовать этот процесс для прикрытия своего отказа от противоправных действий и ограждения себя от санкций.

Именно такой характер имеет поведение ЮАР, которая на протяжении многих лет преднамеренно затягивает процесс мирного урегулирования вопроса о предоставлении независимости оккупированной ею Намибии. Колониальная аннексия Намибии происходит при содействии западных держав, которые начали и продолжают переговоры с ЮАР, для того чтобы создать фикцию процесса мирного урегулирования намибийского конфликта и тем самым отсрочить на неопределенное время применение против ЮАР эффективных международно-правовых санкций всем международным сообществом.

Исчерпание потерпевшими субъектами мирных средств урегулирования, завершающееся отказом субъекта-правонарушителя прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности, является непосредственным основанием для применения международно-правовых санкций. В практическом плане международно-правовые санкции чаще всего применяют в ответ на длящиеся международные правонарушения, сам факт продолжения которых знаменует упорный отказ субъекта-правонарушителя стать на путь мирного урегулирования вызванного им конфликта и сообразовать свое поведение с требованиями норм международного права.

Так, в 1961 г. Индия применила санкционные вооруженные принудительные меры для освобождения Гоа, Дамана и Диу, ссылаясь на то, что Португалия отказалась выполнить резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о деколонизации упомянутых территорий и в течение длительного времени, начиная с 1954 г., отказывалась от урегулирования проблемы путем переговоров.

---

* Ярким примером нарушения этой обязанности являлись действия США против Ирана во время упоминавшегося ранее ирано-американского конфликта, вызванного захватом американских дипломатов. Создавая видимость попыток мирного урегулирования, США обратились в Совет Безопасности и Международный Суд ООН, которые призвали обе стороны к мирному решению конфликта. При этом Международный Суд ООН своим постановлением от 15 декабря 1979 г. о временных мерах обязал США и Иран «обеспечить, чтобы не предпринимались никакие действия, которые могут усилить напряженность между двумя странами или еще более затруднить решение существующего спора». Вместо поисков путей мирного решения спора с Ираном посредством переговоров и не дожидаясь вынесения Международным Судом окончательного решения по делу, США развернули кампанию запугивания Ирана и предприняли против него серию односторонних ограничительных мер, кульминацией которых явилось вооруженное вторжение на территорию Ирана 24—25 апреля 1980 г.

Следствием упорного отказа ЮАР прекратить преступление апартеида и колониальную аннексию Намибии явилось применение по отношению к этому государству самых разнообразных санкций большинством государств мира и многими международными организациями. Так, в резолюции «Апартеид в Южной Африке», принятой на первой очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ, которая состоялась 17—21 июля 1964 г., подчеркивалось: «В свете решения южноафриканского правительства игнорировать все мирные попытки, предпринимаемые для пресечения осуществления политики апартеида, единственным средством обеспечения мирного урегулирования тревожного положения, сложившегося в Южной Африке, является принятие разнообразных санкций» [219, *102*].

Итак, международно-правовые санкции должны применяться только в случае, если полностью отсутствуют возможности или исчерпаны все способы согласительного урегулирования конфликта, вызванного международным правонарушением.

Международное право не имеет единообразных критериев, позволяющих всегда точно определить начальный временной момент применения международно-правовых санкций.

Анализ международной практики дает основание выделить несколько типичных ситуаций, в которых начало применения международно-правовых санкций определяется по-разному, но с достаточной степенью точности и объективности. В случае отражения вооруженного нападения начало применения санкций практически определяется моментом совершения акта вооруженного нападения, поскольку потерпевшие субъекты международного права полномочны немедленно реализовать свое право на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН. Во всех остальных случаях начальным временным моментом применения международно-правовых санкций является момент исчерпания мирных средств урегулирования. Установление этого момента не вызывает практических трудностей при длящихся международных правонарушениях, когда полностью исчерпаны средства мирного урегулирования и когда имеет место явный отказ государства-правонарушителя прекратить международное правонарушение. Более сложной является ситуация, когда государство-правонарушитель прекратило противоправное поведение до применения против него международно-правовых санкций, но отказывается выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности. В таком случае отказ выполнить упомянутые обязательства представляет собой новое длящееся правонарушение, реагировать на которое применением международно-правовых санкций можно также после исчерпания мирных средств урегулирования. Практическому решению проблемы в конкретных случаях помогают относящиеся к ним международно-правовые акты, в которых предусмотрен не только механизм процессуального урегулирования, но и оп-

ределены конкретные сроки обращения к мирным средствам урегулирования и сроки их исчерпания. Если в течение установленных сроков спор, вызванный международным правонарушением, не урегулирован, то международно-правовые санкции могут применяться сразу же по истечении этих сроков.

Указания на такие сроки содержались, например, в ст. 12 Статута Лиги Наций.

Примером действующего международно-правового акта, положения которого позволяют установить момент исчерпания мирных средств урегулирования, является Конвенция 1972 г. о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (ст. ст. XIV—XIX).

При отсутствии соответствующих международно-правовых актов, указывающих на сроки исчерпания мирных средств урегулирования и тем самым позволяющих установить момент начала применения международно-правовых санкций, определение этого момента является суверенным правом потерпевших субъектов при условии, что субъект-правонарушитель не проявляет добросовестного стремления к урегулированию.

Довольно просто решается вопрос о начале применения международно-правовых санкций, осуществляемых с помощью международных организаций и в соответствии с их постановлениями. Применение такого рода международно-правовых санкций должно начинаться после принятия международной организацией соответствующего постановления и его вступления в силу, если в нем не указана конкретная дата.

С точки зрения юридической техники, весьма разнообразной была практика Лиги Наций, Совет и Ассамблея которой признали Италию виновной в развязывании войны против Абиссинии в нарушении ст. 12 Статута Лиги и приняли в начале октября 1935 г. принципиальное решение о применении санкций против Италии. Провести это решение в жизнь был уполномочен созданный 10 октября 1935 г. специальный Координационный комитет, который принял четыре рекомендации (proposals), установившие различные сроки введения санкций против Италии.

Рекомендация I от 11 октября 1935 г., предусматривающая запрещение ввоза в Италию оружия, боеприпасов и военных материалов, вступила в силу немедленно со дня ее принятия.

Рекомендация II от 14 октября 1935 г. о финансовых санкциях предусматривала немедленное введение в действие тех из рекомендованных мер, которые могут быть применены без издания новых законов, и предписывала принять необходимые меры, чтобы обеспечить применение остальных мер к 31 октября 1935 г.

Рекомендации III и IV, принятые 19 октября 1935 г. и предусматривавшие запрещение импорта из Италии и ограничения на экспорт в Италию, по решению Координационного комитета подлежали применению с 18 ноября 1935 г. [17, *67—77*; 157, 13—37].

Анализ практики ООН, ее специализированных учреждений и других международных организаций дает основание полагать, что их постановления о международно-правовых санкциях начинают действовать с момента вступления в силу, поскольку они обычно не фиксируют точной даты применения международно-правовых санкций. Наглядным примером в этом плане служат все резолюции Совета Безопасности, предписывавшие приме-

нение санкций против Южной Родезии, равно как и аналогичные резолюции Совета Министров ОАЕ.

Вместе с тем международной практике известны случаи, когда постановление международной организации фиксирует точную дату начала применения международно-правовых санкций. Так, в резолюции ECM/Res. 13 (VI) от 3 декабря 1965 г., принятой Шестой чрезвычайной сессией Совета Министров ОАЕ, устанавливалось: «Если Соединенное королевство не подавит взбуитовавшееся меньшинство, не восстановит законности и порядка и не обеспечит тем самым пути для установления власти большинства в Южной Родезии к 15 декабря 1965 г., государства — члены ОАЕ должны будут немедленно порвать дипломатические отношения с Соединенным королевством» (п. 2).

В резолюции 51 (69), принятой Комитетом министров Европейского Совета 12 декабря 1969 г. и предписавшей исключение Греции из этой организации, устанавливалось, что, «начиная с сегодняшнего дня, греческое правительство воздержится от участия в деятельности Европейского Совета».

Совет ЛАГ предписал временное приостановление членства Египта в ЛАГ и в ассоциированных международных организациях и разрыв экономических отношений с ним государств — членов ЛАГ со дня подписания египетско-израильского мирного договора, т. е. с 26 марта 1976 г. Устанавливая эту дату, Совет ЛАГ, по всей видимости, намеревался подчеркнуть необходимость немедленного применения санкций против Египта, поскольку заседание Совета, на котором было принято данное решение, состоялось 27—31 марта 1979 г.

Для разрыва политических и дипломатических отношений устанавливался месячный срок со дня принятия решения Совета ЛАГ.

Что касается международно-правовых санкций, осуществляемых в порядке самопомощи, то конкретная дата начала их применения устанавливается потерпевшим субъектом.

§ 8. САНКЦИОННАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ

Государства и международные организации, применяющие международно-правовые санкции, обязаны действовать в соответствии со своей санкционной компетенцией, т. е. в рамках тех полномочий на применение принуждения, которыми они обладают согласно и на основе современного международного права (см. § 1).

Будучи суверенно-равными, государства обладают одинаковой санкционной компетенцией, дающей каждому из них право прибегать к таким видам самопомощи, как реторсии, репрессалии, непризнание, разрыв дипломатических и консульских отношений, а также самооборона (см. § 6), и реагировать на любые международные правонарушения, затрагивающие его права и наносящие ему ущерб. Санкционная компетенция международных организаций как специальных субъектов международного права носит индивидуальный характер, и каждая из них имеет право применять международно-правовые санкции при особых обстоятельствах в специальных, только ей присущих видах и формах и лишь соответственно целям и полномочиям, определенным ее уставом. Осуще-

ствляя международно-правовые санкции, государства всегда обязаны не преступать пределов своей санкционной компетенции, а в случае использования ими механизма той или иной международной организации должны обеспечить его функционирование с соблюдением принципа конституционности. Согласно этому принципу применение международно-правовых санкций не должно противоречить положениям учредительного акта, определяющим порядок применения принудительных мер органами данной международной организации, и не вторгаться в сферу санкционной компетенции других международных организаций. При этом санкционная компетенция должна реализоваться при соблюдении процессуальных требований, предусматриваемых уставом международной организации и правилами процедуры ее органов. В связи с этим возникает практически важная и теоретически сложная проблема правильного определения и разграничения санкционной компетенции, с одной стороны, государств и международных организаций, а с другой стороны, самих международных организаций и их органов.

Основополагающие критерии разграничения санкционной компетенции субъектов международного права содержатся в Уставе ООН. Санкционная компетенция других субъектов международного права как государств, так и международных организаций не должна противоречить предписаниям Устава ООН, поскольку она является всемирной организацией, призванной объединить силы международного сообщества для поддержания международного мира и всеобщей безопасности и обеспечить охрану международного правопорядка в жизненно важных областях международного сотрудничества *.

Создавая ООН, государства наделили эту организацию особыми санкционными полномочиями, поручив их осуществление Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее. В соответствии с Уставом ООН главная ответственность за поддержание всеобщего мира и безопасности возложена на Совет Безопасности, который действует от имени всех государств — членов ООН (ст. 24) и решения которого обязательны для выполнения каждым из них (ст. 25).

В зависимости от обстоятельств Совет Безопасности имеет право применять невооруженные и вооруженные меры принуждения для поддержания или восстановления международ-

---

* Со всей необходимостью это вытекает из преамбулы и ст. 1, а также ст. 103 Устава ООН, которая гласит: «В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

ного мира и безопасности (ст. ст. 39, 5, 6, 41, 42 Устава). Согласно духу и букве Устава он является единственным органом ООН, правомочным принимать решения о полном разрыве отношений с государством-правонарушителем и (или) о применении против него принудительных мер с использованием вооруженной силы. Иными словами, если Совет Безопасности сочтет, что этого требуют обстоятельства, указанные в ст. 39 Устава, он правомочен принять решение, реализация которого может означать полное исключение государства-правонарушителя из международного общения и применение по отношению к нему максимально возможных и допустимых правом вооруженных принудительных мер (см. § 6).

Анализ положений глав VII и VIII Устава ООН позволяет сделать вывод, что Совет Безопасности может применить формируемые на основе ст. ст. 43—47 Устава вооруженные силы ООН или уполномочить на применение принудительных мер отдельные государства (ст. 48) и (или) региональные организации коллективной безопасности, которые «являются подходящими для региональных действий» и которые «совместимы с Целями и Принципами Организации» (ст. 52). Причем по смыслу ст. 53 Устава региональные органы не должны предпринимать никаких принудительных действий без полномочий от Совета Безопасности, когда принуждение в отношении государства-правонарушителя осуществляется под руководством Совета Безопасности.

Устав ООН четко отграничивает санкционные полномочия Совета Безопасности от полномочий Генеральной Ассамблеи, предусматривая, что при выполнении Советом Безопасности его функций по отношению к какому-либо спору или ситуации Генеральная Ассамблея может обсуждать и предлагать меры борьбы с нарушениями всеобщего мира и безопасности и обращать на это внимание Совета Безопасности только в тех случаях, когда он не занят выполнением возложенных на него функций (ст. ст. 11—12). Причем резолюции Генеральной Ассамблеи по этим вопросам носят рекомендательный (факультативный) характер (ст. ст. 10—11).

Вместе с тем Генеральная Ассамблея обладает полномочиями принимать по рекомендации Совета Безопасности юридически обязательные резолюции, которые предусматривают приостановление прав и привилегий государства — члена ООН, если против него по решению Совета Безопасности предпринимаются действия превентивного или принудительного характера (ст. 5), или исключение из ООН государства-члена, систематически нарушающего принципы Устава ООН (ст. 6).

Наконец, Генеральная Ассамблея наделена особыми полномочиями по принудительному обеспечению финансовых

обязательств по отношению к ООН в силу ст. 19 Устава, которая предусматривает, что государство-член, имеющий двухгодичную задолженность по уплате взносов в регулярный бюджет ООН, лишается в Генеральной Ассамблее права голоса.

Характер санкционных полномочий Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и практика их реализации позволяют сделать вывод, что по отношению друг к другу Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея обладают частично исключительными, частично параллельными, частично совместными полномочиями.

Исключительная прерогатива Совета Безопасности состоит в принятии резолюций о применении вооруженных принудительных мер, в то время как исключительным правомочием Генеральной Ассамблеи является принятие резолюций о лишении права голоса.

Параллельные полномочия Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи состоят в правомочии каждого из этих органов обсуждать в разное время и принимать независимо друг от друга резолюции о применении невооруженных принудительных мер. Причем резолюции Совета Безопасности могут иметь юридически обязательный характер, а резолюции Генеральной Ассамблеи всегда являются рекомендациями, имеющими факультативный характер.

Совместная компетенция Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи проявляется в их прерогативах по приостановлению прав и привилегий государств-членов и исключению из членства в ООН.

Санкционные полномочия Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи взаимодополняют друг друга и являются составляющими санкционной компетенции ООН в целом при явном общем преимуществе санкционных полномочий Совета Безопасности. Это преимущество проявляется в том, что Совет Безопасности является единственным органом ООН, правомочным принимать юридически обязательные для всех членов ООН решения о применении самых строгих и интенсивных принудительных мер, вплоть до использования вооруженных сил государств — членов ООН, а равно решать вопросы, связанные с созданием и использованием временных вооруженных сил ООН, формируемых из национальных войсковых контингентов государств-членов.

Несмотря на достаточно четкую и конкретную уставную регламентацию санкционной компетенции главных органов ООН, начальный период ее существования характеризовался стремлением западных держав, прежде всего США и Великобритании, так или иначе преступить положения, определяющие компетенцию Совета Безопасности, и представить Генеральную Ассамблею как орган, также обладающий широкими полномочиями по применению принудительных мер, связанных с использованием силы, в том числе вооруженной *. Имея

* В той или иной мере это нашло отражение в работах ряда западных юристов, например Г. Кларка и Л. Сона [134], Ю. Стоуна [204; 205],

в тот исторический период послушное им большинство в Генеральной Ассамблее, США таким образом пытались превратить ООН в орудие достижения своих внешнеполитических целей в ущерб интересам прежде всего социалистических государств *. Наиболее остро это проявилось в 1950 г. во время корейского кризиса, когда в явном противоречии с предписаниями Устава ООН Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций, в частности резолюцию 377 (V) от 3 ноября 1950 г., известную под названием «Единство в пользу мира». Согласно основным положениям этой резолюции Генеральная Ассамблея уполномочивалась «делать членам Организации необходимые рекомендации относительно коллективных мер, включая — в случае нарушения мира или акта агрессии — применение, когда это необходимо, вооруженных сил для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (п. 1 ч. А). Иными словами, вопреки положениям Устава ООН Генеральная Ассамблея наделялась полномочиями, которые вторгались в компетенцию Совета Безопасности.

За всю историю ООН Генеральная Ассамблея дважды принимала резолюции об учреждении вооруженных сил ООН: в 1956 г. были созданы чрезвычайные вооруженные силы на Ближнем Востоке (ЧВС — I) и в 1962 г. — сформированы «силы безопасности ООН» при Временном исполнительном органе ООН в Западном Ириане (ВИООН). В обоих случаях были явно нарушены статьи Устава ООН, определяющие порядок создания вооруженных сил ООН и руководства ими только через Совет Безопасности. Однако ни в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи, относящихся к созданию ЧВС —I и сил безопасности ВИООН, не содержалось ссылок на резолюцию 377 (V). В соответствующих докладах Генерального секретаря создание вооруженных сил по решению Генеральной Ассамблеи обосновывалось положениями ст. 22 Устава ООН. Но ссылка на эту статью также не является убедительной, так как она предусматривает право Генеральной Ассамблеи учреждать вспомогательные органы, а не формировать вооруженные силы. «Поиски иных юридических доводов для обоснования права Генеральной Ассамблеи производить действия вооруженными силами,— отмечает Э. С. Александрова, — показали несостоятельность резолюции 377 (V),

---

Г. Шварценбергера [195], Дж. Хэлдермена [156], М. Виралли [210], Х. Кастаньеды [133], Ф. Сейерстеда [198], Э. Жиро [150] и др.

* Убедительная критика этих попыток дана в работах В. Н. Федорова [106; 107], Н. А. Ушакова [104], В. К. Собакина [95], Р. Л. Боброва и С. А. Малинина [15], Д. И. Фельдмана и М. В. Яновского [108; 121], Г. К. Ефимова [34], Э. С. Кривчиковой (Александровой) [48; 4], Ю. Я. Михеева [69], В. С. Семенова [89].

которая уже в условиях 1956 г. не могла найти адекватного отражения в практике деятельности ООН в силу резко отрицательного отношения к ней социалистических стран и несогласия с ее практическим механизмом ряда афро-азиатских государств» [4, *137*].

В большинстве случаев вооруженные силы ООН создавались по решению Совета Безопасности, хотя их использование не всегда было правомерным. Так, грубыми нарушениями полномочий, определенных Уставом ООН и резолюцией Совета Безопасности 143 (1960) от 14 июля 1960 г., сопровождалась операция вооруженных сил ООН в Конго (ООНК) в 1960—1964 гг. Учитывая негативные последствия внеуставного применения вооруженных сил во время проведения ООНК, Совет Безопасности в своей последующей практике все шире использовал полномочия, определенные в главе VII Устава ООН. В значительной мере это нашло отражение в резолюции Совета Безопасности 186 (1964) от 4 марта 1964 г., которая постановила учредить вооруженные силы ООН на Кипре (ВСООНК), конкретно определив сроки действия этих сил, их функции, принципы организации и финансирования, а также надлежащие условия для регулярного контроля и оценки деятельности ВСООНК Советом Безопасности.

Руководящая роль Совета Безопасности при проведении операций по поддержанию мира была еще более определенно подтверждена при создании чрезвычайных вооруженных сил ООН на Ближнем Востоке в 1973 г. (ЧВС — II). В резолюции 340 (1973) от 25 октября 1973 г. Совет Безопасности постановил «немедленно создать под своим руководством чрезвычайные силы Организации Объединенных Наций» и предложил «Генеральному секретарю в неотложном порядке и на постоянной основе докладывать Совету о положении дел с выполнением этой резолюции». Порядок создания и использования ЧВС — II был подробно определен в резолюции 341 (1973), которая была принята Советом Безопасности и которая, в частности, устанавливала, что ЧВС — II создаются на первоначальный шестимесячный период, подлежащий продлению в случае необходимости, из контингентов государств — членов ООН, на основе справедливого географического представительства и находятся под командованием ООН, осуществляемым Генеральным секретарем. При этом подчеркивалось, что Генеральный секретарь обязан направлять в Совет Безопасности для разрешения «любые вопросы, которые могут влиять на характер или эффективность функционирования вооруженных сил». Совет Безопасности принял решение о составе государств-участников и дал согласие на назначение командующего ЧВС — II. Наконец, Совет Безопасности постановил, что расходы ЧВС — II будут считаться расходами

Организации и будут покрываться государствами-членами в соответствии с п. 2 ст. 17 Устава ООН *.

На аналогичной основе были созданы силы ООН по наблюдению за разъединением сирийских и израильских войск (СООННР) согласно резолюции Совета Безопасности 350 (1974) от 31 мая 1974 г. и временные силы ООН для южной части Ливана (ВСООНЛ) согласно резолюциям Совета Безопасности 425 (1978) и 426 (1978) от 19 марта 1978 г. Анализ создания и использования ВСООНК, ЧВС — II, СООННР и ВСООНЛ позволяет заключить, что в настоящее время довольно четко обозначилась в принципе согласующаяся с требованиями главы VII Устава ООН тенденция практического утверждения руководящей роли Совета Безопасности при проведении операций ООН по поддержанию мира. Нет необходимости доказывать важность строгого соблюдения этих требований, особенно при осуществлении операций ООН с использованием вооруженных мер, имеющих санкционный характер.

Говоря о соотношении санкционной компетенции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, нельзя не обратить внимания на довольно своеобразное положение, которое сложилось в ходе применения ООН невооруженных международно-правовых санкций против ЮАР, Португалии и Южной Родезии. Как было показано ранее, резолюции, предусматривающие исключение этих государств из международного общения (см. § 6), принимали как Совет Безопасности, так и Генеральная Ассамблея, хотя Устав ООН относит применение таких мер к компетенции Совета Безопасности (ст. 41). Но поскольку по смыслу ст. ст 11—12 Устава ООН Генеральная Ассамблея может обсуждать любые вопросы, не находящиеся на рассмотрении Совета Безопасности при выполнении им его функций **, и поскольку резолюции Генеральной Ассамблеи

* См. Меморандум Управления по правовым вопросам Секретариата ООН от 23 октября 1974 г.: «Вопрос о том, являются ли расходы чрезвычайных вооруженных сил ООН (ЧВС ООН), созданных в соответствии с резолюцией 340 (1973) Совета Безопасности, и расходы сил ООН по наблюдению за разъединением (СООННР), созданных в соответствии с резолюцией 350 (1974) Совета Безопасности, «расходами Организации» по смыслу п. 2 ст. 17 Устава — Надлежащие сроки внесения государствами-членами взносов для ЧВС ООН и СООННР» [243, *230*].

** В юридическом заключении Секретариата ООН «Полномочия Генеральной Ассамблеи делать рекомендации членам Организации Объединенных Наций по вопросам или делам в пределах настоящего Устава», представленном 12 декабря 1968 г. третьему комитету Генеральной Ассамблеи и касающемся принятия проекта резолюции A/C 3/L 1637/Rev. 2 о санкциях против ЮАР, Португалии и Южной Родезии, было подчеркнуто, что «в деятельности ООН сложилось единодушно признаваемое государствами-членами и органами ООН понимание ст. 12 Устава, согласно которому слово «выполняет» означает «выполняет в настоящий момент» [237, *185*]. Такое подтверждаемое устойчивой практикой толкование смысла ст. 12 Устава дает возможность Генеральной Ассамблее обсуждать любые во-

в силу ст. ст. 10—11 Устава ООН имеют рекомендательный характер, государства-члены и органы ООН не усматривают в этом вторжения Генеральной Ассамблеи в сферу компетенции Совета Безопасности.

Принимая во внимание изложенное и нисколько не ставя под сомнение чрезвычайную важность полномочий Совета Безопасности по применению принудительных мер, вместе с тем представляется необходимым возразить против точности утверждений, согласно которым применение принудительных мер в сфере международного общения всецело относится якобы к исключительной компетенции Совета Безопасности ООН, тем более если речь идет о сопоставлении компетенции Совета Безопасности и других субъектов международного права *. Такие утверждения, с одной стороны, не согласуются с преимущественно координационным характером международно-правового регулирования, а с другой — основаны на преувеличении объема компетенции Совета Безопасности.

Создавая ООН, государства стремились учредить не сверхправительство, обладающее исключительными централизованными властными полномочиями, а лишь международный орган, посредством которого они могли бы, в частности, предпринимать коллективные меры для пресечения любых посягательств на всеобщий мир и международную безопасность. В соответствии со ст. 39 Устава ООН осуществление таких мер возложено прежде всего и главным образом на Совет Безопасности.

Однако в то же время Устав ООН четко подтверждает неотъемлемое право государств на индивидуальную и коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности (ст. 51). Это означает, что в случаях, когда Совет Безопасности по тем или иным причинам не в состоянии предпринять эффективные принудительные действия, самостоятельно осуществлять их имеет право подвергшееся нападению государство в порядке самообороны **.

просы, относящиеся к поддержанию всеобщего мира и безопасности, и делать соответствующие рекомендации, даже если эти вопросы включены в повестку дня Совета Безопасности, но не обсуждаются им в данный момент.

* Так, Ю. Я. Михеев считает, что «никакое государство или группа государств, согласно Уставу, не имеют права предпринимать принудительные меры. Более того, согласно Уставу, принудительные меры может предпринимать только Совет Безопасности и никакой другой орган» [69, *34—35*]. См. также работы К. А. Багиняна [11, *91, 99*] и Д. Б. Левина [58, *44*].

** Данное положение находит четкое закрепление в двусторонних союзных договорах (см., например, ст. 9 Договора 1967 г. о дружбе, сотруд-

При решении вопроса о соотношении санкционной компетенции Совета Безопасности и государств — членов ООН необходимо также иметь в виду, что по смыслу ст. 39 Устава ООН полномочия Совета Безопасности на применение мер принуждения распространяются только на ситуации, вызванные угрозой миру, нарушением мира или актом агрессии. Из этого вытекает, что в тех случаях, когда международное правонарушение не порождает угрозу миру, не выливается в нарушение мира и не является актом агрессии, невооруженные международно-правовые санкции в отношении государства-правонарушителя имеют право предпринять любые заинтересованные субъекты международного права по собственной инициативе и независимо от решений Совета Безопасности. «Специфика невооруженных принудительных мер состоит в том, — отмечает В. К. Собакин, — что они могут применяться членами ООН не только по решению Совета Безопасности, но и при определенных условиях индивидуально отдельными государствами без санкции со стороны органов ООН» [95, *233*].

Следует отметить, что с этим несомненно правильным положением не согласуется неоправданно категоричное утверждение В. К. Собакина о запрещении для членов ООН по собственной инициативе использовать имеющиеся у них средства принуждения [95, *218*]. Не отличаются последовательностью и взгляды Ю. Я. Михеева по данному вопросу. Признавая, что государства по собственной инициативе могут предпринимать невооруженные принудительные меры: (1) в случае осуществления самообороны по ст. 51 Устава ООН; 2) в качестве ответных мер на меры аналогичного характера; 3) в качестве ответных мер на другие противоправные меры другой стороны), он вместе с тем утверждает, что в области применения принудительных мер полномочия Совета Безопасности являются исключительными [68, *33*; 69, *37*].

В общем плане полномочия отдельных государств на самостоятельное применение невооруженных международно-правовых санкций подтверждаются, в частности, Венской конвенцией 1969 г. о праве международных договоров, ст. 60 которой предусматривает право каждого участника договора прекратить договор или приостановить его действие вследствие его существенного нарушения. Иными словами, потерпевшие государства имеют право разорвать отношения с государством-правонарушителем в сфере, регулируемой нарушенным договором.

ничестве и взаимной помощи между Польской Народной Республикой и Чехословацкой Социалистической Республикой; ст. 7 Договора 1970 г. о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Народной Республикой Болгарией и Социалистической Республикой Румынией; ст. 8 Договора 1975 г. о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Союзом ССР и Германской Демократической Республикой).

Некоторые международные договоры по конкретным вопросам предусматривают право каждой стороны применять международно-правовые санкции в случае невыполнения одной из них договорных предписаний. Так, п. D ст. XI Соглашения о воздушном сообщении между Индией и Австралией от 11 июля 1949 г. предусматривает, что в случае нарушения одной из договаривающихся сторон или ее авиакомпанией требований п. С другая договаривающаяся сторона «может ограничить, приостановить или упразднить любые права, которые она гарантировала в соответствии с настоящим соглашением и приложениями к нему».

Даже если в самом договоре отсутствуют положения, предусматривающие право любой стороны отказаться от его выполнения в ответ на нарушение его другой стороной, это право вытекает из норм современного общего международного права, которые, в частности, нашли подтверждение и закрепление в ст. 60 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров. «То, что договор умалчивает о существовании такого права, не может истолковываться как подразумеваемое исключение этого права, источник которого находится вне конкретного договора, в общем международном праве», — подчеркивалось в консультативном заключении «Правовые последствия для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии, вопреки резолюции Совета Безопасности 276 (1970)», вынесенном Международным Судом ООН 21 июня 1971 г. [305, *35*].

Кроме того, современное международное право разрешает потерпевшим субъектам реагировать на ординарные международные правонарушения разрывом отношений не только в сфере, регулируемой нарушенным договором, но и в любых иных сферах международно-правового регулирования. Практически это означает, что в силу большого разнообразия сфер международно-правового регулирования санкционная компетенция государства включает как правомочия на применение вооруженных принудительных мер в соответствии со ст. 51 Устава ООН, так и правомочия на применение невооруженных принудительных мер в самом широком диапазоне, начиная от реторсий и репрессалий и кончая непризнанием и разрывом дипломатических и консульских отношений (см. § 6).

Различные международные организации также обладают санкционной компетенцией. В общих чертах ее пределы обусловлены предписаниями Устава ООН. Однако санкционная компетенция каждой международной организации имеет индивидуальный характер, зависящий от статуса и целей международной организации, ее предметной и пространственной сферы действия. С практической точки зрения, наиболее существенное значение имеет определение санкционной компетенции региональных организаций коллективной безопасности, специализированных учреждений ООН и иных поставленных с нею в связь международных организаций.

Анализ Устава ООН и уставов упомянутых международных организаций дает основание для следующих выводов. Если поведение государства угрожает миру, нарушает мир или является актом агрессии, а также противоречит требова-

ниям устава международной организации, то такая организация может применить санкции, если иное не предусмотрено ее уставом, самостоятельно (см. § 6), лишь согласуя их с акциями ООН, когда таковые предпринимаются, или просто руководствуясь главными целями ООН, когда ее органы по каким-то причинам не применяют мер принуждения по отношению к подобному государству.

Устав ООН особо подчеркивает необходимость согласованного функционирования ООН и системы международных организаций, включая региональные организации коллективной безопасности и специализированные учреждения ООН, Так, ст. 54 Устава ООН прямо предусматривает, что «Совет Безопасности должен быть всегда полностью информирован о действиях, предпринимаемых или намечаемых в силу региональных соглашений или региональными органами, для поддержания международного мира и безопасности».

Ст. 58 Устава ООН гласит: «Организация делает рекомендации по согласованию политики и деятельности специализированных учреждений». Из этого вытекает обязанность специализированных учреждений, несмотря на их автономный характер, следовать политике ООН при осуществлении ею акций принудительного порядка. Не случайно соглашения о сотрудничестве между ООН и ее специализированными учреждениями устанавливают обязанность последних консультироваться с Генеральной Ассамблеей ООН или ЭКОСОС с целью проведения в жизнь их рекомендаций и оказывать содействие, которое может потребовать Совет Безопасности, включая содействие в выполнении его постановлений, направленных на поддержание или восстановление международного мира и безопасности (см., например, ст. ст. IV и VII Соглашения 1948 г. между ООН и ВОЗ; ст. ст. IV и VI Соглашения 1946 г. между ООН и МОТ; ст. ст. IV и VI Соглашения 1948 г. между ООН и МБРР; ст. ст. IV и VI Соглашения 1946 г. между ООН и ИКАО).

При этом региональные организации коллективной безопасности по смыслу ст. ст. 51, 52—54 Устава ООН имеют право на применение вооруженных и невооруженных принудительных мер, когда совершается вооруженное нападение на государство — члена региональной организации и когда Совет Безопасности ООН по тем или иным причинам не предпринимает мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности*. Что касается специализированных международных организаций, даже не входящих в систему ООН, они при любых обстоятельствах не имеют никаких полномочий на применение мер принуждения, связанных с использованием вооруженной силы. Их санкционная компетенция состоит только из полномочий на применение невооруженных принудительных мер.

Наиболее типичные санкционные полномочия международных организаций, не связанные с применением вооруженных принудительных мер, предусматривают приостановление прав

* Это подтверждает анализ уставов региональных организаций, в частности анализ ст. ст. 4 и 5 Варшавского Договора; ст. IV Пакта Лиги арабских государств.

и привилегий, принадлежащих государству как члену организации, или исключение его из организации за нарушение им тех или иных уставных обязательств (см. § 6). Некоторые международные соглашения и уставы международных организаций относят к компетенции каждой из них применение специальных принудительных мер, которые направлены на прекращение или ограничение отношений государств-членов с государством-правонарушителем в сфере, очерченной рамками предметной компетенции данной международной организации. Как было показано ранее, практическое осуществление этих мер выливается в частичное исключение государства-правонарушителя из международного общения (см. § 6). В этой связи возникает вопрос: совместимы ли такие меры с предписаниями ст. 41 Устава ООН, которые уполномочивают Совет Безопасности предписывать государствам — членам ООН полный или частичный разрыв отношений с государством-правонарушителем в любых сферах, и не является ли их применение по решению органов других организаций вторжением в санкционную компетенцию Совета Безопасности?

В практическом плане этот вопрос весьма активно дебатировался в течение 1970—1973 гг. при рассмотрении в рамках ИКАО проектов, предусматривавших возможность применения по решению международных органов (специально созданных или органов ИКАО) коллективных санкций, включая прекращение воздушных сообщений, против государств, которые допускают несоблюдение предписаний Токийской конвенции 1963 г. о преступлениях и некоторых других действиях, совершенных на борту воздушного судна, Гаагской конвенции 1970 г. о борьбе с незаконным захватом воздушных судов и Монреальской конвенции 1971 г. о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.

В соответствии с резолюциями Совета ИКАО от 1 октября 1970 г. и от 19 июня 1972 г. его Юридический комитет занимался обсуждением подготовленного США и Канадой проекта конвенции о санкциях или о совместных действиях (concerted actions) против государства, которое не предпринимает должных мер по борьбе с актами воздушного пиратства, т. е. не выдает или не карает преступников, неоправданно задерживает пассажиров угнанных самолетов и сами самолеты [144, *161—224*]. В одном из последних вариантов представленный США и Канадой проект конвенции (ст. 4) предусматривал возможность применения против такого государства следующих «совместных действий»: 1) временное прекращение или ограничение продажи необходимых для полета компонентов, включая топливо, государству-правонарушителю; 2) временное прекращение или ограничение программ финансовой помощи в области авиации; 3) ограничение воздушного сообщения; 4) временное прекращение регулярного воздушного сообщения всеми авиаперевозчиками и 5) временное прекращение коммерческого воздушного сообщения всеми авиаперевозчиками [230, *161—162*]. В принципе аналогичный характер имела ст. 3 проекта конвенции о мероприятиях по

обеспечению безопасности гражданской авиации, представленного ФРГ [230, *289—300*].

Кроме того, в рамках ИКАО рассматривались предложения, внесенные Францией (LC/WD № 820), Великобританией и Швейцарией (LC/WD № 829), направленные на дополнение Чикагской конвенции 1944 г. статьями и положениями, которые бы позволили использовать механизм ИКАО для применения коллективных и принудительных мер как средства, повышающего эффективность Токийской, Гаагской и Монреальской конвенций [230, *40—52, 53—56*].

В ходе их обсуждения обнаружились две крайние точки зрения. По мнению одних государств, любые коллективные санкции несовместимы с требованиями Устава ООН, в частности его ст. 41*. Согласно противоположному мнению других государств всякие коллективные санкции являются совместимыми со ст. 41 Устава ООН **. Подавляющее большинство государств — членов Юридического комитета ИКАО заняло более осторожные и гибкие позиции ***, анализ которых в свете требований ст. 41 Устава ООН, современной практики и содержания предложений о «совместных действиях» дает основание для следующих выводов.

Во-первых, предписания уставов международных организаций о коллективных санкциях будут противоречить санкционной компетенции Совета Безопасности, если они рассчитаны на применение в условиях существования «любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии» (по смыслу ст. 39 Устава ООН).

Во-вторых, предписания уставов международных организаций о коллективных санкциях, осуществление которых предполагает применение принудительных мер в ситуациях, не предусмотренных ст. 39 Устава ООН и, следовательно, не от-

---

* Так, в ответе Чили от 4 августа 1972 г. на Вопросник, подготовленный подкомитетом Юридического комитета по резолюции Совета ИКАО от 1 октября 1970 г., утверждалось: «Статья 41 Устава Организации Объединенных Наций предусматривает полное или частичное прекращение воздушного сообщения с государством в качестве международной санкции, которая может быть наложена лишь Советом Безопасности в соответствии с его решениями, которые в свою очередь считаются оправданными лишь тогда, когда они направлены на поддержание или восстановление международного мира и безопасности в соответствии со статьей 39 Устава Организации Объединенных Наций» [230, *215*].

** В ответе Ганы от 14 сентября 1971 г. на упомянутый Вопросник говорилось: «Нельзя согласиться с доводом о том, что группа государств (ИКАО), имеющих общие интересы, не должна предпринимать согласованные действия против другого государства — члена этой группы. Следует помнить о том, что, хотя ИКАО и является учреждением ООН, она автономна и, будучи организационной единицей, должна иметь возможность устанавливать свои собственные правила поведения» [230, *202*].

*** Об этом убедительно свидетельствуют как ответы стран — членов ИКАО на Вопросник [230, *193—243*], так и выступления их представителей на заседании 20-й специальной сессии Юридического комитета Совета ИКАО, состоявшейся 2—30 января 1973 г. в Монреале [229, *5—138*].

носящихся к прерогативам Совета Безопасности, в формальном смысле будут совместимы с его санкционной компетенцией. Иными словами, с формально-юридической точки зрения устав любой международной организации может содержать предписания о коллективных невооруженных санкциях, которые в случае необходимости применяются в ответ на любые международные правонарушения, не указанные в ст. 39 Устава ООН, и которые представляют собой принудительные меры, не выходящие за рамки предметной компетенции данной организации*. Но в каждом таком случае возникает вопрос о том, будет ли оправданно включение в устав международной организации предписаний о тех или иных коллективных санкциях, если они рассчитаны на применение в качестве ответной принудительной меры на ординарные международные правонарушения. Нетрудно представить, что определенные виды коллективных принудительных мер в случае их применения могут намного превышать пределы, разумно необходимые для пресечения того или иного правонарушения, и иметь весьма негативные последствия не только и не столько для государства-правонарушителя, сколько для потерпевших государств и даже третьих стран. Как показывает анализ международной практики, государства не в последнюю очередь руководствуются именно этими соображениями, определяя свои позиции при выработке предписаний, которые призваны регламентировать санкционную компетенцию международных организаций.

В одних случаях государства единодушно считают коллективные санкции оправданными, справедливыми и адекватными. Об этом, например, убедительно свидетельствует процесс выработки серии конвенций о наркотических средствах, предписания которых предусматривают возможность введения коллективного эмбарго на торговлю наркотическими средствами с государством или территорией, создающими ситуации, несовместимые с предписаниями этих конвенций и подрывающие установленную ими систему контроля за производством и распространением наркотических средств.

---

* Уместно в этой связи привести позицию Барбадоса: «Принятие государствами согласованных действий, направленных на прекращение воздушного обслуживания в связи с предложенной международной конвенцией, по сути своей не будет идти вразрез с Уставом Организации Объединенных Наций. Однако в тех случаях, когда в соответствии со ст. 39 Устава Организации Объединенных Наций Совет Безопасности приходит к выводу, что действия государства-нарушителя представляют угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, то, памятуя о статье 103 Устава Организации Объединенных Наций, представляется очевидным, что только Совет Безопасности может решить, какого рода совместные действия должны быть предприняты членами Организации Объединенных Наций» [230, *228*].

Необходимо подчеркнуть, что применение упомянутых принудительных мер предусматривается со времени заключения Договора 1925 г. о системе международного контроля за наркотиками. Причем при пересмотре и изменении ранее заключенных соглашений и выработке новых договоров о наркотиках, происходивших под эгидой ООН, предписания о коллективном эмбарго были сохранены и включены в Протокол 1953 г. об ограничении и регламентации культивирования растений мака, производства опиума, международной и оптовой торговли им и его употребления (ст. ст. 12—13), Единую конвенцию 1961 г. о наркотических средствах (ст. 14), Конвенцию 1971 г. о психотропных веществах (ст. 19).

В других случаях попытки наделить международные организации полномочиями на применение определенных видов коллективных санкций вызывали серьезные опасения относительно их практической целесообразности. Убедительным свидетельством тому явилось отрицательное отношение многих государств к предложениям о придании ИКАО прерогатив на введение такой коллективной принудительной меры, как перерыв воздушных сообщений с государством, не обеспечившим соблюдение предписаний Токийской, Гаагской и Монреальской конвенций. Большинство возражений против этой меры аргументировалось не ее формальной несовместимостью с Уставом ООН, а явной неадекватностью между характером правонарушений, против которых она должна была применяться, и серьезными негативными последствиями данной меры для отдельных государств и всего международного сообщества.

В выступлении делегации Союза ССР 19 января 1973 г. на 20-й специальной сессии Юридического комитета ИКАО было сказано: «Выдвигались аргументы, что существуют другие международные документы помимо Устава Организации Объединенных Наций, такие как Конвенция о наркотических средствах и различные товарные соглашения, предусматривающие санкции, но последствия этих санкций будут совершенно иными, чем последствия санкций в области международного воздушного транспорта, который в современном мире имеет политические и социальные последствия, а также и экономические... Временное прекращение международного воздушного обслуживания может создать бо́льшее зло, чем то, которое оно предназначено устранить» [299, *111*].

Многие государства высказали опасения, что такая серьезная мера, как разрыв воздушных сообщений всеми государствами — членами ИКАО, будет означать воздушную блокаду государства-правонарушителя и что применение столь серьезной меры вряд ли будет оправданно, когда имеет место не злонамеренное поощрение актов воздушного пиратства, а лишь отдельные случаи их непресечения, вызванные какими-либо особыми обстоятельствами. При этом ряд развивающихся стран, в частности Конго, Кения, прямо заявили, что такие санкции в вариантах западных держав послужат «оружием, которое могущественные государства могут использовать с тем, чтобы подавлять и подчинять слабые, даже когда обстоятельства не оправдывают применение санкций» [229, *47—48*].

Ни чрезвычайной 20-й сессии Ассамблеи ИКАО, ни специальной дипломатической конференции, которые состоялись в Риме в сентябре 1973 г., не удалось принять какой-либо документ о «совместных действиях» в силу упомянутых и иных факторов [231, *184—188*]. Однако не исключено, что этот вопрос может быть поднят вновь, поскольку практически возможно выработать такие формулировки о коллективных санкциях применительно

к проблеме обеспечения безопасности международных воздушных сообщений, которые будут совместимы с Уставом ООН и интересами всех членов международного сообщества.

Итак, современное международное право не исключает возможности наделения международных организаций, как относящихся, так и не относящихся к системе ООН, компетенцией по применению коллективных принудительных мер, которые не противоречат Уставу ООН. Однако в каждом конкретном случае при определении их санкционной компетенции необходимо также учитывать соображения целесообразности и обеспечить соразмерность последствий коллективных принудительных мер характеру правонарушений, против которых они должны будут применяться (см. § 10).

Не случайно в юридическом заключении Секретариата ООН по вопросу о том, исключают ли положения ст. ст. 39 и 41 Устава ООН о санкциях, решение о которых может быть принято Советом Безопасности, возможность применения иных коллективных санкций другими способами, содержится следующее весьма осторожно сформулированное, но четкое резюме: «...в некоторых случаях государства считали, что положения Устава о санкциях со стороны Совета Безопасности необязательно исключают возможность включения санкций в некоторые другие соглашения»*.

В свете изложенного очевидно, что, применяя международно-правовые санкции, государства и международные организации должны учитывать объем (пределы) санкционной компетенции друг друга. Определение объема санкционной компетенции государств и ее размежевание не вызывает особых затруднений, ибо они обладают юридически одинаковыми прерогативами, вытекающими из норм современного общего международного права, включая Устав ООН, и дающими каждому из них право применять любые юридически дозволенные принудительные меры, которые соответствуют характеру и последствиям международного правонарушения. Как было установлено ранее, санкционная компетенция каждой международной организации имеет индивидуальный характер и, следовательно, разный объем.

Санкционная компетенция субъектов международного права должна строго соответствовать Уставу ООН, и при ее реализации каждый из них не имеет права превышать вытекающих из нее санкционных полномочий. Данное требование

---

* Данное заключение было изложено 12 сентября 1972 г. в заявлении наблюдателя ООН на заседании специального подкомитета Юридического комитета ИКАО, созданного для подготовки конвенции о «совместных действиях» на основании резолюции Совета ИКАО от 19 июня 1972 г. (текст заявления см. [241, *194—195*]).

является важнейшим условием правомерности и эффективности международно-правовых санкций.

Сопоставив предписания Устава ООН с нормами других международно-правовых актов, фиксирующих санкционные полномочия субъектов международного права, и тщательно проанализировав их практику, можно определить рамки санкционной компетенции каждого субъекта международного права. При этом необходимо иметь в виду, что Устав ООН содержит общий исходный критерий для решения разногласий, которые могут возникнуть при определении и размежевании санкционной компетенции как государств, так и международных организаций. Если санкционные правомочия государства по каким-либо международным соглашениям или аналогичные правомочия международной организации, равно как и их санкционные действия, противоречат Уставу ООН, то возникающий вследствие этого правовой конфликт должен быть урегулирован в соответствии со ст. 103 Устава ООН, которая гласит, что в случае противоречия между обязательствами членов ООН по Уставу и их обязательствами по какому-либо международному соглашению их обязательства по Уставу имеют преимущественную силу.

Следует, однако, признать, что определение и размежевание санкционной компетенции международных организаций и ее реализация довольно часто вызывают серьезные практические трудности в силу нечеткости и несовершенства предписаний уставов многих международных организаций.

Анализ уставов международных организаций свидетельствует о том, что чаще всего они определяют лишь одну или несколько конкретных прерогатив их санкционной компетенции.

Это характерно, например, для уставов ЮНЕСКО, МАГАТЭ, ВМО, МБРР, Европейского Совета, ЦЕРН, ЭОКА, ЭЛДО и др., предписания которых предусматривают различные формы исключения государства-правонарушителя из организации или лишения его прав и привилегий, принадлежащих ему как члену организации (см. об этом подробно в § 6). В Уставе ОАГ и Межамериканском договоре о взаимной помощи регламентируется порядок осуществления самообороны и определяется перечень мер, направленных на исключение государства-правонарушителя из международного общения (см. § 6).

Иногда наряду с фиксацией тех или иных конкретных полномочий санкционной компетенции уставы международных организаций в самой общей форме указывают на возможность применения ими иных принудительных мер.

Показательным в этом отношении является Устав МОТ, ст. ст. 3 и 13 которого предусматривают применение конкретных санкций в случае несоблюдения его требований при назначении неправительственных делегатов и советников и в случае неуплаты членских взносов, а ст. 33 гласит: «Если

какой-либо член Организации не подчинится в назначенное время рекомендациям, которые содержатся в докладе комиссии по обследованию или в решении Международного Суда, то Административный Совет может рекомендовать Конференции такие действия, какие он сочтет целесообразными для обеспечения выполнения этих рекомендаций» (в данной статье речь идет о рекомендациях и решениях относительно тех корригирующих мер, которые следовало бы предпринять члену Организации для должного соблюдения конвенций МОТ).

Уставы отдельных международных организаций определяют рамки их санкционной компетенции только в общей форме.

Так, в ст. 4 Варшавского Договора говорится о коллективном применении принудительных мер, включая применение вооруженной силы в соответствии со ст. 51 Устава ООН, членами Организации в случае вооруженного нападения в Европе на одно или несколько государств — участников Договора.

В учредительных актах Западноевропейского Союза установлено, что в случае существенных нарушений Парижских соглашений 1954 г. по вопросу о вооружениях его Совет вправе принять меры, которые сочтет необходимыми.

Наконец, в уставах многих международных организаций вообще отсутствуют упоминания об их санкционной компетенции.

Примером могут служить уставы таких международных организаций, как ВПС, ОАЕ, Северный Совет, СЭВ, ОЦАГ.

Вследствие этого в международной практике нередко имеют место случаи, когда международная организация в лице своих органов решает применить принудительные меры, не предусмотренные в ее уставе. Иными словами, несовершенство уставной регламентации санкционной компетенции международных организаций не является абсолютным препятствием, сдерживающим реализацию их права на принуждение. В связи с этим возникает вопрос, правомерно ли применение принудительных мер международной организацией при подобных обстоятельствах.

Ответ на этот вопрос также требует оценки применяемых принудительных мер с точки зрения принципа конституционности. В практическом плане это наиболее отчетливо проявилось в течение 60—70-х годов, когда в рамках многих международных организаций развернулась кампания за применение санкций против ЮАР, Португалии, Южной Родезии, Израиля, Египта.

Анализ деятельности международных организаций свидетельствует, что в тех случаях, когда в их уставах имеются пробелы, т. е. когда устав и не предусматривает, и не запрещает той или иной принудительной меры, практическое решение вопроса о ее применении не сопряжено с особыми юридическими затруднениями при условии, что осуществление такой меры не противоречит предписаниям устава междуна-

родной организации и ее целям. В ходе попыток, направленных на исключение ЮАР и Португалии из специализированных учреждений ООН, возобладала точка зрения, согласно которой упомянутая принудительная мера может быть применена только при условии внесения соответствующих изменений в их уставы, поскольку в них отсутствовали положения об исключении государства-члена в качестве самостоятельной принудительной меры и поскольку они предусматривают универсальность членства.

Следует, однако, учитывать, что подобный подход к данной проблеме был в немалой степени инспирирован западными державами, которые стремились если не отвести, то, по крайней мере, отсрочить применение эффективных санкций против ЮАР и Португалии. Они стали ратовать за изменение уставов со ссылкой на необходимость соблюдения принципа конституционности, прекрасно понимая, что принятие и вступление в силу поправок — процесс весьма сложный и длительный. Как известно, поправки к уставам ФАО и ИКАО при их голосовании в главных органах этих организаций соответственно в 1963 и 1965 гг. не собрали необходимых двух третей голосов и вообще не были приняты, а поправки, принятые к уставам МОТ и ВОЗ соответственно в 1964 и 1965 гг. и направленные на уточнение их санкционной компетенции, до сих пор не вступили в силу (см. об этом подробнее работу Д. Рузье [188, *41—46*]).

Возможно, что одной из причин этого явился последовавший сразу же после обсуждения вопроса о поправках вынужденный выход ЮАР из ФАО, МОТ и ВОЗ, что сняло необходимость срочных уставных изменений. Тем не менее тот факт, что с момента принятия поправок прошел столь длительный срок, а они все еще не вступили в силу, свидетельствует о затяжном характере процесса, связанного с изменением устава международной организации, особенно когда определенная часть государств-членов противится этому.

В создавшейся ситуации ЮАР и Португалия были лишены различных прав и привилегий в МОТ, ИКАО, ИМКО, ЮНЕСКО, ВПС, МСЭ и других международных организациях (см. § 6), хотя их уставы не предусматривали подобных мер. Практически государства-правонарушители были лишены возможности принимать участие в работе упомянутых организаций, но формально-юридически предписания их уставов об универсальности членства не нарушались.

Более сложные и противоречивые юридические ситуации возникают в случае применения принудительных мер, которые невозможно квалифицировать однозначно в силу различия требований правовых предписаний, определяющих компетенцию органов данной международной организации. Одна из таких ситуаций обозначилась, когда в соответствии с резолюциями ЭКОСОС 974 (XXXVI) D III от 24 июля 1963 г. и 974 (XXXV) D IV от 30 июля 1963 г. Португалия была вообще исключена из членства в Экономической комиссии ООН для Африки, а ЮАР была временно лишена права участвовать в работе этого регионального органа ООН. В обоих случаях

предпринятые санкционные меры обосновывались ссылками на ст. 68 Устава ООН, которая представляет ЭКОСОС право определять членский состав любого создаваемого им органа. Применительно к Португалии действия ЭКОСОС не выходили за рамки его компетенции, поскольку были направлены на придание ЭКА строго регионального характера *. Что касается лишения ЮАР права участия в ЭКА, то эта мера, даже будучи основанной на ст. 68 Устава ООН, не была столь безукоризненной с формально-юридической точки зрения, поскольку в свете ст. 5 Устава ООН приостановление прав и привилегий членов ООН относится к компетенции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.

Конфликтность подобных ситуаций намного рельефнее проявилась в связи с попытками лишить ЮАР права на представительство в таких органах ООН полного состава, как ЮНКТАД и Генеральная Ассамблея.

В соответствии с предложением группы афро-азиатских стран II сессия ЮНКТАД приняла 27 марта 1968 г. резолюцию 26 (II), которая рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН внести в учредительный акт ЮНКТАД изменение, предусматривающее исключение ЮАР из этого органа, поскольку такая акция, самостоятельно предпринятая ЮНКТАД, противоречила бы п. 1 части II ее учредительного акта. В юридическом заключении Секретариата ООН «Процедура приостановления прав и привилегий государства-члена в органе, открытом для всеобщего членства», которое было посвящено данному вопросу, указывалось на два важных момента. С одной стороны, признавалось неоспоримое право Генеральной Ассамблеи создавать в соответствии со ст. 22 вспомогательные органы неполного состава, а с другой — подчеркивалось, что исключение в порядке санкций одного или нескольких государств из уже созданного органа ООН полного состава является равнозначным приостановлению их прав и привилегий, т. е. мерой, предусмотренной исключительно ст. 5 Устава и осуществляемой Генеральной Ассамблеей только по рекомендации Совета Безопасности. «Любая иная процедура приостановления участия государства-члена в органе, открытом для всеобщего членства, — констатировалось в заключении,— будет противоречить положениям Устава, равно как и праву каждого государства-члена ожидать, что его обязательства могут быть увеличены, а его права могут быть урезаны лишь способом, явным образом установленным в Уставе». [237, *197, 200*]. Можно предположить, что данное заключение в известной мере повлияло на результаты голосования во время XXIII

* К тому времени Португалия осталась единственным неафриканским государством — членом ЭКА.

сессии Генеральной Ассамблеи: 55 голосами против 33 при 28 воздержавшихся она отклонила проект резолюции, основанный на упоминавшейся резолюции ЮНКТАД и направленный на лишение ЮАР права быть представленной в этом органе Генеральной Ассамблеи.

Вопрос о лишении ЮАР права на представительство в Генеральной Ассамблее ООН в практическом плане возник в 1970 г., когда ее XXV сессия при голосовании по докладу Комитета по проверке полномочий не утвердила полномочия делегации ЮАР на том основании, что правительство Южной Африки не представляет коренное население этой страны и проводит по отношению к нему преступную политику апартеида. Все последующие сессии Генеральной Ассамблеи также отклоняли полномочия делегации ЮАР. В юридическом заключении Секретариата ООН от 11 ноября 1970 г. «Объем полномочий по правилу 27 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи», касающемся возможных последствий непризнания полномочий делегации ЮАР, со ссылкой на требования ст. 5 Устава ООН был сделан следующий вывод: «Совершенно ясно, что участие в собраниях Генеральной Ассамблеи является одним из важных прав и привилегий членства. Приостановление этого права посредством отклонения полномочий не будет удовлетворять вышеупомянутым требованиям и, следовательно, будет противоречить Уставу» [239, *170*]. Тем не менее председатель XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН, опираясь на факт регулярного отклонения полномочий делегации ЮАР, постановил не разрешать ее участия в работе сессии.

Делегация ЮАР не была допущена в зал заседаний, после того как 12 ноября 1974 г. на своем 2251 пленарном заседании Генеральная Ассамблея 91 голосом против 22 при 19 воздержавшихся одобрила следующее постановление председателя: «Учитывая постоянство, с которым Генеральная Ассамблея регулярно отказывалась принимать полномочия делегации Южной Африки, можно с полным правом заключить, что Генеральная Ассамблея тем самым продемонстрировала свой отказ признавать полномочия какой бы то ни было делегации, представляющей Южно-Африканскую Республику, что, говоря ясно выражено, равносильно тому, что Генеральная Ассамблея отказывается разрешить делегации Южной Африки участвовать в ее работе».

После этого правительство ЮАР было вынуждено отозвать свою делегацию, и с тех пор место ЮАР в зале заседаний Генеральной Ассамблеи пустует.

Отметим, что председатели предшествующих сессий Генеральной Ассамблеи истолковывали ее решения, отклоняющие полномочия делегации ЮАР, как не имеющие своим последствием лишение делегации ЮАР права принимать участие в работе сессий Генеральной Ассамблеи. См. об этом юридическое заключение Секретариата ООН от 23 ноября 1973 г. «Полномочия представителей в Генеральной Ассамблее — практика Комитета по проверке полномочий — решения Генеральной Ассамблеи, принятые в некоторых особых случаях в связи с докладом Комитета» [242, *201—202*].

Оценивая такого рода практику в свете признания необходимости соблюдения принципа конституционности, можно поставить следующий вопрос: если государства-члены всегда имеют право принять решение об изменении или дополнении любых уставных положений, в том числе и положений, регламентирующих порядок применения принудительных мер, то почему в рамках той же международной организации они не правомочны принять специальное решение о применении не противоречащих ее уставу аналогичных мер в какой-то конкретной ситуации в отношении какого-то конкретного государства, явно нарушающего основополагающие принципы и цели устава? Государство, будучи членом международной организации, обязано строго соблюдать предписания ее устава. Поэтому вполне логично предположить, что в крайних случаях факт грубого и систематического несоблюдения государством-членом своих уставных обязательств может явиться основанием для применения к нему международно-правовых санкций, несмотря на пробелы в уставных предписаниях, регламентирующих ее санкционную компетенцию, или даже полное отсутствие в них каких-либо прямых упоминаний о такой компетенции.

Законность применения санкций в подобных исключительных ситуациях может быть обусловлена и оправдана тем, что международная организация как специальный субъект международного права обладает функциональной самостоятельностью, делегированной ей государствами-членами для достижения определенных целей. В рамках своей самостоятельности каждая международная организация имеет право на применение принудительных мер даже в тех случаях, когда формально ее санкционная компетенция не определена достаточно четко и полно, но когда принуждение необходимо для достижения целей организации и поддержания международного правопорядка.

В пользу такого вывода говорит решение конституционной проблемы, возникшей в рамках ЮНЕСКО в связи с принятием ее Исполнительным Советом в мае 1965 г. резолюции 70 EX/14. Резолюция уполномочивала Генерального директора не приглашать Португалию на конференции и совещания, созываемые Генеральной конференцией или Исполнительным Советом, до получения результатов обследования положения в области образования на африканских территориях под португальским управлением. Ввиду попыток Португалии и некоторых западных государств оспорить правомерность этой резолюции со ссылкой на то, что подобные меры не предусмотрены ни ст. II, ни ст. V Устава ЮНЕСКО, Генеральная конференция ЮНЕСКО на своей XIV сессии в 1966 г. приняла резолюцию № 20, в которой подтвердила правомерность решения Исполнительного Совета со ссылкой на «право Генеральной конференции как суверенного органа ЮНЕСКО толковать положения Конституции, и в частности положения статьи V Конституции, которая предоставляет Исполнительному Совету полномочия предпринимать все необходимые меры по осуществлению программы в соответствии с решениями Генеральной конференции».

Пределы санкционной компетенции организации при таких обстоятельствах, по всей видимости, могут определяться решениями самой организации применительно к конкретным ситуациям, при условии, что такие решения должны приниматься главными органами организации в соответствии с процедурой, предусматривающей порядок голосования по важным вопросам; строго учитывать цели и функциональную компетенцию органов организации; не противоречить ее уставным предписаниям и не вторгаться в сферу компетенции других международных организаций, в частности ООН.

Наиболее убедительным в этом отношении примером является практика ОАЕ, в Уставе которой вообще отсутствует регламентация ее санкционной компетенции, но которая с момента своего создания в 1963 г. приняла десятки резолюций, предписывавших применение всеобъемлющих международно-правовых санкций против Португалии (1963—1975) и Южной Родезии (1965—1980) и предписывающих их применение в настоящее время против ЮАР (с 1963 г.).

Другим таким примером может быть практика ЛАГ, которая, подобно ОАЕ, в разное время приняла многочисленные резолюции о применении всеобъемлющих международно-правовых санкций, не предусмотренных в Уставе ЛАГ и направленных на исключение из международного общения Израиля и Египта (см. об этом подробнее § 6).

Все это, однако, ни в коей мере не означает отрицания необходимости четкой регламентации и строгого соблюдения санкционной компетенции международных организаций, что является одним из важных факторов, способствующих укреплению международной законности.

§ 9. АДРЕСАТЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

В соответствии с требованиями современного международного права адресатом международно-правовых санкций должен быть только субъект-правонарушитель. Иными словами, третьи субъекты, непричастные к совершению международного правонарушения, ни при каких обстоятельствах не могут быть адресатами международно-правовых санкций.

Данное положение получило убедительное обоснование в решении германо-португальского арбитражного суда от 30 июня 1930 г. по делу «Сион» (об ответственности Германии за акты, совершенные после 30 июля 1914 г. и до вступления Португалии в войну). Существо дела состояло в том, что Германия потопила португальское судно «Сион», которое доставляло не подпадающие под категорию «абсолютной контрабанды» товары в Великобританию, находившуюся в состоянии войны с Германией. На вопрос о том, могла ли мера, которую правительство Германии имело право предпринять в качестве репрессалии в отношении Великобритании и ее союзников, быть применена в отношении судов нейтральных стран, и в частности судов Португалии, суд заявил следующее: «Ответ должен быть отрицательным, даже по мнению немецких юристов. Такой ответ логически вытекает из нормы,

в соответствии с которой репрессалии как акт, в принципе противоречащий международному праву, могут быть оправданы лишь в той мере, в какой они были спровоцированы другим актом, также противоречащим этому праву. Репрессалии допустимы только в отношении провоцирующего государства... Однако нет данных о совершении подобных актов Португалией, а довод Германии основывается целиком на том, что такие акты были совершены Великобританией и ее союзниками» [307, т. 2. *1056—1057*].

В поддержку данного положения высказываются многие представители доктрины международного права, в частности К. Шрупп [207, *188—189, 350*], Ю. Стоун [205, *920*], Ю. Венециа [209, *495*], К. Партш [179, *104*], П. Штайнерт [203, *286—287*].

Субъект, применяющий международно-правовые санкции, обязан действовать таким образом, чтобы не нанести при этом ущерба третьим субъектам международного права, не говоря уже о недопустимости каких-либо его прямых и преднамеренных акций в отношении таких субъектов *. Однако применение международно-правовых санкций против третьего субъекта международного права будет оправданным и законным, когда этот субъект явно и непосредственно способствует совершению или продолжению международного правонарушения вопреки требованиям норм международного права. В таких случаях третий субъект становится своеобразным соучастником основного правонарушителя и предпосылкой применения против него международно-правовых санкций являются его собственные противоправные акты, совершаемые в связи с основным правонарушением **.

От подобных типичных ситуаций следует отличать случаи, когда наряду с применением международно-правовых санкций против государства-правонарушителя потерпевшие субъекты международного права прибегают к составлению так называемых «черных списков» компаний третьего государства, осуществляющих сотрудничество с государством-правонарушителем, его юридическими лицами и гражданами, и соответственно запрещают своим органам, юридическим лицам и гражданам вступать в какие-либо сделки и отношения с иностранными компаниями, включенными в такие списки. Кроме того, потерпевшие государства практикуют закрытие своих морских портов и аэропортов и запрещение обслуживания судов и самолетов третьего государства, которые осуществляют перевозки пассажиров и грузов, доставляемых в государство-

---

* См. об этом подробнее восьмой доклад по вопросу об ответственности государств в части, посвященной правомерному осуществлению международно-правовых санкций, подготовленный специальным докладчиком КМП ООН Р. Аго [279, Add. 3, *15—17*].

** Так гипотетически можно представить ситуацию, когда применение международно-правовых санкций распространяется на нейтральное государство, которое разрешает использование своей территории войсками государства-агрессора или поставляет ему промышленную продукцию или сырье, подпадающее под категорию абсолютной военной контрабанды.

правонарушитель или следующих из него, и которые поэтому также включаются в «черные списки» *. С формально-юридической точки зрения подобные запреты, осуществляемые на недискриминационной основе, не противоречат предписаниям норм современного международного права, поскольку государство как суверен правомочно контролировать и определять порядок участия своих юридических лиц и граждан в международных хозяйственных связях, разрешая или запрещая им заключать контракты с иностранными компаниями, обслуживать иностранные транспортные средства или предоставлять им право использования национальной территории, включая морские порты и аэропорты. Запреты такого рода не являются международно-правовыми санкциями, направленными против третьих субъектов международного права, ибо они прямо не затрагивают сферу публично-правовых межгосударственных отношений, непосредственно касаются главным образом деятельности собственных юридических лиц и граждан и лишь косвенно затрагивают интересы только некоторых частных компаний третьих государств. Наконец, их цель состоит не в принуждении третьего государства, а в оказании воздействия на выбор этими компаниями своих торговых партнеров. Однако подобные ограничительные меры недопустимы, если они противоречат предписаниям норм международного права, регулирующих международный торговый оборот, в частности нормы конкретных международных соглашений о торговле, мореплавании, воздушных сообщениях и т. д., между субъектом, применяющим санкции, и третьим субъектом. В таком случае эти меры будут представлять международное правонарушение, влекущее ответственность субъекта-санкционария.

При осуществлении санкций с помощью международных организаций их адресатами обычно выступают государства-члены, нарушающие предписания устава данной международной организации. Однако при определенных обстоятельствах адресатами международно-правовых санкций, применяемых с помощью международных организаций, могут быть:

1) государство — не член данной международной организации, которое формально не связано предписаниями ее учредительного акта или ее постановлений, но поведение которого противоречит упомянутым предписаниям;

---

* Такого рода меры широко применяют, например, арабские государства, действуя в соответствии с упоминавшимися ранее «Общими принципами бойкота Израиля», которые сформулированы на основе решений Совета ЛАГ и которые, в частности, установили запрет сотрудничества фирм и граждан стран — членов ЛАГ с иностранными компаниями и учреждениями, если их действия не согласуются с положениями «Общих принципов...» и если они по истечении определяемого ЛАГ предупредительного срока продолжают сотрудничать с Израилем (см. п. п. 13. 4 г, 15 и 16 ОПБИ).

2) государство — член данной международной организации, которое нарушает иные международные обязательства, чем предусмотренные предписаниями ее устава или ее постановлений;

3) государство, которое не выполняет постановлений международной организации о применении санкций против государства-правонарушителя.

В таких случаях применение международно-правовых санкций имеет свои особенности и требует соблюдения известных правил. Рассмотрим кратко каждый из этих случаев.

1. Применение международно-правовых санкций международной организацией против государства — не члена возможно в том случае, когда это государство нарушает императивную норму (jus cogens), т. е. норму, которая по смыслу ст. 53 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров принимается и признается международным сообществом государств в целом и отклонение от которой недопустимо в силу особого значения ее соблюдения для поддержания международного правопорядка. Такого рода нормы юридически обязательны для всех без исключения государств, независимо от их формального участия в том или ином конкретном соглашении или членства в той или иной международной организации. К ним прежде всего относятся международно-правовые принципы, соблюдение которых призвано гарантировать международный мир и безопасность и которые зафиксированы в Уставе ООН. Не случайно п. 6 ст. 2 Устава предусматривает: «Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее Членами, действовали в соответствии с этими Принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности». Это, в частности, означает и то, что государство — не член ООН может быть подвергнуто международно-правовым санкциям, если его поведение противоречит основополагающим принципам Устава ООН, которые представляют собой императивные принципы общего современного международного права. Такое понимание п. 6 ст. 2 Устава вытекает из п. п. 5 и 7 ст. ст. 2 и 39 Устава ООН, которые безоговорочно и безусловно предписывают применение принудительных мер против любого государства в случае, если Совет Безопасности определит существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии. Кроме того, государству-правонарушителю может быть отказано в приеме в члены данной организации *.

---

* Со всей очевидностью это подтвердила практика применения международно-правовых санкций, которые с 1965 по 1980 г. по решению Совета Безопасности предпринимались против Южной Родезии.

Применение международно-правовых санкций против государств — не членов предполагают уставы международных региональных организаций коллективной безопасности в случае вооруженного нападения на государство — члена данной организации или какого-либо грубого нарушения императивных принципов международного права, которое наносит ущерб государствам-членам и препятствует достижению целей организации.

Международной практике известны многочисленные случаи применения международно-правовых санкций против государств — не членов региональными организациями. Примером могут служить международно-правовые санкции, примененные ЛАГ против ФРГ (1965 г.), Португалии (1973—1974 гг.), Южной Родезии (1973—1979 гг.) и применяемые ныне против Израиля (с 1949 г.) и ЮАР (с 1961 г.).

ОАЕ применяла международно-правовые санкции против Великобритании (1965 г.), Португалии (1963—1975 гг.), Южной Родезии (1965—1980 гг.) и применяет их в настоящее время против ЮАР (с 1963 г.) и против Израиля (с 1973 г.). См. об этом подробнее § 6.

Государство — не член международной организации, поведение которого не согласуется с предписаниями ее устава, не являющимися императивными нормами (jus cogens) современного общего международного права, как общее правило не может быть адресатом санкций со стороны данной международной организации, поскольку при таких обстоятельствах отношения между этой организацией и государством — не членом регулируются на основе общепризнанного принципа международного права pacta tertiis nec nocent, nec prosunt.

Данный принцип нашел четкое подтверждение и закрепление в Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, ст. 34 которой гласит: «Договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия».

Обоснованность такого подхода к решению вопроса о применении международно-правовых санкций против государства — не члена подтверждает анализ упоминавшейся ранее дискуссии, которая развернулась в рамках ИКАО при обсуждении предложений о «совместных действиях» против государств, которые не принимают должных мер борьбы с актами воздушного пиратства. Большинство делегаций высказалось против того, чтобы будущая конвенция о совместных действиях предусматривала применение санкций по отношению к государствам, не участвующим в такой конвенции, а также в Токийской, Гаагской и Монреальской конвенциях. Их возражения опирались на ст. 34 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров и на факт отсутствия в действующем международном праве принятой и признанной всеми государствами императивной нормы, предписывающей предпринимать меры борьбы против актов воздушного пиратства. Такая конвенция могла бы быть обязательной и применяться в отношении государства, не являющегося ее участником, только в том случае, «если будут определены нормы, содержащиеся в конвенциях по воздушному праву, которые могут рассматриваться как кодификация общих принципов международного права, как свидетельство общей практики, принятой в качестве закона» (см. резюме мнений, высказанных в 1973 г. на 20-й специальной сессии Юридического комитета ИКАО по вопросу о том, против каких государств следует предпринимать совместные действия [230, *91—93*]).

В этой связи следует особо подчеркнуть, что делегации тех государств, которые ратовали за применение «совместных действий» против всех государств, пытались доказать, что существует норма общего международного права (преамбула и ст. 44 «a» и «h» Чикагской конвенции 1944 г.), предусматривающая обязательство государств не создавать угрозу безопасности гражданской авиации, и что Токийская, Гаагская и Монреальская конвенции лишь конкретизировали и кодифицировали эту норму. Эти соображения не были признаны убедительными только на том основании, что Чикагская конвенция, говоря о «безопасности», не имеет в виду «юридическую» или «политическую» безопасность, а лишь «техническую безопасность воздушной навигации» [*там же, 93*].

Следует, однако, отметить, что некоторые международные соглашения содержат положения, представляющие исключение из этого правила. Так, Протокол 1953 г. об ограничении и регламентации культивирования растения мака, производства опиума, международной и оптовой торговли им и его употребления специально уполномочивает Международный комитет по контролю над наркотиками устанавливать эмбарго на ввоз опиума, или его вывоз, или одновременно как на ввоз, так и вывоз и «в отношении государств, не являющихся участниками настоящего Протокола, и в отношении территорий, к которым согласно статье 20 настоящий Протокол не применяется» (ст. 13). В соответствии со ст. 14 Единой конвенции 1961 г. о наркотических средствах и ст. 19 Конвенции 1971 г. о психотропных веществах Комитет может предписать сторонам конвенций прекратить экспорт или импорт определенных наркотических или психотропных веществ из любой страны или района или в любую страну или район, если имеются основания считать, что достижение целей настоящих конвенций оказывается под серьезной угрозой по той причине, что какая-либо страна или какой-либо район действуют вопреки конвенционным предписаниям.

Представляется, что такие исключения из общего правила допустимы только в случае, если положения о международно-правовых санкциях против третьих субъектов принимаются и признаются в рамках заключаемого под эгидой ООН общего международного договора и если такие положения не противоречат санкционной компетенции ООН и ее специализированных учреждений.

2. Применение международно-правовых санкций международной организацией против государства-члена, которое нарушает иные международные обязательства, чем предусмотренные предписания ее устава или ее постановлений, возможно в тех случаях, когда принудительные меры против такого государства предпринимаются по решению Совета Безопасности и когда ООН рекомендует международным организациям, в частности своим специализированным учреждениям, осуществить дополнительные санкционные действия для по-

вышения эффективности санкций ООН. Необходимость, целесообразность и правомерность подобных действий вытекает из ст. ст. 48 и 58 Устава ООН, из соглашений о сотрудничестве между ООН и ее специализированными учреждениями, а также из уставов некоторых из них, в которых прямо предусмотрены специальные принудительные меры *.

3. Применение международных санкций международной организацией против государства, которое не выполняет ее постановлений о санкциях, будет всегда возможным в отношении государства, являющегося ее членом. Такая мера представляется правомерной и необходимой постольку, поскольку государство-член, отказывающееся применить санкции против государства-правонарушителя в соответствии с постановлением международной организации, нарушает свои международные обязательства и снижает действенность предпринимаемых принудительных мер **.

Государство — не член международной организации не может быть обязано какими-либо ее постановлениями, за исключением случая, когда принудительные действия предпринимаются на основании резолюции Совета Безопасности ООН для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в соответствии со ст. 39 Устава и когда государства — не члены ООН обязаны действовать согласно п. 6 ст. 2 Устава. При подобных обстоятельствах государство — не член ООН обязано если не участвовать в акциях против государства-правонарушителя, то, по крайней мере, не оказывать ему поддержки ***. Иное означало бы отказ госу-

---

* Примером регламентации порядка применения международно-правовых санкций в таких случаях является Соглашение 1948 г. о сотрудничестве между ООН и ИКАО и Устав ИКАО. Ст. 5 Соглашения предусматривает, что ИКАО будет консультироваться с ООН и предпринимать действия, необходимые для выполнения всех адресованных ей рекомендаций ООН. Ст. 93 (бис) Устава ИКАО, в частности, устанавливает: «Если осуществление членами данной Организации прав и привилегий, принадлежащих им как членам Организации Объединенных Наций, приостановлено, то, по требованию последней, приостанавливается осуществление ими прав и привилегий, вытекающих из членства в данной Организации» (см. подробнее § 6, 8).

** В одной из резолюций Генеральной Ассамблеи ООН указывалось на необходимость «в качестве первоочередной задачи рассмотрения вопроса о введении санкций против Португалии и Южной Африки... учитывая их упорный отказ выполнить обязательные решения Совета Безопасности» о применении санкций против Южной Родезии (резолюция 2946 (XXVII) от 7 декаря 1972 г.).

*** В подтверждение можно сослаться на Консультативное Заключение Международного Суда ООН от 21 июня 1971 г. «Правовые последствия для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии, вопреки резолюции Совета Безопасности 276 (1970)». В п. 3 Заключения Суд установил, что «на государства, которые не являются членами Организации Объединенных Наций, возлагается обязанность оказывать под-

дарства — не члена ООН сообразовать свое поведение с решением Совета Безопасности по обеспечению особо значимой императивной нормы, что было бы равнозначным несоблюдению им этой нормы и, следовательно, создавало бы юридическое основание для применения против него международно-правовых санкций.

В заключение отметим,что, с точки зрения современного международного права, в особом положении как адресат международно-правовых санкций находится государство-агрессор, поскольку все без исключения государства ООН и региональные организации коллективной безопасности имеют право предпринять против него вооруженные и невооруженные принудительные меры, которые могут быть поддержаны невооруженными принудительными действиями остальных международных организаций.

Итак, в конкретных ситуациях международно-правовые санкции должны применяться против адекватных адресатов, которыми при любых обстоятельствах могут быть только субъекты-правонарушители.

§ 10. ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

Одним из важных компонентов режима применения международно-правовых санкций является соблюдение пропорциональности санкционных действий вызвавшему их международному правонарушению. Принцип пропорциональности давно известен межгосударственной практике и международному обычному праву. «Дело «Каролины» и дело «Виргинии», — отмечает Э. И. Скакунов, — служат классическими образцами, подтверждающими, что обычное международное право еще в прошлом веке было знакомо с правилом пропорциональности, применявшимся при осуществлении «самообороны по общему международному праву» [94, *141*]. Неопределенность концепции «самообороны по общему международному праву» обусловливала неоднозначность трактовки содержания принципа пропорциональности. Тем не менее международно-правовая практика и доктрина всегда признавали необходимость его соблюдения *. Наиболее отчетливым образом это нашло отражение в решении германо-португальского арбитражного суда от 31 июля 1928 г. по делу «Инцидент в Нолилаа» (об ответственности за ущерб, причиненный действиями германских

держку... акциям, предпринимаемым Организацией Объединенных Наций в отношении Намибии» [305, *46*].

* Не случайно принцип пропорциональности был зафиксирован в ст. 6 упомянутой ранее резолюции Института международного права «Режим репрессалий в мирное время» [121а, *710*].

властей в португальских колониях на юге Африки). Отметив различия во мнениях представителей международно-правовой доктрины относительно соразмерности репрессалий правонарушению, суд, однако, счел необходимым указать, что, даже если признать поведение Португалии противоречащим международному праву, репрессалии со стороны Германии все равно остались бы противоправными, поскольку они были несоразмерны якобы совершенному правонарушению [307, т. 11, *1026—1027*].

В арбитражном решении от 9 декабря 1978 г. по делу между США и Францией в отношении соглашения от 27 марта 1946 г. о воздушном обслуживании дается следующая генеральная оценка принципа пропорциональности: «Существует общее согласие в отношении того, что все контрмеры должны прежде всего в какой-то степени быть эквивалентны предполагаемому нарушению; это хорошо известное правило».

Вместе с тем в современном международном праве отсутствуют четкие нормы, которые бы определяли содержание принципа пропорциональности. Это, естественно, создает значительные трудности в практическом его применении.

Принцип пропорциональности вызвал много споров в конце 60-х — начале 70-х годов при выработке в рамках ООН определения понятия агрессии. Однако в ходе этих дискуссий оспаривалась скорее целесообразность включения данного принципа в формулировки определения понятия агрессии в силу формально-юридической неопределенности его содержания, а не ставилось под сомнение наличие самого принципа как такового *. Отказ от принципа пропорциональности при осуществлении международно-правовых санкций был бы равнозначен легализации произвола в межгосударственных отношениях. Именно поэтому принцип пропорциональности не только не отрицается современным международным правом **, но и имеет в нем довольно твердые нормативные основания. Это, в частности, вытекает из Устава ООН, Декларации 1970 г. о принципах международного права и Резолюции 1974 г. об

---

* См. об этом в работе Э. И. Скакунова [94, *140—146*].

** Подробный анализ международно-правовой практики и доктринальных мнений, подтверждающих этот вывод, был дан в восьмом докладе по вопросу об ответственности государств, подготовленном специальным докладчиком КМП Р. Аго [279, Add. 3, *3—5. 8—10*], и в комментарии КМП к ст. 30 проекта статей об ответственности государств, одобренного ею в ходе XXXI сессии, состоявшейся с 14 мая по 3 августа 1979 г. [270, п. п. 4—12]. Новый специальный докладчик КМП по вопросу об ответственности государств Виллем Рифаген в своем предварительном докладе, представленном 1 апреля 1980 г., особо выделил принцип пропорциональности в качестве одного из необходимых и крайне важных критериев для определения объема и форм ответственности, равно как и для оценки правомерности санкционных принудительных мер [279а, *51—57*].

определении агрессии, нормы которых придают содержанию принципа пропорциональности более четкие по сравнению с прошлым очертания.

С точки зрения современного международного права, принцип пропорциональности означает, что меры принуждения по своему характеру и интенсивности должны быть сопоставимы с характером и вредными последствиями международного правонарушения и не превышать пределов, разумно необходимых для достижения санкционных целей. Анализ его содержания позволяет сделать некоторые определенные и весьма существенные выводы относительно ряда важных условий применения международно-правовых санкций, которые сводятся к следующим требованиям:

а) не применять вооруженную силу в ответ на международные правонарушения, не сопряженные с актами вооруженного нападения;

б) не прибегать к широкому применению вооруженной силы в ответ на международные правонарушения, связанные с маломасштабными вооруженными посягательствами или пограничными инцидентами и не представляющие актов агрессии;

в) не превышать разумного соотношения между интенсивностью принуждения и охраняемыми ценностями;

г) не выходить за пределы целей санкционного принуждения и не использовать его вопреки предписаниям общепризнанных принципов современного международного права.

Международной практике, к сожалению, известны многочисленные случаи несоблюдения принципа пропорциональности, которые приводили к грубым нарушениям международного правопорядка. Так, в августе 1969 г. Израиль осуществил вооруженное нападение на Ливан в ответ на незначительный пограничный инцидент, вызванный действиями палестинских партизан. Эта агрессивная акция Израиля стала предметом обсуждения в Совете Безопасности ООН, члены которого в своих выступлениях подчеркивали огромную диспропорцию вооруженного возмездия сравнительно с вызвавшими его действиями. Осуждая агрессивную акцию Израиля против Ливана, представитель Непала в Совете Безопасности П. Катри, в частности, указывал, что так называемые «ответные действия» Израиля по своим масштабам явно превышают задачи «необходимой обороны». Как отметил Н. Опуф, Совет Безопасности всегда отвергал так называемую «теорию аккумуляции событий», посредством которой Израиль пытался обосновать свое право реагировать на несколько несовпадающих по времени и месту маломасштабных операций палестинских партизан широким применением вооруженной силы [178, *25*].

Чрезвычайно опасный характер имели также действия США, предпринятые в 1979—1980 гг. против Ирана в ответ на задержание в качестве заложников 52 американских дипломатов. Сконцентрировав вблизи побережья Ирана крупную военно-морскую эскадру, США в течение нескольких месяцев проводили кампанию угроз, а затем в ночь с 24 на 25 апреля 1980 г. высадили на территорию Ирана вертолетный десант с целью освобождения заложников. Экономические меры, к которым прибегли США, также едва ли согласовались с требованиями принципа пропорционально-

сти. По подсчетам американских должностных лиц, только замороженные в США иранские авуары в сумме около 12 млрд. дол. намного превышали объем ожидаемых претензий к Ирану. Более того, весь комплекс политических, военных, правовых, экономических мер, осуществленных США против Ирана, вышел за пределы целей правомерного санкционного принуждения и в значительной мере был направлен на подрыв внутренней стабильности в Иране и изменение политического курса этого государства по отношению к США, на утверждение американского присутствия в зоне Персидского залива.

Имея в своей основе начала взаимности, справедливости и целесообразности, принцип пропорциональности устанавливает не только обязанности применяющих международно-правовые санкции субъектов, но и предоставляет им право выбора адекватных принудительных средств в рамках приведенных выше требований. Прежде всего это касается применения вооруженных санкционных мер в ответ на акты вооруженной агрессии. Как отмечает Э. И. Скакунов, Устав ООН, определяя цели самообороны от агрессии и предписывая пределы самооборонительных действий, «оставляет на усмотрение самих государств степень их интенсивности и выбор самих действий, как и используемого типа оружия» [94, 146]. Устав ООН дает возможность широкого выбора невооруженных и вооруженных принудительных мер, которые могут быть применены по решению Совета Безопасности на основе ст. ст. 39, 41 и 42 в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии.

Применительно к изложенному можно представить ситуацию, когда Совет Безопасности будет квалифицировать длящееся международное правонарушение как угрожающее всеобщему миру и безопасности и сочтет целесообразным во имя блага всего международного сообщества применить вооруженные принудительные меры против государства-правонарушителя, хотя его противоправное поведение не выливается в вооруженное насилие против других субъектов международного права. Например, такие меры были бы оправданы для прекращения актов геноцида или защиты окружающей среды в случае ее злостного и массового разрушения.

Невооруженные международно-правовые санкции также охватывают обширный диапазон принудительных средств, выбор которых в конкретных ситуациях не требует, а в ряде случаев даже не допускает их механической идентичности характеру правонарушения.

Так, с одной стороны, государство, не имеющее авиации, может прервать железнодорожные или морские транспортные связи с государством, которое незаконно прекратило с ним воздушные сообщения. В ответ на отказ продолжить поставки нефти можно реагировать непоставкой меди, промышленных товаров и т. д.

С другой стороны, в современном международном праве существует целый ряд императивных норм, предписания которых носят такой характер, что их нарушение ни при каких обстоятельствах не может быть оправданным и обоснованным в порядке ответной реакции на международное правонарушение. Например, действия, предпринятые в каком-либо государстве против иностранных граждан и представляющие собой нарушения охраняе-

мых на международном уровне прав человека, не могут служить оправданием для аналогичных действий другого государства. Точно так же недопустимыми будут любые ответные меры, которые нарушают международно-правовые предписания об охране окружающей среды. Характеризуя этот аспект принципа пропорциональности, В. Рифаген отмечает, что «никогда не может быть точного «взвешивания», как в случае с физическими объектами» [279а, *55*].

Это означает, что, применяя международно-правовые санкции, субъекты международного права имеют возможность избирать наиболее доступные, целесообразные, эффективные и вместе с тем правомерные типы, виды и формы принудительных средств (см. § 6).

Итак, осуществление международно-правовых санкций должно происходить в соответствии с принципом пропорциональности, соблюдение которого является одной из важных и эффективных предпосылок поддержания и укрепления международной законности.

§ 11. ОКОНЧАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

В оптимальном варианте применение международно-правовых санкций всегда рассчитано на достижение конечной санкционной цели, которая предполагает обеспечение реализации ответственности субъекта-правонарушителя. Иными словами, применение международно-правовых санкций во времени допустимо до момента достижения конечной санкционной цели. В соответствии с этим в международном праве издавна общепризнанным является положение, согласно которому международно-правовые санкции должны быть немедленно прекращены по достижении санкционных целей *, т. е. когда субъект-правонарушитель прекратил правонарушение, восстановил международный правопорядок и выразил согласие исполнить обязательства, вытекающие из его ответственности.

Исключением являются только случаи подавления актов агрессии как тягчайшего и опаснейшего международного преступления. Вооруженное принуждение при таких обстоятельствах может продолжаться вплоть до полного разгрома агрессора с целью лишить его возможности возобновления агрессии и принудить нести ответственность в полном объеме **.

---

* Еще Ф. М. Мартенс подчеркивал: «С точки зрения международного общения принуждение должно прекратиться, если нарушенное право восстановлено или дано требуемое удовлетворение. Борьба для борьбы немыслима и преступна» [64, т. 2, *484*]. См. также п. п. 5 и 6 ст. 6 упомянутой ранее резолюции Института международного права «Режим репрессалий в мирное время» [121а, *710*].

** Именно такие цели преследовали державы антигитлеровской коалиции во время второй мировой войны, которая продолжалась вплоть до окончательной победы над гитлеровской Германией и императорской Японией.

Тот факт, что в практике могут иметь место случаи, когда международно-правовые санкции устанавливаются на определенный срок * и, следовательно, должны быть прекращены по истечении этого срока, также не колеблет правила, поскольку определение этого срока всегда зависит от усмотрения применяющих международно-правовые санкции субъектов. Они могут сократить данный срок, продлить его или совсем отменить, если это необходимо для достижения санкционных целей.

При осуществлении международно-правовых санкций в порядке самопомощи решение об их прекращении принимает само государство в соответствии с порядком, определенным его национальным законодательством.

Международно-правовые санкции, применяемые с помощью международных организаций, должны прекращаться ее постановлением, принимаемым в соответствии с уставом. Следует подчеркнуть, что уставы далеко не всех международных организаций и далеко не всегда четко и полно определяют порядок прекращения международно-правовых санкций. Лишь в уставах отдельных международных организаций устанавливается общий порядок и условия отмены санкций **. Иногда учредительные акты определяют порядок прекращения только некоторых предусмотренных ими санкционных принудительных мер ***. В большинстве случаев уставы международных организаций не содержат положений, специально регули-

---

* Об этом, например, свидетельствует Протокол 1953 г. об ограничении и регламентации культивирования растения мака, производства опиума, международной и оптовой торговли им и его употребления, ст. 12 которого гласит: «Эмбарго может быть наложено либо на определенный срок, либо до тех пор, пока Комитет не будет удовлетворен положением в этой стране или на этой территории» (п. 3а, II). Подобные же формулировки содержатся в ст. 14 Единой конвенции 1961 г. о наркотических средствах и в ст. 19 Конвенции 1971 г. о психотропных веществах.

** Так, ст. 34 Устава МОТ предусматривает, что Административный Совет МОТ немедленно принимает рекомендацию по отмене принудительных мер, предпринятых МОТ против государства-правонарушителя, когда будет установлено, что правительство, не выполнявшее свои обязательства, предприняло необходимые меры для того, чтобы осуществить рекомендации комиссии по расследованию или меры, предложенные в решении Международного Суда ООН.

*** Ст. 5 Устава ООН определяет, что восстановление приостановленных прав и привилегий государства — члена ООН осуществляет Совет Безопасности. Но Устав ООН не регламентирует порядка отмены принудительных мер, предусмотренных в его ст. ст. 41 и 42.

В ст. 93 (бис) Устава ИКАО предусмотрено, что государство, которое перестает быть членом ИКАО по рекомендации Генеральной Ассамблеи ООН, «может после одобрения Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций быть вновь допущено в Международную организацию гражданской авиации по его просьбе и с одобрения большинства Совета» (п. «b»). Однако Устав ИКАО не устанавливает порядка отмены санкций, предусмотренных в его ст. ст. 87 и 88.

рующих отмену международно-правовых санкций. Однако нередко порядок отмены применяемых международной организацией принудительных мер предусматривает конкретное постановление, предписывающее применение международно-правовых санкций против субъекта-правонарушителя *.

При отсутствии на этот счет специальных уставных положений или особых предписаний в постановлениях международной организации вполне логично предположить, что как общее правило санкции могут быть отменены в том же порядке и тем же органом, каким они были приняты **. Субститутом постановления международной организации об отмене санкций может быть решение о приеме исключенного государства в данную международную организацию или о восстановлении его прав и привилегий в ней.

Постановление международной организации об отмене международно-правовых санкций служит юридическим основанием для прекращения принудительных мер, предпринимаемых ее государствами-членами во исполнение ранее принятых постановлений о санкциях. Государства — члены международной организации по своей инициативе не правомочны прекращать упомянутые принудительные меры, если они не отменены ее последующим постановлением ***.

---

* Так, в резолюции 44, принятой в 1965 г. Полномочной конференцией МСЭ и предусматривающей исключение ЮАР из участия в работе каких-либо региональных конференций или заседаний для Африки, созываемых МСЭ или под его эгидой, было установлено, что эта мера будет применяться «до тех пор, пока Административный Совет, принимая во внимание решения, одобренные ООН, и после консультаций с Членами и Ассоциированными Членами Союза, не придет к выводу, что условия для конструктивного сотрудничества восстановлены в результате отказа правительства ЮАР от осуществляемой в настоящее время политики расовой дискриминации».

Решение о санкциях против Египта, принятое Советом Лиги арабских государств на заседаниях министров иностранных дел 27—31 марта 1979 г., предусматривало: «Считать меры, содержащиеся в данном решении, временными и могущими быть отмененными Советом Лиги арабских государств, когда исчезнет необходимость, потребовавшая этих мер» (ст. IX).

** Примером может служить резолюция 460 (1979) Совета Безопасности, принятая на его 2181 заседании 21 декабря 1979 г. и предписавшая прекращение санкций ООН в отношении Южной Родезии. «Совет Безопасности,— гласил п. 2 резолюции,— постановляет... призвать все государства — члены Организации Объединенных Наций отменить меры, принятые против Южной Родезии в соответствии с главой VII Устава во исполнение резолюций 232 (1966), 253 (1968) и последующих соответствующих резолюций о положении в Южной Родезии...»

*** Отметим в этой связи, что односторонняя отмена санкций против Южной Родезии, осуществленная Великобританией, США, ФРГ и некоторыми другими государствами в декабре 1979 г. до принятия Советом Безопасности резолюции 460 (1979), вызвала официальные демарши многих государств. Генеральная Ассамблея ООН также осудила эти акции и в специально принятой резолюции указала, что «резолюция 253 (1968) Совета Безопасности от 29 мая 1968 г., в соответствии с которой были

В заключение подчеркнем, что, устанавливая императив немедленного прекращения международно-правовых санкций после достижения конечной санкционной цели, международное право отнюдь не обязывает к непременному их применению вплоть до достижения этой цели. В этих пределах субъекты международного права обладают свободой выбора момента прекращения международно-правовых санкций. Если это целесообразно, они могут прекратить применение принуждения, обеспечив защиту права или добившись его восстановления. Такой вариант прекращения международно-правовых санкций способствует сведению санкционного принуждения до минимума и может создать благоприятные условия для перехода к мирным согласительным процедурам урегулирования, что наилучшим образом соответствует духу современного международного права.

Представляется также, что в соответствии с Уставом ООН и на основе решений Совета Безопасности может быть установлен особый режим применения международно-правовых санкций для борьбы с международными преступлениями, которые угрожают всеобщему миру и безопасности государств и народов.

Таким образом, в современном международном праве имеются довольно определенные положения, которые юридически очерчивают рамки и порядок дозволенного применения силы в межгосударственных отношениях в виде международно-правовых санкций.

Современное международное право предполагает особый режим осуществления международно-правовых санкций в ответ на акты вооруженной агрессии ввиду чрезвычайно опасного характера их последствий для всего международного сообщества. В таких случаях правомерным, допустимым и необходимым является немедленное применение вооруженного принуждения с одновременным сообщением об этом Совету Безопасности ООН (ст. 51 Устава ООН). В акциях против государства-агрессора имеют право принимать участие все без исключения государства, ООН, соответствующие региональные организации коллективной безопасности, применяя вооруженные и невооруженные принудительные меры, которые могут быть поддержаны невооруженными принудительными действиями остальных международных организаций. При этом военная сила против государства-агрессора, как и невооруженные принудительные меры, может применяться с пре-

введены обязательные санкции против Южной Родезии, может быть отменена только решением Совета и что любые односторонние действия в этом отношении представляли бы собой нарушение обязательства, взятого государствами-членами согласно статье 25 Устава» (A/34/192 от 18 декабря 1979 г.).

дельно допустимой международным правом интенсивностью вплоть до его полного поражения и оккупации, поскольку само существование, территориальная неприкосновенность и политическая независимость жертвы нападения и интересы остальных членов международного сообщества находятся под угрозой, реально устраняемой лишь тотальным отпором, ликвидацией очага агрессии.

В остальных случаях принудительные меры, осуществляемые как в порядке самопомощи, так и с помощью международных организаций, чтобы считать их правомерными и квалифицировать в качестве международно-правовых санкций, должны соответствовать комплексу следующих условий:

1. Принудительные меры могут быть применены только после исчерпания всех средств согласительного (добровольного) урегулирования, завершающегося отказом субъекта-правонарушителя прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанности, порожденные его международно-правовой ответственностью.

2. Принудительные меры должны применяться потерпевшими субъектами в соответствии с их санкционной компетенцией, т. е. в пределах тех полномочий, которыми они обладают в соответствии с современным международным правом.

3. Принудительные меры должны применяться против адекватных адресатов, которыми при любых обстоятельствах могут быть только субъекты-правонарушители.

4. Принудительные меры должны применяться с соблюдением принципа пропорциональности, т. е. быть соразмерными характеру и последствиям правонарушения и не превышать пределов, разумно необходимых для достижения санкционных целей.

5. Принудительные меры должны оканчиваться с прекращением международного правонарушения и получением согласия субъекта-правонарушителя выполнить обязанности, порожденные его международно-правовой ответственностью.

Комплекс рассмотренных условий при их соблюдении призван создать такой режим применения международно-правовых санкций, который бы наилучшим образом обеспечивал их эффективность и соблюдение международной законности.

Глава IV
МЕХАНИЗМ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

§ 12. САНКЦИОННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПОРЯДОК ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Механизм международно-правовых санкций приводится в действие на основе норм, которые призваны регулировать применение санкционного принуждения. Соответственно этому их можно назвать санкционными международно-правовыми нормами. Составляющими современной системы санкционных международно-правовых норм являются три группы норм: *договорные, обычно-правовые и институционные.*

Фундаментом современной системы санкционных международно-правовых норм являются договорные нормы. Центральное место в этой системе принадлежит нормам уставов международных организаций, являющихся, как известно, международными договорами sui generis. Первостепенную роль среди них играют нормы Устава ООН, в частности рассмотренные ранее предписания ст. ст. 1, 2, 5, 6, 11-12, 19, 24-25, 39, 41, 42-48, 51-54, 94, которые конституируют ядро нормативной системы механизма санкционного принуждения, осуществляемого как в порядке самопомощи, так и с помощью международных организаций. Их дополняют санкционные нормы уставов других международных организаций и некоторых многосторонних международных соглашений, в частности нормы ст. 60 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, а также нормы союзных договоров, которые призваны придать системе санкционных международно-правовых норм по возможности универсальный и всеобъемлющий характер.

Преимущественное большинство важнейших санкционных международно-правовых норм данной группы представляют собой материальные общерегулятивные нормы, рассчитанные на многократное применение и обладающие императивным характером. Такие нормы определяют основные параметры санкционной компетенции субъектов международного права и режима применения международно-правовых санкций. Их творцами и адресатами являются как государства, так и международные организации. Это, как правило, бессрочные, многосторонние нормы, разновидностями которых являются всеобщие (глобальные) нормы Устава ООН, уставов ее специализированных учреждений и уставов других международных организаций глобального характера; групповые нормы уставов международных специализированных организаций, член-

ство в которых не является универсальным, и региональные нормы уставов международных региональных организаций. Будучи зафиксированными в уставах международных организаций, санкционные нормы, взятые в системе, имеют альтернативный характер, представляя возможность выбора различных вариантов санкционного принуждения.

Характерным для уставов международных организаций является наличие в них значительного количества процессуальных норм, служащих средством реализации материальных санкционных норм. К такого рода нормам относятся, например, нормы ст. ст. 18 и 27 Устава ООН, определяющие порядок принятия решений Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, включая и решения по осуществлению материальных санкционных норм, зафиксированных в ст. ст. 5, 6,19, 41 и 42 Устава ООН.

В отличие от санкционных норм уставов международных организаций и многосторонних международных соглашений договорные нормы, фиксируемые в союзных договорах и определяющие прежде всего условия осуществления международно-правовых санкций в порядке самообороны от агрессии, являются двусторонними и, как правило, долгосрочными нормами, конкретизирующими санкционную компетенцию государств-сторон таких договоров.

Современная нормативная система, регулирующая применение международно-правовых санкций, включает довольно значительное число обычно-правовых норм. В этой связи следует особо подчеркнуть, что нормы Устава ООН отменили те нормы дооктябрьского общего международного права, которые служили правовой основой для оправдания произвола в межгосударственных отношениях (см. §1) и которые, с точки зрения современного международного права, считаются юридически недействительными. Поэтому составляющими современной санкционной нормативной системы являются только те обычно-правовые нормы, которые не противоречат предписаниям Устава ООН.

Санкционные обычно-правовые нормы, так же как и нормы договорные, в своем большинстве являются общерегулятивными, многосторонними, бессрочными, императивными нормами. Но в отличие от договорных норм они прежде всего регулируют порядок осуществления самопомощи, устанавливая ее виды и формы, определяя моменты начала и окончания применения международно-правовых санкций, указывая на их адресатов. В форме международного обычая существует и такой важнейший элемент режима применения международно-правовых санкций, как принцип пропорциональности. Вместе с тем представляется, что в практике некоторых международных организаций сложились обычно-правовые нормы, опреде-

ляющие их санкционную компетенцию *, хотя наиболее целесообразной и широко применимой является договорная форма установления санкционной компетенции.

Взаимодействуя и взаимодополняя друг друга, санкционные договорные и обычно-правовые нормы определяют основания применения санкционного принуждения, очерчивают рамки санкционной компетенции государств и международных организаций, устанавливают общие принципы режима применения международно-правовых санкций и указывают на типы, виды и формы принудительных мер, которым может быть подвергнут потенциальный субъект-правонарушитель (см. §1-11).

Специфика нормативной системы, регулирующей применение международно-правовых санкций, состоит в том, что весьма важную роль в ней играют институционные нормы, содержащиеся в резолюциях (решениях) международных организаций и в своем большинстве предписывающие применение конкретных видов и форм международно-правовых санкций против конкретных субъектов-правонарушителей. Иными словами, если в договорных и обычно-правовых санкционных нормах фиксируются преимущественно модели санкционных принудительных мер, которые в зависимости от конкретных обстоятельств могут практически реализоваться в самых различных вариантах и против любых возможных субъектов-правонарушителей, то институционные санкционные нормы в своем большинстве определяют модель поведения, которая обычно устанавливает рамки единственного варианта применения международно-правовых санкций против конкретного субъекта-правонарушителя.

В своем большинстве важнейшие институционные нормы представляют собой материальные, конкретные (индивидуальные), оперативные нормы, рассчитанные на разовое применение и обладающие, как правило, безусловно императивным характером. Их творцами являются международные организации, но адресованы они преимущественно государствам-членам и обычно имеют однозначный характер. Такого рода институционные нормы представляют собой срочные нормы, но с косвенно определенным сроком действия, поскольку их действие, если иное не предусмотрено в самой норме, прекращается с достижением целей санкционного принуждения по решению соответствующей международной организации.

Характеризуя данную группу норм, следует иметь в виду и процессуальные институционные нормы, которые обычно фиксируются в правилах процедуры органов международных

* Это, например, подтверждает длительная и никем не оспариваемая практика принятия органами ОАЕ принудительных мер, направленных на исключение из международного общения (см. § 6).

организаций и которые наряду с процессуальными нормами договорного и обычно-правового характера играют важную роль в обеспечении применения международно-правовых санкций.

Санкционные международно-правовые нормы применяются с помощью различных методов и способов, предопределяемых, с одной стороны, особенностями самих этих норм, а с другой — типом и видом регулируемых ими санкционных принудительных мер.

Весьма существен тот факт, что материальные санкционные международно-правовые нормы по своему характеру не являются самоисполнимыми, и поэтому процесс их применения при любых обстоятельствах требует специальных имплементационных мероприятий на национально-правовом и (или) международно-правовом уровнях.

В случае применения международно-правовых норм, предписывающих осуществление санкционного принуждения в порядке самопомощи, государство самостоятельно (но непременно сообразуясь с требованиями норм современного международного права) устанавливает виды и формы принудительных мер, необходимых для защиты своих прав. Для введения в действие таких мер требуется национально-правовая имплементация, которая предполагает прежде всего трансформацию соответствующих международно-правовых норм, т. е. издание компетентными органами государства внутригосударственных правовых актов и (или) принятие административно-исполнительных распоряжений и мер, адресованных органам государственного управления, юридическим лицам и гражданам (103) и призванных обеспечить принудительное воздействие на государство-правонарушителя. Отметим в этой связи, что национальное законодательство многих государств часто содержит нормы, заблаговременно определяющие общий порядок осуществления ответных принудительных действий в случае необходимости защиты их нарушенных прав.

Так, Конституция СССР устанавливает общий порядок реализации ст. 51 Устава ООН и союзных договоров СССР, относя объявление состояния войны при осуществлении индивидуальной и коллективной самообороны к прерогативам высшего законодательного органа — Верховного Совета СССР. В частности, п. 17 ст. 121 Конституции СССР предусматривает, что Президиум Верховного Совета СССР в период между его сессиями «объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных обязательств по взаимной обороне от агрессии».

В ст. ст. 23, 27—30 Закона СССР о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров регламентируются меры, предпринимаемые в ответ на нарушения обязательств по международным договорам СССР другими его участниками, вплоть до расторжения такого договора. «В случае существенного нарушения международного договора СССР другими его участниками, а также в иных случаях, предусмотренных нор-

мами международного права, — гласит 23 статья, — такой договор может быть прекращен в порядке, установленном статьями 27—30 настоящего Закона».

Ст. 59 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик предусматривает: «Советом Министров СССР могут быть установлены ответные ограничения в отношении граждан, предприятий и организаций тех государств, в которых допускаются специальные ограничения гражданских процессуальных прав советских граждан, предприятий и организаций».

Порядок осуществления подобного рода мер предусматривает также целый ряд других законов СССР, например Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 122), Закон СССР о правовом положении иностранных граждан (ст. 3) и др.

Существующие в США Закон 1917 г. о торговле с врагом и Закон 1974 г. о торговле регламентируют порядок применения экономических санкций в порядке реторсий и репрессалий. Подобные законы имеются в Австралии, Великобритании и других странах.

Более сложным является порядок реализации санкционных международно-правовых норм, которые регулируют применение международно-правовых санкций с помощью международных организаций. В таких случаях для приведения в действие нормативной системы механизма санкционного принуждения прежде всего требуется международно-правовая имплементация, т. е. необходимо первоначальное принятие компетентными органами международной организации специальной институционной нормы, которая фиксируется в соответствующем постановлении и устанавливает конкретные меры, подлежащие применению против государства-правонарушителя, и которая адресована органам данной организации и (или) государствам-членам. Если международная организация принимает постановление о лишении государства-члена прав и привилегий или отказывает ему в членстве, то соответствующие меры, направленные на реализацию этого решения, должны принять органы организации или ее должностные лица. Если же в постановлении международной организации предусматривается исключение государства-правонарушителя из международного общения и (или) применение по отношению к нему вооруженных коллективных мер, реализацию такой институционной нормы обеспечивают государства-члены, прибегая к национально-правовой имплементации.

Отметим в этой связи, что национальному праву отдельных государств известны нормы, которые регламентируют общий порядок применения санкционных международно-правовых норм, фиксируемых в уставах международных организаций. В качестве примера можно привести специальный закон, принятый 7 марта 1927 г. палатой депутатов Франции, который, в частности, предусматривал, что в рамках ст. ст. 10, 11, 13, 16, 17 Статута Лиги Наций французское правительство «может в мирное время декретом Совета Министров и без постановления о мобилизации установить, по предложению министра иностранных дел, экономические и финансовые меры, предусмотренные в этих статьях».

Британский Закон 1946 г. об Организации Объединенных Наций установил прерогативы правительства Великобритании по применению принудительных мер, предусмотренных Уставом ООН.

Но даже наличие такого рода законов не исключает возможности и необходимости принятия специальных национальных актов, посредством которых реализуются конкретные постановления международных организаций о применении международно-правовых санкций. Так, правительство Великобритании приняло в 1966 г. специальное Постановление о Южной Родезии, раздел 2 которого запрещал экспорт и импорт товаров в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 232 (1966) от 16 декабря 1966 г.

Примером национально-правовой имплементации резолюционных норм о санкциях против Южной Родезии может служить принятое правительством Португалии Постановление № 188/77 от 13 июля 1977 г., которое включало в португальское законодательство положения резолюций Совета Безопасности 253 (1968) и 388 (1976).

В целях выполнения обязательств, установленных резолюцией Совета Безопасности 418 (1977) от 4 ноября 1977 г. о введении эмбарго на поставки оружия ЮАР, ряд государств — членов ООН принял специальное законодательство: Норвегия — Положение от 19 декабря 1977 г.; Финляндия — Президентский Указ от 23 декабря 1977 г.; Дания — Королевский Указ от 10 февраля 1978 г.; Великобритания — Декрет о Южной Африке от 14 декабря 1978 г.

Известным своеобразием отличается практика имплементации институционных санкционных норм странами — членами ЛАГ. Каждая из них издала в соответствии со своим внутренним законодательством Общий закон по бойкоту Израиля, который представляет собой свод принятых в разное время решений ЛАГ, детально регламентирующих порядок и условия применения всеобъемлющих невооруженных санкций против Израиля [112, *73*].

Для применения санкционных международно-правовых норм, регламентирующих санкционное принуждение с помощью международных организаций, требуется имплементация на международно-правовом и национально-правовом уровнях. При этом наряду с институционными нормами средством международно-правовой имплементации могут служить и договорные нормы, например нормы международных соглашений, заключение которых предусматривает ст. 43 Устава ООН и которые призваны определить численность и род войск, предоставляемых государством-членом Совету Безопасности с целью реализации предписаний ст. 42 Устава ООН. В подобных случаях санкционные договорные нормы также выступают в качестве конкретных оперативных норм, как и институционные нормы.

Институционные и договорные нормы, служащие оперативным средством международно-правовой имплементации, будучи нередким в международной практике явлением [27, *102—164*], особенно характерны для института международно-правовых санкций. Такого рода нормы в отличие от общерегулятивных санкционных международно-правовых норм призваны определить конкретные виды и формы санкционного принуждения и установить индивидуализированные условия его применения против конкретного субъекта-правонарушителя.

Весьма существенное значение оперативные санкционные нормы договорного и институционного характера имеют в тех случаях, когда устав международной организации не содержит четкой и достаточно полной регламентации ее санкционной компетенции. Но при любых обстоятельствах значение институционных норм состоит и в том, что они в целом определяют официальную позицию международной организации в отношении государства-правонарушителя. Институционные нормы, адресованные органам организации и ее должностным лицам, являются для них директивами, устанавливающими направление и рамки санкционной политики в каждом конкретном случае.

В юридическом заключении Секретариата ООН от 28 марта 1973 г. «Резолюции Организации Объединенных Наций, ограничивающие отношения и сотрудничество с Южной Африкой до тех пор, пока последняя не откажется от проведения расовой политики и апартеида», подчеркивалось: «Независимо от того, считаются ли эти резолюции юридически обязательными для государств, органы Организации Объединенных Наций обязаны выполнять такие резолюции в своих областях, независимо от позиций, которые могут занимать отдельные правительства в своей деятельности» [242, *208*].

Среди санкционных норм следует особо выделить контрольно-корригирующие нормы, которые, как правило, являются институционными нормами, предусматривающими создание в рамках международной организации специальных органов по наблюдению за выполнением предписаний оперативных норм, определивших подлежащие применению санкционные принудительные меры.

Впервые в международной практике такие контрольно-корригирующие институционные нормы были зафиксированы 10 октября 1935 г. в постановлении Ассамблеи Лиги Наций, которая учредила специальный орган — межправительственную Конференцию по координации применения санкций против Италии в составе 18 членов. На основе институционных норм в разное время учреждались специальные органы по применению международно-правовых санкций в рамках ООН, ЛАГ, ОАЕ (см. подробнее § 14). Контрольно-корригирующие нормы управомочивают создаваемый орган систематически осуществлять централизованный институционный контроль за ходом выполнения предписаний санкционных норм и рекомендовать организации и государствам-членам принятие корригирующих мер, которые направлены на ликвидацию причин, затрудняющих успешное применение международно-правовых санкций, и призваны способствовать повышению их эффективности. В этом находят проявление допускаемые современным международным правом элементы субординации (см. § 1), однако главной конечной целью контрольно-корригирующих норм является обеспечение условий для осуществляемо-

го на началах координации взаимодействия международной организации и государств-членов в целях успешного применения ими международно-правовых санкций.

В заключение отметим, что на процесс регулирования санкционного принуждения могут влиять рекомендательные (факультативные) нормы, содержащиеся в резолюциях, не обладающих юридически обязательной силой. Рекомендательные институционные нормы отличаются от рассматриваемых выше юридически обязательных институционных норм тем, что их предписания фиксируют модели целесообразного поведения, являющегося желательным, а не юридически обязательным*. Тем не менее такие нормы выполняют весьма полезную функцию в процессе международно-правового регулирования, включая применение международно-правовых санкций. В общем плане ценность рекомендательных норм состоит в том, что они формулируют новые и наиболее целесообразные de lege ferenda правила поведения. Призывая государства и международные организации действовать соответствующим образом, рекомендательные нормы прежде всего указывают на желательность видоизменения действующих норм или восполнения правовых пробелов. Рекомендательные институционные нормы, будучи освящены авторитетом выработавшей их международной организации, обозначают контуры юридически дозволенных моделей поведения. Таким образом, практический смысл рекомендательных норм состоит в их «разрешительном эффекте» (146, *151—158; 223—236, 442—446*). Иными словами, применение международно-правовых санкций на основе рекомендательных норм должно рассматриваться как сообразующееся с требованиями норм международного права **. Кроме того, институционные нормы такого

---

* Так, согласно Уставу ООН рекомендательный характер имеют резолюции Генеральной Ассамблеи, если они не касаются вопросов внутреннего права ООН или ее прерогатив по ст. ст. 5, 6 и 19 [121, *156 и сл.*].

Анализ Хартии ОАЕ и практики ее применения дает основания рассматривать нормы постановлений ее органов, адресованные государствам-членам, как рекомендательные нормы [99, *85 и сл.*].

В ряде случаев международная организация и ее орган по тем или иным причинам могут целенаправленно придавать нормам своих постановлений рекомендательный характер. Так, если в резолюции Совета Безопасности о санкциях отсутствует постановляющая часть со ссылкой на главу VII Устава ООН, а содержится просто просьба, приглашение или предложение предпринять те или иные санкционные действия, то нормы такой резолюции рассматриваются как рекомендательные, а не юридически обязательные. Сравним резолюции 181 (1963) от 7 августа 1963 г. и 418 (1977) от 4 ноября 1977 г., которые предусматривали введение эмбарго на поставки оружия ЮАР. Нормы первой из них имеют рекомендательный характер, нормы второй — юридически обязательный.

** Как свидетельствует анализ международной практики, многие государства, руководствуясь рекомендательными предписаниями резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и ОАЕ, в течение длительного времени при-

рода, особенно содержащиеся в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, нередко служат инструментом координации санкционных принудительных акций, предпринимаемых другими международными организациями *.

Итак, нормы, обеспечивающие регулирование санкционного принуждения, представляют собой довольно сложную систему, центральное место в которой занимают юридически обязательные договорные, обычно-правовые и институционные международно-правовые нормы. В практическом плане, отражающем общие закономерности построения современной системы санкционного принуждения, санкционные нормы следует подразделить на два типа: 1) нормы, регламентирующие применение международно-правовых санкций в порядке самопомощи, и 2) нормы, регламентирующие применение международно-правовых санкций с помощью международных организаций. Применение первого типа санкционных норм в подавляющем большинстве случаев сопряжено только с национально-правовой имплементацией. Применение санкционных норм второго типа требует в первую очередь международно-правовой имплементации и в силу этого сопряжено с выработкой дополнительных оперативных международно-правовых норм, которые в свою очередь требуют национально-правовой имплементации. В этом проявляются особенности функционирования системы санкционных норм при практическом осуществлении международно-правовых санкций.

§ 13. САНКЦИОННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

С юридической точки зрения, в ходе применения санкционных норм между субъектом, который подвергается санкциям, и субъектами, применяющими их, возникают особые правовые отношения, выходящие за рамки охранительных международно-правовых отношений и получившие в доктрине название санкционных международно-правовых отношений [*136, 29—33, 44—45*]. Специфика санкционных международно-правовых от-

---

меняли невооруженные международно-правовые санкции против Португалии, а ныне продолжают применять их против ЮАР (см. § 6).

*Примером таких институционных норм могут служить нормы резолюции 2054 А (XX) от 15 декабря 1965 г., одобренной Генеральной Ассамблеей ООН и предлагавшей специализированным учреждениям ООН «принять необходимые меры, чтобы лишить технической и экономической помощи южноафриканское правительство, не препятствуя, однако, при этом помощи в гуманных целях жертвам политики апартеида».

Аналогичный характер и направленность имеют нормы резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3151 У (XXVIII) от 14 декабря 1973 г., в которой всем специализированным учреждениям и другим межправительственным организациям предлагалось отказывать ЮАР в привилегиях членства.

ношений обусловлена тем, что их субъекты не сотрудничают, а противоборствуют. Однако они должны взаимно соблюдать установленные современным международным правом правила, которые определяют их права и обязанности в ходе такого противоборства.

Юридическим фактом, являющимся основанием для возникновения санкционных международно-правовых отношений, служит отказ государства-правонарушителя прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанность, вытекающую из его ответственности. В этом состоит важное отличие санкционных международно-правовых отношений от охранительных международно-правовых отношений, юридическим фактом для возникновения которых служит собственно международное правонарушение. Санкционные международно-правовые отношения возникают в случае невозможности осуществления или приостановления охранительных международно-правовых отношений по вине государства-правонарушителя и в оптимальном варианте преследуют цель создать надлежащие условия для их реализации (см. § 2).

В прошлом санкционные правовые отношения не отличались особой сложностью и разнообразием. При дозволенности войны как средства урегулирования споров и отсутствии в позитивном международном праве дооктябрьского периода понятия «международное преступление» любое международное правонарушение рассматривалось как затрагивающее только непосредственно потерпевшее государство. Предъявление каких-либо требований к государству-правонарушителю со стороны субъектов, непосредственно не затронутых правонарушением, практически исключалось, тем более что в тот исторический период межгосударственные отношения развивались преимущественно как двусторонние и в сфере международного общения не существовало институционного механизма сотрудничества. Соответственно этому все санкционные международно-правовые отношения имели преимущественно двусторонний характер. Такое положение вещей предопределяло логику репарационной концепции ответственности, которая, по выражению Р. Аго, считалась классической в старой доктрине и практике и допускала правовые отношения, порождаемые международным правонарушением, в одной единственной форме: в форме двусторонних отношений обязательственного характера [273, *12*, 274, *28*].

В современных условиях санкционные международно-правовые отношения отличаются большим разнообразием, поскольку их субъектами, кроме государства-правонарушителя, могут выступать не только непосредственно потерпевшие, но и другие заинтересованные государства, а также международные организации. Это вызвано существенными изменени-

ями в характере межгосударственного общения и качественными новеллами, привнесенными в международное право под влиянием Октябрьской революции. Ввиду интенсификации и усложнения международного общения взаимоотношения государств осуществляются ныне не только через традиционные правовые отношения преимущественно двустороннего характера, но и через правовые отношения, которые возникают на основе качественно новых многосторонних международно-правовых норм и для обеспечения которых государства создали разветвленный механизм сотрудничества. Иными словами, возросшая взаимосвязанность государств и качественное расширение сферы их общих интересов обусловили появление в международном праве многосторонних соглашений, фиксирующих международные обязательства erga omnes и направленных на обеспечение потребностей всех государств, особенно в сфере поддержания международного мира и безопасности, защиты прав народов и основных свобод человека, охраны окружающей среды, а также развития международных экономических, транспортных, культурных, научно-технических и других связей, имеющих значимость для всего международного сообщества.

Доктринальная оценка этих изменений дала основание Э. И. Скакунову четко сформулировать принципиально правильный вывод, что, «помимо типичных горизонтальных по направленности правоотношений, некоторые нормы современного международного права устанавливают качественно новые вертикальные правоотношения, в которых обязанности отдельного государства коррелятивны общему субъективному интересу всех государств, определяемому Уставом ООН через понятие «международный мир и безопасность» [92, *5*].

В практическом плане правильность такого вывода подтверждается Венской конвенцией 1969 г. о праве международных договоров, п. 2 ст. 60 которой предусматривает, что ответная санкционная реакция на существенное нарушение многостороннего договора одним из его участников должна быть в первую очередь коллективной. В этой связи заслуживает внимания тот факт, что новый специальный докладчик КМП по вопросу об ответственности государств В. Рифаген говорит о наличии «горизонтальных» и «вертикальных» международно-правовых отношений, в значительной мере опираясь прежде всего на положения ст. 60 Венской конвенции [279, *29 и сл.*].

В решении Международного Суда ООН от 8 февраля 1970 г. по делу Barcelona Traction, Light and Power Company Limited недвусмысленно говорилось о наличии в международном праве обязательств erga omnes, т. е. по отношению ко всему международному сообществу в лице суверенных госу-

дарств и созданных ими международных межправительственных организаций. Решение, в частности, подчеркивает, что в современном международном праве «такие обязательства вытекают, например, из запрещения агрессии или геноцида, также как из принципов и норм, касающихся основных прав человека, включая защиту от рабства и расовой дискриминации» [304, *33*].

В соответствии с современным международным правом нарушение подобных обязательств квалифицируется как международное преступление* и влечет ответственность государства-правонарушителя перед всем международным сообществом. Именно поэтому против нарушений международных обязательств, обладающих характером erga omnes, могут выступать все (а не только непосредственно пострадавшие) государства, являясь носителями соответствующих правомочий и будучи заинтересованными в поддержании международного правопорядка. При этом, реагируя на наиболее опасные международные правонарушения и международные преступления, потерпевшие государства могут прибегнуть к помощи международных организаций и подвергнуть государство-правонарушителя принудительному воздействию с использованием любых необходимых элементов системы международно-правовых санкций (см § 6).

Правомерность, целесообразность и необходимость коллективной (с помощью международных организаций) реакции на противоправные акты, грубо нарушающие основополагающие предписания норм международного права, подтверждаются в Консультативном Заключении Международного Суда ООН «Правовые последствия для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии (Юго-Западной Африке) вопреки резолюции Совета Безопасности 276 (1970)». Суд, в частности, заявил, что «точное определение деяний, совершенных или допущенных — какие меры могут быть приняты и практически осуществимы, которые из них должны быть осуществлены и кем применены, — является вопросом компетенции соответствующих политических органов Организации Объединенных Наций, действующих в рамках своих полномочий по Уставу ООН» [305, *55*].

---

* Это нашло четкое и недвусмысленное подтверждение в проекте статей об ответственности государств, который был одобрен Комиссией международного права в 1976 г. и ст. 19 которого устанавливает, что международные преступления могут, в частности, возникать в результате тяжкого нарушения международных обязательств, имеющих основополагающее значение: а) для обеспечения международного мира и безопасности; б) для обеспечения права народов на самоопределение; в) для защиты человеческой личности; г) для сохранения окружающей среды [267, т. 2].

В таких случаях санкционные международно-правовые отношения будут приближаться к абсолютным как по числу и типу участников, так и по характеру применяемых принудительных мер. Такого рода санкционные правовые отношения могут возникнуть в случае применения против государства-правонарушителя всеобъемлющих международно-правовых санкций по решению Совета Безопасности ООН. В современной практике наиболее сложные санкционные международно-правовые отношения имели место при осуществлении санкционных принудительных мер против Южной Родезии, однако они не были абсолютными ни по числу участников, ни по характеру примененных мер. Санкционные международно-правовые отношения на глобальном уровне могут также иметь место, если принудительные меры применяются специализированными учреждениями ООН. При осуществлении международно-правовых санкций по решениям региональных организаций возникают санкционные международно-правовые отношения регионального характера.

Специфика таких санкционных международно-правовых отношений состоит в том, что их субъектом наряду с государствами является международная организация, на органы которой возлагается обязанность координировать и контролировать применение международно-правовых санкций государствами-членами и ассоциированными международными организациями. В связи с этим возникают многочисленные дополнительные международно-правовые отношения, которые призваны обеспечить успешную реализацию основных санкционных международно-правовых отношений между государствами-членами и государством-правонарушителем. Санкционные международно-правовые отношения, возникающие на основе постановлений международных организаций и реализуемые с ее участием, представляют собой не только отношения противоборства, но и отношения временно установленной субординации, необходимой для восстановления международного правопорядка. Это проявляется, с одной стороны, в том, что в рамках таких санкционных международно-правовых отношений государство-правонарушителя принуждают отказаться от противоправного поведения и (или) выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности, а с другой — в том, что для других государств, даже непосредственно не затронутых таким правонарушением, возникает не только право, но устанавливается и обязанность предпринимать санкционные действия в ответ на определенные категории международных правонарушений, которые представляют собой международные преступления в смысле ст. 19 проекта статей КМП об ответственности государств. «Развитие международных организаций,— отмечал Р. Аго,— привело, еще

во время Лиги Наций, но главным образом за время существования Организации Объединенных Наций, к допущению возможности установления между государством, являющимся виновником международного правонарушения определенного характера и определенного значения, новых правовых отношений не только с потерпевшим государством, но и с Организацией. Таким образом, Организация и ее члены имеют право и даже обязанность реагировать на неправомерное в международном плане поведение применением санкций по отношению к государству-нарушителю по келлективно принятому решению» [274, *41—42*] (см. также предварительный доклад В. Рифагена о содержании, формах и объеме ответственности государств [279а, *40 и сл.*]). В практическом плане данная обязанность, вытекающая, в частности, из ст. 25 Устава ООН, каждый раз конкретно устанавливается в соответствующем решении Совета Безопасности ООН. В рамках такого рода санкционных международно-правовых отношений субъекту-правонарушителю противостоит не отдельный субъект-санкционарий, но группа государств-членов организации и сама организация как субъект международного права. В большинстве случаев от ее имени действуют государства-члены, получившие от нее титул на применение международно-правовых санкций. Но при определенных обстоятельствах, например, когда необходимо применить вооруженные силы ООН согласно ст. 42 Устава, наряду с государствами-членами действует и собственно международная организация.

Упомянутые разновидности санкционных международно-правовых отношений существенно отличаются от традиционных санкционных отношений, но тем не менее не вытеснили их из международной практики. Утвердившиеся в сфере межгосударственного общения новые разновидности санкционных международно-правовых отношений существуют наряду с традиционными, поскольку далеко не все международные обязательства имеют характер erga omnes и поскольку в случае их нарушения ответственность субъекта-правонарушителя возникает только перед непосредственно потерпевшим субъектом. Применительно к такой ситуации международно-правовые санкции в случае необходимости может предпринимать только этот субъект, действуя в порядке самопомощи и в рамках соответствующих санкционных международно-правовых отношений. Не исключено, что только два субъекта будут противоборствующими сторонами санкционных международно-правовых отношений и в случае международного преступления, если по тем или иным причинам потерпевший субъект обеспечивает защиту своих прав самостоятельно.

Наконец, санкционные международно-правовые отношения с участием только двух противостоящих друг другу субъ-

ектов будут иметь место тогда, когда против государства-правонарушителя применяется лишь такая мера, как приостановление прав и привилегий или отказ в членстве. При таких обстоятельствах одним из участников санкционных международно-правовых отношений является собственно международная организация, а другим — государство-правонарушитель.

Таким образом, можно представить бесчисленное множество моделей санкционных международно-правовых отношений. В зависимости от характера международного правонарушения, поведения взаимодействующих субъектов, соотношения их сил и других факторов на практике могут осуществляться самые различные модели таких отношений, начиная от простейших усеченных моделей, в рамках которых усилиями одного государства обеспечивается лишь защита права, и кончая сложными завершенными моделями, в рамках которых усилиями всего международного сообщества в лице государств и международных организаций обеспечивается не только защита права, но и его восстановление, а также возложение ответственности на государство-правонарушителя.

В заключение подчеркнем, что в рамках любых санкционных международно-правовых отношений праву потерпевших субъектов на применение международно-правовых санкций корреспондирует обязанность субъекта-правонарушителя претерпеть возникающие при этом лишения. С другой стороны, государство-правонарушитель имеет право требовать соблюдения по отношению к нему режима применения международно-правовых санкций, который установлен современным международным правом и которого обязаны придерживаться субъекты-санкционарии. Иными словами, при любых обстоятельствах санкционные международно-правовые отношения, очерчивающие легальные контуры применения санкционных принудительных мер, призваны способствовать наибольшей их эффективности в рамках соблюдения режима международной законности.

§ 14. ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА САНКЦИОННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

С точки зрения марксистской философии, эффективность есть мера целевой возможности субъекта, т. е. мера близости деяний субъекта к достижению целесообразного и необходимого ему результата [6, *45 и сл.*]. Ценность категории эффективности состоит в том, что посредством ее можно выявить рациональные способы достижения цели. Эта категория вполне применима для характеристики действия права и его совершенствования, поскольку любая правовая норма всегда

целенаправленна и является идеальным предопределением желаемого и возможного поведения субъектов общественных отношений*.

Общее понятие эффективности применительно к праву, и в частности к международному праву, может быть определено как соотношение между практическим результатом применения норм права и целями, определенными в них. Истоки эффективности международного права, как и права вообще, заложены в самих правовых нормах, а точнее, в соответствии их предписаний объективным потребностям развития общества. Чем бóльшим является это соответствие, тем бóльшая эффективность данной нормы, т. е. она, как правило, соблюдается. Поэтому практически судить об эффективности норм международного права можно лишь в процессе их осуществления. Следовательно, проблема эффективности международного права в значительной мере упирается в проблему эффективности средств осуществления норм международного права, обеспечения и поддержания международного правопорядка. Одним из таких средств, как выяснено ранее, выступают международно-правовые санкции. Вопрос об эффективности международно-правовых санкций является, таким образом, частью более общей проблемы эффективности международного права.

Принимая во внимание вышеизложенное и учитывая специфику рассматриваемого явления, можно утверждать, что общим критерием определения эффективности международно-правовых санкций является соотношение между действительным результатом и той целью, для достижения которой были предприняты соответствующие принудительные меры. На основе этого критерия можно судить лишь о конечном результате применения международно-правовых санкций в каждом конкретном случае, но невозможно выявить причины их неэффективности и наметить пути устранения таких причин. Все это диктует необходимость рассмотреть объективные предпосылки эффективности международно-правовых санкций и определить специальные юридические и социальные критерии, характеризующие условия и средства достижения цели принуждения и призванные обеспечить его действенность.

Объективные предпосылки эффективности международно-правовых санкций коренятся в прогрессирующей взаимосвязанности государств, которая, по выражению Р. Л. Боброва, «в ограниченном (пространственно и по содержанию отношений) виде возникла вместе с возникновением самих госу-

* Подробно об этом см. в работах Д. А. Керимова [40; 41], В. А. Козлова [43], И. Н. Петрова [79], И. С. Самощенко, В. И. Никитинского, А. Б. Венгерова, В. В. Глазырина, С. Е. Казариновой [87; 88; 73], Л. С. Явича [119; 120, *250 и сл.*].

дарств, неся в себе отражающую в конечном счете закономерности общественного производства тенденцию своего углубления и расширения» [16, *14*]. Обретя всеобъемлющий характер с утверждением капиталистического способа производства и образованием всемирного экономического рынка, взаимосвязанность государств проявляется в сложной системе отношений — политических, дипломатических, торговых, финансовых, транспортных и т. п.,— которыми связаны государства в современном мире. Каждое из них занимает определенное место и играет определенную роль в рамках этой системы, одним из важнейших элементов которой является устойчивая, тесная и всеобщая экономическая взаимосвязанность.

В условиях глобального роста потребностей государств в тех или иных недостающих видах промышленной и сельскохозяйственной продукции, минерального сырья и энергоресурсов и необходимости развития транспорта и коммуникаций их взаимосвязанность приобретает еще большую стабильность, многоплановость, крупномасштабность и долгосрочность, а процесс международного перераспределения продукции и сырья через мировой экономический рынок становится все более необходимым для нормального существования каждого государства. Именно поэтому государства, применяя международно-правовые санкции, стремятся прежде всего перерезать жизненно важные для государства-правонарушителеля связи с внешним миром с целью лишить его преимуществ, происходящих от участия в международном общении.

Субъективные предпосылки эффективности международно-правовых санкций коренятся в воле субъектов международного права, посредством которой приводится в действие механизм принуждения. Поскольку государство является классовой организацией человеческого общества, то акты принуждения имеют классово-волевую природу и осуществляются прежде всего в интересах господствующего в данном государстве класса. Стремление государства отстоять экономические и политические интересы господствующего класса определяет его позицию и в вопросе применения международно-правовых санкций. Однако в конечном счете их эффективность зависит не только и не столько от воли отдельных субъектов международного права, но в значительной мере — от наличия комплекса объективных условий, детерминирующих поведение государств. Среди этих условий важнейшее значение имеет, с одной стороны, соотношение классовых сил как на международной арене, так и внутри отдельных государств, а с другой — реальные возможности субъектов международного права оказать на государство-правонарушителя прину-

дительное воздействие, которое бы заставило его отказаться от противоправного поведения и нести ответственность.

Практика свидетельствует, что в тех случаях, когда потерпевшее государство реагирует на международное правонарушение оперативно и стремится применить против делинквента адекватные принудительные меры, санкции всегда оказываются эффективными. Их эффективность намного повышается, если принуждение к правонарушителю применяют многие государства, действуя координированно. Отсюда тенденция усилить действенность международно-правовых санкций посредством осуществления коллективных принудительных мер, используя с этой целью механизм международных организаций.

Не случайно санкции, осуществляемые государствами посредством международных организаций, находят все более широкое применение в сфере межгосударственных отношений. В этой связи особого внимания заслуживает вопрос о критериях эффективности санкций международных организаций.

Анализ международной практики и доктрины позволяет заключить, что специальными критериями и одновременно факторами эффективности санкций международных организаций, если речь идет о невооруженных принудительных мерах, являются:

1) оперативность, т. е. наискорейшее применение мер принуждения;

2) императивность, т. е. юридическая обязательность применения мер принуждения;

3) адекватность, т. е. достаточная действительность мер принуждения;

4) всеобъемлемость, т. е. применение мер принуждения всеми членами организации и в объеме, предписанном ее резолюцией;

5) координированность, т. е. сотрудничество и взаимопомощь государств и международных организаций при применении мер принуждения.

Эффективность вооруженных санкций международных организаций в принципе также обеспечивается посредством соблюдения требований, заложенных в данном комплексе критериев, но эти меры не обязательно должны быть всеобъемлющими в том смысле, что для их осуществления не обязательно привлечение всех государств-членов. В случаях тяжких международных преступлений гарантией максимальной эффективности международно-правовых санкций является обращение к коллективным вооруженным принудительным мерам, сочетающимся с невооруженными принудительными мерами, применяемыми на универсальной основе, т. е. всеми государствами и международными организациями.

В практическом плане эффективность санкций международных организаций призван обеспечить следующий триединый комплекс общих условий:

— предписания уставов международных организаций;

— принятые на их основе резолюции о санкциях;

— надлежащее исполнение этих резолюций.

В рамках данного комплекса условий осуществляется процесс применения санкций международных организаций, результаты которого являются показателем их эффективности. Если принудительные меры оказываются неэффективными, то причины этого можно выявить посредством анализа данного комплекса условий на основе приведенных выше специальных критериев эффективности санкций международных организаций. Такой анализ дает возможность устранять причины неэффективности санкций и намечать пути повышения их действенности. Рассмотрим каждое из этих условий.

Важнейшим условием эффективности санкций международных организаций являются предписания их уставов, предусматривающих абстрактную возможность применения принудительных мер в отношении любого нарушителя международного права и порядок их применения. Можно сказать, что истоки эффективности санкций международных организаций заложены в их уставах, поскольку от уставных предписаний, регламентирующих санкционную компетенцию, во многом зависит практическое применение соответствующих мер принуждения. Вполне очевидно, что наибольшую вероятность эффективности санкций обеспечивают уставы, на основе которых можно оперативно принимать решения, обладающие императивным характером и предписывающие применение против государства-правонарушителя адекватных принудительных мер, скоординированных с принудительными мерами других субъектов международного права. Таким образом, устав международной организации призван служить юридической гарантией эффективности международно-правовых санкций.

Как свидетельствует международная практика, нередко первопричиной неэффективности санкций являлось именно несовершенство уставной регламентации санкционной компетенции международной организации. Довольно наглядный пример в этом плане демонстрирует опыт Лиги Наций, которая была первой международной организацией, обладавшей в соответствии со своим уставом полномочиями принимать решения о применении принуждения против нарушителей международного правопорядка. Недостатки санкционной системы Лиги Наций коренились прежде всего в самом ее Статуте. Согласно ст. 16 санкции Лиги Наций могли иметь характер политических, экономических и вооруженных прину-

дительных мер, коллективно применяемых государствами-членами Лиги по решению ее огранов. Статут лишь формально ограничивал так называемое jus ad bellum, т. е. не содержал юридического запрета войны как средства решения международных споров (см. ст. ст. 12, 13 и 15). При этих обстоятельствах государство могло начинать и вести войну с соблюдением требований Статута, и тогда вопрос о применении санкций в отношении агрессора вообще не возникал. С другой стороны, положения ст. 16 не отличались исчерпывающей полнотой и не давали ответа на все вопросы, возникающие в случае применения санкций, а официальные толкования этой статьи* отнюдь не гарантировали оперативного**, императивного ***, адекватного ****, всеобъемлющего ***** и координированного ****** осуществления принудительных мер. Юридическое несовершенство Статута Лиги Наций делало ее систему санкций заведомо неэффективной *******.

---

* Ввиду ее несовершенства, ст. 16, начиная с 1920 г., систематически обсуждалась в органах Лиги, которые приняли множество резолюций с целью уточнения ее содержания. Наиболее развернутое толкование ст. 16 содержалось в 19 резолюциях, принятых в 1921 г. на основе доклада международной комиссии блокады (см. подробно об этом работу Д. Борисова [17, *7 и сл.*]).

** Резолюция № 8, игнорируя предписания ст. 16 о немедленном применении санкций, установила, что «Совет будет рекомендовать дату вступления в силу экономических мероприятий».

*** В резолюции № 4 подтверждалась обязательность лишь невооруженных санкций и устанавливалась факультативность вооруженных санкций.

**** Вместо правила о том, что акт агрессии автоматически влечет за собой состояние войны между агрессором и членами Лиги со всеми вытекающими последствиями, комментарий ст. 16 отдавал приоритет принудительным мерам экономического характера. В резолюции № 3 говорилось, что «односторонний акт страны-нарушительницы не может создать состояния войны. Он дает только возможность другим членам Лиги прибегнуть к военным действиям или объявить себя в состоянии войны со страной — нарушительницей Статута. Но духу Статута соответствует, чтобы Лига Наций сделала попытку, по крайней мере, вначале избежать войны и восстановить мир экономическим давлением».

***** Резолюция № 4 признавала «обязанность каждого члена Лиги Наций решать для себя самого, имеется ли нарушение Статута Лиги Наций», что не только предоставляло государствам-членам свободу при решении вопроса о применении санкций, но и подрывало императивный характер резолюций об экономических санкциях.

***** Ни в ст. 16, ни в коментариях к ней не предусматривалось привлечение к участию в санкциях Лиги Наций государств, не являющихся ее членами, и сотрудничество с другими организациями.

****** За время существования Лиги Наций между ее членами возникло около 50 споров и конфликтов, многие из которых были порождены актами агрессии, требовавшими немедленного применения санкций. Однако санкции по решению Лиги Наций применялись лишь дважды: в крайне ограниченном объеме — против Парагвая и в более широком — против Италии [127, *66—80, 90—120*].

После второй мировой войны наметилась тенденция к более четкой уставной регламентации санкционной компетенции международных организаций. Наиболее показательным в этом отношении является Устав ООН, который уполномочивает ее органы в соответствии со ст.ст. 1, 5, 6, 18-19, 23-27, 39-51 оперативно принимать юридически обязательные решения о применении против нарушителей международного правопорядка адекватных принудительных мер. В системе этих мер, как уже отмечалось, особую роль призваны играть невооруженные и вооруженные принудительные меры, которые согласно ст.ст. 39, 41 и 42 Устава надлежит применять Совету Безопасности для поддержания и восстановления международного мира и безопасности. При этом прерогативой ООН, как явствует из ст. ст. 1, 2, 48, 53 и 58, является обеспечение максимальной всеобъемлемости, координированности и универсальности этих мер посредством согласования действий как государств, так и международных организаций. В Уставе ООН сформулированы первостепенной важности принципы, в соответствии с которыми должна определяться санкционная компетенция других международных организаций.

Однако в первые годы существования ООН западные державы стали на путь произвольной интерпретации санкционной компетенции органов ООН. Прежде всего это проявилось в попытках противоуставного использования вооруженных сил под флагом ООН (см. § 8), что создало серьезные препятствия для введения в действие всех элементов механизма принуждения, предусмотренного Уставом ООН.

Союз ССР неоднократно вносил предложения, направленные на более детальную регламентацию порядка применения вооруженных принудительных мер и усовершенствование механизма принуждения ООН в развитие основополагающих принципов и целей ее Устава. В меморандуме правительства СССР от 10 июля 1964 г. подчеркивалось, что Советский Союз выступал и выступает в связи с вопросом о вооруженных силах ООН за усиление эффективности этой организации на основе строгого соблюдения Устава ООН и использования заложенных в нем возможностей. Союз ССР поддержал инициативу создания Специального Комитета по операциям по поддержанию мира, который с соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2004 (XIX) от 18 декабря 1965 г. был утвержден в составе представителей 33 государств и которому было поручено изучение и согласование всех вопросов, касающихся использования вооруженных сил ООН. Первоочередной задачей Комитета является выработка проекта статей руководящих принципов для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира под руководством Совета Безопасности и в соответствии с Уставом ООН.

Несомненно, что скорейшее принятие положения, содержащего четкую детализацию санкционных прерогатив органов ООН по столь важным вопросам, создавало бы прочную юридическую базу для повышения эффективности санкций ООН.

В этой связи следует подчеркнуть, что эффективность санкционной системы ООН подрывают квази-региональные международные организации типа НАТО, АНЗЮС и др., уставы которых не соответствуют принципам ООН и которые нацелены против социалистических государств и национально-освободительных движений. Поэтому известные предложения социалистических стран, призывающие к ликвидации замкнутых военных группировок и созданию региональных систем коллективной безопасности в соответствии с Уставом ООН, объективно направлены на повышение эффективности механизма принудительных мер ООН, поскольку определенную роль в его функционировании призваны согласно ст.ст. 52—54 Устава ООН играть и региональные организации коллективной безопасности.

Региональные организации коллективной безопасности, как было отмечено ранее, могут не только привлекаться к усилиям ООН по поддержанию мира, но и предпринимать при определенных обстоятельствах самостоятельные невооруженные и вооруженные принудительные меры (§ 6). Однако положения уставов некоторых из них регламентируют эти вопросы лишь в общих чертах (например, Устав ЛАГ) или вообще не регламентируют (например, Устав ОАЕ). При этом Устав ОАЕ не определяет юридическую силу резолюций своих органов. Уточнение санкционной компетенции таких организаций в свете требований Устава ООН и задач, стоящих перед ними (например, борьба с израильской агрессией и ликвидация колониализма на юге Африки), способствовало бы повышению юридических гарантий эффективности санкций международных организаций. Предметом таких уточнений могли бы быть в первую очередь полномочия региональной организации на применение вооруженных принудительных мер и ее санкционные прерогативы, касающиеся исключения из международного общения.

В плане повышения эффективности санкций международных организаций важное практическое значение имеет также уточнение санкционной компетенции специализированных учреждений ООН и других международных организаций. Анализ уставов специализированных учреждений ООН свидетельствует, что закрепленные в них положения о принудительных мерах сформулированы не лучшим образом. Как было показано ранее, уставы некоторых из них в той или иной степени ставят возможность применения санкций в зависимость от решений ООН (см. § 6). Это мешает им применять

меры принуждения, когда имеют место нарушения специальных предписаний устава той или иной организации и когда ООН некомпетентна применять санкции. Из этого также следует, что в тех случаях, когда правонарушение совершает государство — член специализированной организации, не являющееся членом ООН, оно формально не может быть подвергнуто санкциям.

В отличие от уставов некоторых специализированных учреждений ООН Устав МБРР относит к его компетенции применение лишь самостоятельных принудительных мер. Столь широкая автономия открывает возможность для уклонения от участия в принудительных мерах против государств, подвергаемых санкциям ООН. Уставы ряда специализированных международных организаций просто говорят о лишении прав и привилегий, не раскрывая конкретных форм этого вида принуждения, а некоторые из них, например уставы МАГАТЭ, МОТ, ВОЗ, не предусматривают такой принудительной меры, как отказ в членстве. Наконец, уставы отдельных специализированных учреждений ООН, например конвенции МСЭ, предусматривают применение принудительных мер лишь как реакцию на невыполнение государством-членом его финансовых обязательств, а Конституция (Устав) ВПС вообще не содержит упоминания о санкциях (см. подробнее §6).

Вполне понятно, что пробелы и нечеткости в уставных положениях, регламентирующих санкционную компетенцию специализированных учреждений, снижают возможности системы ООН в борьбе с нарушениями международного правопорядка. В практическом плане это обнаружилось, как отмечалось ранее, в середине 60-х годов, когда западные державы использовали несовершенство санкционной компетенции специализированных учреждений ООН, пытаясь не допустить применения принудительных мер против ЮАР. Не случайно именно тогда проявилась в общем правильная тенденция к совершенствованию санкционной компетенции специализированных учреждений ООН. Однако эта тенденция коснулась лишь двух организаций (МОТ и ВОЗ) и не отличалась особой последовательностью.

Поправки, принятые в 1964 г. к Уставу МОТ, ставили применение принудительных мер в зависимость от решений ООН. Поправка 1965 г. к Уставу ВОЗ разрешала самостоятельное их применение. При этом упомянутые поправки были рассчитаны лишь на случаи международных правонарушений, выражающихся в проведении политики расовой дискриминации и апартеида.

В окончательном варианте Устава ЮНИДО, принятом в 1979 г., были опущены положения, предусматривающие право Конференции ЮНИДО самостоятельно лишать государства-членов их прав и привилегий за систематическое несоблюдение ими своих индивидуальных уставных обязательств. В проекте Устава такие положения имелись.

В принятой в 1964 г. Конституции (Уставе) ВПС вообще были опущены положения о санкциях, хотя действовавшие до этого Всемирные почтовые конвенции предусматривали право почтовых ведомств государств-участников прекращать почтовые сношения с государством, не соблюдающим положения конвенций относительно свободы транзита почтовых отправлений.

То же можно сказать о Международном соглашении по пшенице, которое в 1967 г. фиксировало положение, предусматривающее право Международного совета по пшенице лишать права голоса государство-члена в случае невыполнения им своих обязательств по торговле пшеницей (ст. 20). В Международном соглашении по пшенице, принятом в 1971 г., это положение было опущено.

С целью повышения эффективности международно-правовых санкций следовало бы придать тенденции к совершенствованию санкционной компетенции большую последовательность. При этом необходимо учитывать, что система ООН представляет сложную систему, в которой сфера компетенции ООН как основного элемента системы дополняется сферой компетенции ее специализированных учреждений как вспомогательных элементов системы со специальными функциями. По объему своей компетенции, широте и важности целей ООН призвана играть главенствующую роль в системе международных организаций и быть центром, координирующим их деятельность, включая и деятельность по применению принудительных мер. Однако это не может и не должно исключать права специализированных учреждений, обладающих известной автономией, на самостоятельное применение невооруженных принудительных мер в пределах их компетенции.

Исходя из этого, учитывая международную практику и основываясь на необходимости более четкой регламентации санкционной компетенции специализированных учреждений ООН, в их уставах было бы целесообразно, во-первых, закрепить право применять санкции не только в связи с соответствующими решениями ООН, но и по собственной инициативе, когда имеют место нарушения предписаний устава данной организации, и, во-вторых, предусмотреть, что принудительные меры, применяемые организацией, могут в зависимости от обстоятельств представлять собой совокупность или одну из следующих мер: а) отказ в членстве; б) временное приостановление членства; в) лишение права на представительство; г) лишение права на получение помощи и обслуживания; д) лишение права голоса в органах организации; е) разрыв отношений в сфере сотрудничества, относящейся к компетенции данной организации.

Представляется, что эти общие положения могли бы служить основой для выработки конкретных предписаний о применении принудительных мер сообразно специфике каждого

специализированного учреждения ООН. Не исключено использование данных положений при регламентации санкционной компетенции международных специализированных организаций, не входящих в систему ООН. Такое решение проблемы санкционной компетенции международных организаций способствовало бы повышению эффективности принудительных мер ООН и усилению роли международных специализированных организаций в борьбе с нарушениями международного правопорядка.

Но как бы ни были совершенны юридические гарантии эффективности санкций, заложенные в уставе международной организации, их действенность практически обнаруживается при реализации соответствующих уставных положений*. Начальным ее этапом является принятие международной организацией решения о применении санкций.

Само по себе такое решение не сказывает принудительного воздействия на государство-правонарушителя. Оно лишь создает юридические основания для применения членами организации или ее органами конкретных принудительных мер в отношении конкретных субъектов. Решение, оперативно принятое международной организацией и юридически обязывающее ее органы и государства-члены к немедленному применению адекватных принудительных мер, координируемых в случае необходимости с принудительными действиями других субъектов международного права, открывает возможности для эффективного воздействия на государство-правонарушителя. И наоборот, в случае принятия решения, не соответствующего этим требованиям, действенность принудительных мер становится заведомо проблематичной. Со всей убедительностью об этом свидетельствует международная практика. Так, принятые в 1935 г. Лигой Наций на основе ст. 16 ее Статута резолюции о санкциях против Италии предусматривали применение явно неоперативных и неадекватных мер: против государства, совершившего акт вооруженной агрессии, предписывалось применение принудительных мер экономического характера, да и то через полтора месяца после нападения. В этом проявилась прежде всего незаинтересованность ведущих империалистических держав предпринять серьезные меры по пресечению агрессии.

Совет Безопасности, как известно, неоднократно принимал резолюции о применении невооруженных принудительных мер, предусмотренных ст. 41 Устава ООН, против ЮАР и Южной Родезии. Первые резолюции Совета Безопасности о

* Л. С. Явич подчеркивает, что «юридическая безупречность механизма действия права является лишь необходимой предпосылкой его социальной эффективности» [120, *251*].

санкциях против ЮАР, принятые в 1963 г. после долгих дискуссий, не были юридически обязательными и имели явно неадекватный характер, ибо предусматривали лишь эмбарго на поставки оружия. Юридически обязательное эмбарго было введено резолюцией Совета Безопасности 418 (1977) от 4 ноября 1977 г., т. е. через 15 лет, что дало возможность ЮАР не только оснастить свою армию новейшим и мощным оружием и накопить его большие запасы, но и создать свою собственную военную промышленность, поскольку многие западные державы не соблюдали рекомендаций Совета Безопасности*. Представляется, что в случае оперативного установления юридически обязательного эмбарго на поставки ЮАР оружия эта мера была бы намного эффективней.

Резолюции Совета Безопасности о санкциях против Южной Родезии, хотя и принимались более оперативно и имели юридически обязательный характер, вначале не предусматривали применения достаточно действенных мер принуждения. Причем из-за неадекватности принудительных мер против Южной Родезии, установленных в первых резолюциях Совета Безопасности, эти резолюции, по существу, имели квази-оперативный характер, ибо режим расистского меньшинства получал время для принятия контрмер, снижавших действенность принятых впоследствии более строгих мер. С момента принятия в 1965 г. первой резолюции ** о санкциях против Южной Родезии прошло более года, пока Совет Безопасности не ввел выборочные экономические санкции ***, и около трех лет, пока им не был установлен всеобъемлющий комплекс принудительных мер согласно ст. 41 Устава ООН ****. Такое положение было обусловлено тем, что отдельные члены Совета Безопасности, прежде всего западные державы, осуществляли тактику проволочек или даже применяли право «вето» с целью воспрепятствовать оперативному принятию адекватных принудительных мер против правонарушителей. Позиция западных держав предопределялась их стремлением продлить агонию колониализма и тем самым обеспечить извлечение максимальных прибылей посредством жестокой эксплуатации угнетаемого коренного населения и ограбления естественных ресурсов юга Африки. Таким образом, на эффективность санкций международных организаций влияют факторы субъек-

---

* По данным ООН, к 1978 г. 32 фирмы Великобритании, Италии, Испании, Израиля, США, Франции, ФРГ и Швейцарии являлись поставщиками оружия и военного снаряжения ЮАР [228].

** Эта резолюция 216 (1965), принятая Советом Безопасности 12 ноября 1965 г., обязывала членов ООН не признавать расистский режим.

*** См. резолюцию 232 (1966) от 16 декабря 1966 г.

**** Начало применению таких мер положила резолюция 253 (1968) от 29 мая 1968 г.

тивного характера, проявляющиеся в стадии выработки и принятия решений о санкциях и зависящие от позиции отдельных государств-членов.

За стадией принятия решения о санкциях следует стадия его осуществления, в ходе которой факторы субъективного характера продолжают оказывать существеннейшее влияние на эффективность международно-правовых санкций. Это обусловлено тем, что в конечном счете эффективность санкций международных организаций зависит от надлежащего выполнения решений о санкциях, т. е. от добросовестности и степени усилий субъектов международного права при осуществлении ими таких решений. Несомненно, что санкции международных организаций будут эффективны только тогда, когда все государства-члены, на которые возложено их осуществление, оперативно и в полном объеме применят к государству-правонарушителю принудительные меры, предписанные решением международной организации. Отказ тех или иных субъектов принимать участие в применении санкций, установленных такими решениями, лишает принудительные меры всеобъемлющего и координированного характера, что, естественно, снижает их эффективность. Решения могут обязывать к применению адекватных принудительных мер, но на деле эти меры всегда будут неэффективными, если те или иные субъекты международного права не станут добросовестно их выполнять.

Весьма показательным в этом отношении является пятнадцатилетний опыт (с 1965 по 1980 г.) применения международно-правовых санкций против Южной Родезии*. Практически в течение всего этого периода имели место многочисленные нарушения предписаний соответствующих резолюций Совета Безопасности. Во-первых, ЮАР и Португалия** вообще отказались принимать участие в санкциях против Южной Родезии, установив с ней дипломатические отношения и наладив широкий торговый обмен. Во-вторых, ряд экономически или политически зависимых от ЮАР и Португалии африканских стран и территорий *** продолжали поддерживать с

* Подробные данные об этом приводятся в опубликованных в течение 1968—1980 гг. 12 основных докладах Комитета Совета Безопасности, учрежденного во исполнение резолюции 253 (1968) по вопросу о Южной Родезии [280—301].

** После апрельской революции 1974 г. Португалия отказалась от сотрудничества с Южной Родезией, а впоследствии приняла участие в осуществлении санкций против незаконного режима.

*** Прежде всего это были страны Южноафриканского таможенного союза, образуемого, кроме ЮАР, Лесото, Ботсваной, Свазилендом и Намибией, португальские колониальные территории Мозамбик и Ангола, а также Замбия, Малави и некоторые другие.

После обретения независимости в 1975 г. Мозамбик и Ангола присоединились к осуществлению санкций против Южной Родезии.

Южной Родезией торгово-экономические отношения. В-третьих, многие западные государства также не обеспечили полного прекращения торговых отношений с Южной Родезией *.

В результате внешняя торговля Южной Родезии в течение 1965—1970 гг. лишь сократилась, но не была прекращена **. В дальнейшем линия западных держав на явное или скрытое игнорирование санкций ООН привела к тому, что после 1970 г. объем внешней торговли Южной Родезии начал увеличиваться и превзошел уровень 1965 г. ***. Иными словами, из-за отказа главным образом ЮАР и ряда западных держав обеспечить выполнение резолюций Совета Безопасности применение экономических санкций против Южной Родезии не дало ожидаемого быстрого эффекта и затянулось на 15 лет. Тем не менее для Южной Родезии возникли значительные экономические трудности, которые способствовали ликвидации расистского режима и восстановлению прав народа Зимбабве.

Изложенное позволяет заключить, что конечная причина недостаточной эффективности невооруженных санкций международных организаций коренится в полном или частичном отказе тех или иных государств применять меры принуждения в соответствии с решениями международной организации, что лишает эти меры всеобъемлющего и, следовательно, адекватного характера и позволяет государству-правонарушителю приспособить свою экономику к новым условиям.

Следовательно, для повышения эффективности санкций международных организаций в ходе их применения должны приниматься меры, направленные прежде всего на придание принудительным невооруженным мерам адекватности и всеобъемлемости. Первым шагом в этом направлении является создание в рамках международной организации, принявшей решение о санкциях, специального органа, уполномоченного

---

* По данным ООН, относящимся к 1978 г., около 600 компаний и банков Австрии, Австралии, Бельгии, Великобритании, Италии, Нидерландов, США, ФРГ, Швейцарии, Японии и некоторых других стран сотрудничали с Южной Родезией [228]. При этом довольно часто имели место сделки, совершаемые с ведома и согласия правительств этих стран, в частности США и Швейцарии [280—301].

** Так, если в 1965 г. объем импорта Южной Родезии составлял 334 млн. дол., то в 1969 г. он сократился лишь до 278 млн. дол.; если в 1965 г. объем экспорта Южной Родезии составлял 399 млн. дол., то в 1969 г. он сократился лишь до 297 млн. дол.

*** Импорт Южной Родезии в 1970 г. составил 329 млн. дол., в 1971 г.— 395 млн. дол., в 1972 г.— 404 млн. дол., в 1973 г.— 480 млн. дол., в 1974 г.— 515 млн. дол., в 1975 г.— 588 млн. дол., в 1976 г.— 620 млн. дол., в 1977 г.— 720 млн. дол. Экспорт Южной Родезии в 1970 г. составил 346 млн. дол., в 1971 г.— 379 млн. дол., в 1972 г.— 474 млн. дол., в 1973 г.— 640 млн. дол., в 1974 г.— 600 млн. дол., в 1975 г.— 645 млн. дол., в 1976 г.— 748 млн. дол., в 1977 г.— 966 млн. дол.

осуществлять контроль за применением санкций и делать рекомендации по усилению их действенности. Международной практике известны многочисленные случаи учреждения таких органов*. В настоящее время специальные органы по контролю за применением международно-правовых санкций существуют в рамках ООН**, ЛАГ*** и ОАЕ****. Анализ их деятельности свидетельствует, что к числу важнейших мер по повышению эффективности санкций в ходе их осуществления относятся следующие: во-первых, исследование подробных статистических и иных данных, позволяющих в целом судить о результативности предпринимаемых мер; во-вторых, выявление конкретных случаев подозреваемых нарушений и получение информации, необходимой для расследования таких случаев; в-третьих, доведение до правительств сведений о случаях нарушения санкций, которые они могут и должны предотвратить или прекратить; в-четвертых, регулярное информирование международного сообщества о всех случаях, когда было установлено или предотвращено нарушение санкций; в-пятых, выработка критериев и методов контроля экспортно-импортных операций с целью предотвращения обхода санкций; в-шестых, рекомендации компетентным органам организации о принятии дополнительных мер, направленных на усиление санкций.

Осуществление этих мер призвано способствовать, с одной стороны, поискам наиболее оптимальных вариантов выполнения решений международных организаций о санкциях,

---

* Так, в соответствии с постановлением Ассамблеи Лиги Наций от 10 октября 1935 г. в ее рамках был создан специальный орган — Конференция по координации санкций, подлежащих применению против Италии. Официальные документы Лиги называли этот орган Комитетом координации.

В течение 1968—1979 гг. при Совете Безопасности ООН действовал специальный орган — Комитет Совета Безопасности, учрежденный во исполнение резолюции 253 (1968) по вопросу о Южной Родезии.

В рамках Генерального Секретариата ОАЕ существовало два специальных органа по вопросам санкций, которые получили названия Бюро по бойкоту Португалии и Бюро по бойкоту ЮАР. Решения об их создании были приняты в июле 1964 г. на первой сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ.

** С 1977 г. в системе органов ООН действует Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 421 (1977) по вопросу о Южной Африке. Этому органу поручен контроль за выполнением резолюции Совета Безопасности 418 (1977) от 4 ноября 1977 г., установившей эмбарго на поставки оружия ЮАР.

*** В системе органов ЛАГ существует облеченное широкими координирующими и контрольно-исполнительными функциями Бюро по бойкоту Израиля, созданное в соответствии с решением XIV сессии Совета ЛАГ, состоявшейся в мае 1951 г.

**** С 1978 г. в рамках ОАЕ действует Постоянный комитет по санкциям, который был учрежден на XXXI сессии Совета Министров и XV сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ.

а с другой — выявлению нарушителей санкций. Из этого следует, что одной из важнейших конечных альтернатив повышения действенности санкций является возложение ответственности на субъектов, нарушающих предписания соответствующих решений международных организаций. Ведь, как показывает опыт применения санкций ООН, основной причиной их слабой эффективности является не только и не столько несовершенство средств и способов имплементации резолюций Совета Безопасности, сколько умышленное или ненадлежащее выполнение их предписаний*.

Решая вопрос об ответственности за нарушение решений международных организаций о санкциях экономического характера, необходимо иметь в виду, что государства, будучи субъектами международного публичного права, являются и субъектами международных экономических отношений. Участниками международного экономического оборота являются физические и юридические лица, всегда выступающие в качестве субъектов национального права. Причем физические и юридические лица (фирмы, компании, корпорации, концерны и т. д.) различных государств непосредственно осуществляют практически все экспортно-импортные, финансовые, транспортные и т. д. операции, выступая в качестве обособленных от государства субъектов и заключая между собой соответствующие контракты. Однако государство, поскольку в число его суверенных прерогатив входит осуществление общенациональной экономической политики, обязано обеспечить соблюдение принятых им международных обязательств не только его органами, но и физическими и юридическими лицами. В силу этого важнейшей мерой, гарантирующей эффективность экономических санкций, должно являться издание государством законов, которые запрещают экономические отношения любых лиц с государством, подвергнутым санкциям, и которые предусматривают их ответственность за нарушение этих запретов **.

---

* На это, например, прямо указывали резолюции Совета Безопасности о Южной Родезии 253 (1968) от 29 мая 1968 г., 277 (1970) от 18 марта 1970 г., 314 (1972) от 28 февраля 1972 г.

** Не случайно Совет Безопасности одобрил 22 мая 1973 г. резолюцию 333 (1973), которая, в частности, призвала все государства «немедленно принять и претворить в жизнь законодательство, предусматривающее введение строгих наказаний физических и юридических лиц, которые обходят или нарушают санкции:

a) импортируя какие-либо товары из Южной Родезии;

b) экспортируя какие-либо товары в Южную Родезию;

c) обеспечивая условия для перевозки товаров в Южную Родезию или из нее;

d) осуществляя или благоприятствуя осуществлению любых сделок

Применение таких законов влечет лишь ответственность физических и юридических лиц по национальному праву. Непринятие подобных мер, попустительство любым торговым, финансовым, транспортным и другим операциям или осуществление их физическими и юридическими лицами с ведома государства вопреки решениям международной организации о санкциях порождает международно-правовую ответственность данного государства, поскольку в таком случае именно его органы не предотвратили противоправных деяний физических и юридических лиц, хотя были обязаны это сделать. Данные положения вытекают из общепризнанных норм современного общего международного права и являются действующими, даже не будучи включенными в решения международной организации о санкциях. Однако четкая фиксация таких положений в решениях международной организации о санкциях и, что еще более важно, констатация в этих решениях ответственности государств, нарушающих свои обязательства по осуществлению санкций, несомненно способствовали бы повышению их эффективности. К сожалению, в резолюциях Совета Безопасности обычно содержатся лишь довольно обтекаемые положения о «серьезной озабоченности» невыполнением санкций и обязательств, вытекающих из ст. 25 Устава ООН. Даже в отношении ЮАР и Португалии резолюции Совета Безопасности не шли дальше «осуждения» их правительств.

Естественно, что подобная реакция на злостные нарушения решений международной организации о санкциях не может оказать должного воздействия на государство-правонарушителя. Представляется, что постановка вопроса об ответственности государств за нарушение таких решений должна непременно предполагать применение международно-правовых санкций против тех из них, которые упорствуют и систематически не выполняют международные обязательства, предусмотренные этими решениями. С точки зрения теории международного права, данное положение безупречно, с точки зрения практики, его реализация всегда сопряжена со значительными, но в принципе преодолимыми трудностями. Это вытекает как из имеющегося опыта применения санкций ООН, так и из возможных альтернатив применения принудительных мер, предпо-

---

или торговли, которые могут позволить Южной Родезии получить в какой-либо стране или предоставить ей какие-либо товары или услуги;

е) продолжая осуществлять сделки с клиентами в Южной Африке, Анголе, Мозамбике, Гвинее (Бисау) и Намибии после того, как стало известно, что эти клиенты реэкспортируют товары или их компоненты в Южную Родезию или что товары, полученные от таких клиентов, имеют южнородезийское происхождение».

лагаемых уставом ООН, уставами других международных организаций и их решениями.

Так, социалистические и развивающиеся страны неоднократно предлагали применить невооруженные санкции против ЮАР и Португалии как государств, ставших на путь оказания основной поддержки Южной Родезии и грубого нарушения соответствующих резолюций Совета Безопасности*. Однако западные страны не только воспротивились применению санкций против ЮАР и Португалии, но продолжали поставлять им военную технику и снаряжение вопреки принятым ранее резолюциям Совета Безопасности, предусмотревшим эмбарго на продажу вооружений в эти государства. Таким образом, было очевидно, что даже в случае принятия Советом Безопасности резолюции о применении невооруженных принудительных мер в соответствии со ст. 41 Устава ООН шансы на претворение ее в жизнь были бы ничтожны из-за позиции западных стран и заведомой невозможности придать им адекватный и всеобъемлющий характер.

Изложенное дает все основания заключить, что в ситуации, когда имеют место международные преступления и когда применение невооруженных принудительных мер, предусмотренных ст. 41 Устава ООН, оказывается невозможным или неэффективным, альтернативой является, с одной стороны, применение вооруженных санкций, предписываемых ст. ст. 42—48 Устава ООН, а с другой — применение аналогичных мер на региональном уровне или в порядке коллективной и индивидуальной самообороны в соответствии со ст. ст. 51—54 Устава ООН.

Социалистические и развивающиеся страны не раз предлагали применить против Южной Родезии и ЮАР вооруженные принудительные меры, предусмотренные ст. ст. 42—48 Устава ООН. Они исходили из того, что вооруженные принудительные меры в отличие от мер, предусмотренных ст. 41 Устава ООН, могут быть эффективными даже тогда, когда участие в их осуществлении принимают лишь некоторые государства. Однако западные державы, злоупотребляя правом «вето», блокировали принятие Советом Безопасности резолюций о применении против правонарушителей вооруженной силы**.

Препятствия, возникающие на пути применения санкций на глобальном уровне, диктуют обращение к мерам принуждения на региональном уровне и в порядке самопомощи, вклю-

---

* Это нашло, например, отражение в резолюции 2946 (XXVII), принятой 7 декабря 1972 г. XXVII сессией Генеральной Ассамблеи ООН.

** Исключение составляет резолюция Совета Безопасности 221 (1966) от 9 апреля 1966 г., уполномочившая Великобританию употребить вооруженную силу с целью воспрепятствовать поставкам нефти Южной Родезии через мозамбикский порт Бейра.

чая применение вооруженных мер, как это вытекает из ст. ст. 51—54 Устава ООН. Так, при обстоятельствах, сложившихся в середине 70-х годов, когда расистские режимы на юге Африки усилили колониальные репрессии, сопровождая их актами агрессии против соседних государств, такие меры начали все шире предприниматься против Южной Родезии и ЮАР как Организацией Африканского Единства, так и отдельными государствами-членами и народами, ставшими жертвами колониальных преступлений. Не случайно XIII сессия Ассамблеи ОАЕ, состоявшаяся в июле 1976., признала вооруженную борьбу против расистских и колониальных режимов единственным эффективным средством, ведущим к ликвидации очагов колониализма и расизма на юге Африки. Именно активизация вооруженной борьбы народов Зимбабве привела к краху незаконного режима в Южной Родезии.

Необходимо подчеркнуть, что обращение к применению санкций на региональном уровне и в порядке самопомощи не следует рассматривать только как вынужденную меру, вызванную перебоями в функционировании принудительного механизма ООН. Санкции ООН, какими бы эффективными они ни были, ни при каких обстоятельствах не могут заменить собственную борьбу народов и государств за свои права, за восстановление и укрепление международного правопорядка. Конечно, эффективность этой борьбы намного повышается, если санкции против государства-правонарушителя предпринимает и международное сообщество в лице ООН и других международных организаций.

В связи с изложенным нельзя не обратить внимания на тот факт, что отдельные представители буржуазной доктрины международного права, ссылаясь на недостаточную эффективность международно-правовых санкций, пишут о «примитивности» международного права и ратуют за создание «транснационального» или «всемирного» права, соблюдение норм которого обеспечивалось бы в централизованном порядке специально созданными надгосударственными органами [75, *340;* 148, *3;* 159, *10;* 173, *164*; 191, *22*; 167, *347*]. Представляется, что подобные взгляды проистекают, с одной стороны, из неверной трактовки природы современного международного права, а с другой — из ошибочной оценки роли института международно-правовых санкций в осуществлении его норм. Современное международное право как регулятор отношений между суверенными и юридически равноправными государствами выполняет преимущественно координационную функцию. Пока его основными субъектами остаются суверенные государства, тем более государства с противоположными социально-экономическими системами и разнородными национальными особенностями, эта функция будет органичес-

ки присуща международному праву. Следовательно, концепции создания «транснационального» или «всемирного» права нереальны, поскольку их осуществление сопряжено с приданием международному праву субординационных функций и требует отказа государств от их суверенитета. В свете сказанного еще более нереальным является учреждение надгосударственных органов принуждения как средства, обеспечивающего соблюдение норм международного права. Отсутствие таких органов в системе механизма международно-правового регулирования свидетельствует не о «примитивности» или «неправокачественности» международного права, а об особенностях его природы, отражающих объективные закономерности общественного развития. Одна из таких особенностей состоит в том, что принудительные меры, какую бы важную роль они ни играли в той или иной конкретной ситуации, являются лишь одним, но не единственным и далеко не основным средством обеспечения и поддержания международного правопорядка.

Существенным свойством любой системы права является не принудительное осуществление предписаний ее норм, а возможность применения мер принуждения в случае несоблюдения предписаний той или иной нормы. Предпосылки реализации этой возможности возникают только при нарушении предписаний нормы права. Было бы ошибкой считать, что эффективность международного права обеспечивается только принуждением или преимущественно принуждением *, поскольку в таком случае определяющим свойством современных международных отношений следовало бы признать господство силы, а не мирное сосуществование. «Немыслим такой порядок вещей, — писал Н. М. Коркунов, — при котором никто не выполнял бы своей юридической обязанности добровольно, если бы каждого приходилось принуждать к повиновению закону; немыслим потому, что кто же бы тогда стал принуждать... Нет власти в мире, которая была бы в состоянии силою при-

---

* Подобной концепции в свое время придерживался А. Я. Вышинский, который, по меткому выражению Г. И. Тункина, «гипертрофировал роль принуждения в обеспечении соблюдения норм права, что отразилось и в его трактовке международного права, где говорилось, что соблюдение норм права обеспечивается принуждением» [100, *212*].

Явно преувеличивал роль принуждения Д. Б. Левин, когда в 1958 г. писал, что «принудительное воздействие на государства, нарушающие нормы международного права, а также потенциальная угроза такого воздействия являются главными (выделено авт.— *В. В.*), но не единственными способами обеспечения международного права» [55, *109*].

Однако в другой своей работе, изданной в 1971 г., Д. Б. Левин совершенно правильно квалифицирует принуждение лишь как «один из способов обеспечения действия норм права и реакции на нарушение» [57, *112*].

нудить всех и каждого к повиновению всем ее велениям» [46, *70—71*]. Исследуя проблему эффективности экономических санкций во внутригосударственном праве, В. К. Мамутов совершенно справедливо подчеркнул необходимость «учитывать, что угроза принуждения не является самой действенной детерминантой поведения» [63, *8*].

В еще большей мере это относится к сфере международно-правового регулирования, где осуществление принуждения должно сообразоваться с уважением державного достоинства и суверенного равенства субъектов. «Что касается международного права, — отмечал Г. И. Тункин, — то необходимо учитывать, что здесь возможность (выделено авт. — *В. В.*) применения государственного принуждения меньше, чем в национальном праве» [100, *212*]. В практическом плане это означает, что принудительные меры должны применяться лишь в крайних случаях, когда создается ситуация, чреватая особо опасными последствиями для субъектов международного права и всего международного правопорядка, в частности при нарушениях мира или актах агрессии, или когда имеет место упорный отказ государства прекратить неправомерное поведение.

Природа обязательной силы норм международного права имеет более прочный и широкий фундамент, чем только «чистое» принуждение или преимущественно принуждение. Как уже отмечалось, государства, будучи суверенными и неподчиненными друг другу или какой-либо иной власти, являются одновременно творцами и дестинаторами норм международного права. Государства поэтому объективно заинтересованы в соблюдении выработанных ими в собственных интересах норм международного права, ибо тем самым они удовлетворяют и обеспечивают свои потребности. Именно в этой заинтересованности лежат истоки эффективности норм международного права, предписания которых подавляющим большинством государств соблюдаются и исполняются добровольно и добросовестно. Следовательно, поиск средства повышения эффективности международного права в современных условиях не может и не должен замыкаться в порочном круге идей о создании надгосударственного механизма принуждения.

Это, однако, не исключает возможности и необходимости совершенствования системы международно-правовых санкций в соответствии с основополагающими принципами современного права, включая принципы Устава ООН. Тенденция к совершенствованию системы международно-правовых санкций и повышению ее эффективности обусловлена прогрессивным развитием международного права в условиях изменяющегося соотношения сил в пользу социализма, демократии и мира.

Определяющим моментом этой тенденции с юридической точки зрения является переход от неорганизованного и граничащего с произволом вооруженного насилия к упорядоченной правом системе принудительных мер, осуществляемых как в порядке самопомощи, так и посредством международных организаций, а с точки зрения социальной — постоянный рост и консолидация сил, заинтересованных в решительной борьбе с любыми нарушениями международного правопорядка. Иллюстрацией этому может служить сравнение опыта Лиги Наций и ООН. Санкционная система Лиги Наций оказалась практически неэффективной как из-за недостатков ее Статута, так и из-за позиции крупных империалистических держав, которые играли ведущую роль в этой организации и использовали ее для достижения своих экспансионистских целей, а не как орудие борьбы с нарушениями международного правопорядка. Устав ООН, выработанный с участием Союза ССР, предусматривает более совершенный механизм принуждения, чем Статут Лиги Наций. Тем не менее вплоть до начала 60-х годов санкции ООН практически не применялись, поскольку соотношение сил в мире и особенно в рамках этой организации было в пользу западных держав. Усиление социалистического содружества и появление на мировой арене большого числа молодых государств способствовали оздоровлению обстановки в ООН и дали возможность привести ее принудительный механизм в действие.

В современных условиях западные державы уже не в состоянии всегда блокировать принятие органами ООН решений о санкциях, хотя они все еще могут создавать препятствия на пути претворения их в жизнь. Можно предположить, что в процессе неуклонного возрастания могущества социалистического содружества и укрепления позиций антиимпериалистических сил в мире будут создаваться все более благоприятные условия, с одной стороны, для совершенствования механизма принуждения на основе накопленного опыта и с учетом основополагающих принципов Устава ООН, а с другой — для последовательного применения эффективных мер борьбы с нарушениями международного правопорядка.

Оценивая роль института международно-правовых санкций и перспективы повышения его эффективности в широком социально-правовом плане, следует особо подчеркнуть, что международно-правовые санкции при любых обстоятельствах являются мерами противодействия нарушениям международного правопорядка. Даже в тех случаях, когда применение санкций непосредственно не приводит к желаемому оптимальному результату, они всегда оказывают давление на государство-правонарушителя и отрицательно влияют на его положе-

ние в международном сообществе *. В конечном итоге это вынуждает государство-правонарушителя отказаться от неправомерного поведения и в той или иной форме ликвидировать его вредные последствия.

Необходимо учитывать и превентивную функцию института международно-правовых санкций. Она проявляется в том, что сама по себе вероятность применения международно-правовых санкций по отношению к потенциальному правонарушителю оказывает определенное регулирующее воздействие на каждое государство, способствуя более тщательному и добросовестному сообразованию его поведения с требованиями норм международного права. Превентивная функция института международно-правовых санкций будет приобретать все более важное значение по мере совершенствования правовых основ механизма принуждения в сфере межгосударственного общения и усиления позиций тех его субъектов, которые являются последовательными поборниками укрепления международного правопорядка.

Наконец, если иметь в виду еще более отдаленную перспективу, можно предположить, что прогрессивные изменения в мире будут способствовать созданию таких условий и утверждению таких отношений между государствами, при которых потребность в применении принуждения будет сведена к минимуму, а в конечном счете, по-видимому, отпадет совсем.

---

* В коммюнике о результатах встречи руководителей Мозамбика, Танзании, Замбии, Ботсваны и Анголы, состоявшейся в Лусаке осенью 1976 г., говорилось: «Борьба народов Зимбабве, африканская и международная солидарность в осуществлении санкций и согласованных действий всех антиколониалистских сил и государств — все это привело к изоляции и краху незаконного расистского режима меньшинства в британской колонии Южная Родезия» (Правда, 1976, 12 окт.).

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Институт международно-правовых санкций является особым правоохранительным и правоприменительным институтом. Он выполняет функцию принудительного обеспечения коррекции механизма международно-правового регулирования, когда в результате международного правонарушения возникают перебои в его нормальном функционировании и восстановление международного правопорядка не удается или невозможно обеспечить с помощью исключительно согласительных (добровольных) средств процессуального урегулирования. Институт международно-правовых санкций тесно связан с институтом международно-правовой ответственности. Специфика этой связи состоит в том, что международно-правовые санкции применяются только в отношении субъекта-правонарушителя, который противится добровольному исполнению своих обязанностей по ликвидации вредных последствий международного правонарушения, и в конечном итоге направлены на достижение соглашения между применяющими международно-правовые санкции субъектами и субъектом-правонарушителем относительно объема, видов и форм его ответственности.

Всевозрастающая заинтересованность государств в стабильности международного правопорядка и четком функционировании механизма международно-правового регулирования придает особую значимость совершенствованию системы международно-правовых санкций с учетом закономерностей ее развития. Доминирующая закономерность развития современной системы международно-правовых санкций состоит в тенденции перемещения центра тяжести с санкционных принудительных мер, осуществляемых государствами в порядке самопомощи, в сферу международно-правовых санкций, осуществляемых государствами с помощью международных организаций, как более эффективного инструмента коллективного принудительного воздействия на субъекта-правонарушителя. Данная тенденция прочно утвердилась с созданием ООН, Устав которой устанавливает главные принципы построения современной системы международно-правовых санкций, определяет основы размежевания санкционной компетенции субъектов международного права и достаточно четко предусматривает порядок пресечения наиболее опасных международных преступлений.

Санкционная компетенция ООН призвана быть центральным элементом современной системы международно-правовых санкций, поскольку в ней заложен не только большой потенциал эффективности санкционного принуждения, но и гарантии предотвращения риска возможных злоупотреблений, сопряженных с применением принуждения в порядке самопомощи. При реализации своей санкционной компетенции ООН вправе и должна взаимодействовать с другими международными организациями, которые в свою очередь должны сотрудничать с ООН. Вместе с тем каждая международная организация обладает и самостоятельным правом на осуществление санкционного принуждения в пределах своей пространственной и предметной компетенции. Иными словами, международные организации могут применять международно-правовые санкции, взаимодействуя с ООН и тем самым усиливая ее принудительные акции, а также действуя самостоятельно, когда отсутствует необходимость в использовании принудительного механизма ООН или когда этот механизм не срабатывает. Однако санкционная компетенция многих международных организаций определена фрагментарно и расплывчато или не определена вовсе, что, безусловно, снижает эффективность современной системы международно-правовых санкций.

Учитывая это и опираясь на анализ международной практики, представляется целесообразным и возможным сформулировать общие принципы режима применения международно-правовых санкций и предложить варианты примерных положений, которые могли бы служить моделями рационального определения санкционной компетенции международных организаций в свете Устава ООН.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕЖИМА ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

I. Международно-правовые санкции должны применяться любым субъектом международного права в строгом соответствии с предписаниями Устава Организации Объединенных Наций и в зависимости от обстоятельств могут осуществляться в порядке самопомощи или с помощью международных организаций.

II. Международно-правовые санкции могут быть применены только в ответ на международное правонарушение и только в том случае, когда в результате поведения субъекта-правонарушителя отсутствует возможность или исчерпаны все добровольные согласительные средства урегулирования конфликта, вызванного международным правонарушением.

III. Международно-правовые санкции должны применяться потерпевшими субъектами в соответствии с их санкционной компетенцией, т. е. в пределах тех полномочий, которыми каждый из них обладает в соответствии с современным международным правом.

IV. Международно-правовые санкции должны применяться против адекватных адресатов, которыми при любых обстоятельствах могут быть только субъекты-правонарушители.

V. Международно-правовые санкции должны применяться с соблюдением принципа пропорциональности, который запрещает:

а) применять вооруженную силу в ответ на международные правонарушения, не сопряженные с актами вооруженного нападения;

б) прибегать к широкому применению вооруженной силы в ответ на международные правонарушения, связанные с маломасштабными вооруженными посягательствами или пограничными инцидентами и не являющиеся актами агрессии;

в) превышать разумное соотношение между интенсивностью санкционного принуждения и охраняемыми ценностями;

г) выходить за пределы целей санкционного принуждения и использовать его вопреки предписаниям общепризнанных принципов современного международного права.

VI. Международно-правовые санкции должны заканчиваться с прекращением международного правонарушения и получением согласия субъекта-правонарушителя выполнить обязанности, порожденные его международно-правовой ответственностью.

VII. Ничто в настоящих принципах не должно толковаться как наносящее каким-либо образом ущерб положениям Устава Организации Объединенных Наций, касающимся применения международно-правовых санкций в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций.

ПРИМЕРНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ САНКЦИОННУЮ КОМПЕТЕНЦИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

I

1. Член Организации, не выполняющий каких-либо обязательств, возложенных на него Уставом Организации, подлежит временному лишению прав и привилегий членства посредством применения к нему одной или каждой из следующих мер: лишение права голоса в органах Организации; лишение права на представительство в органах Организации, включая неизбрание во вновь формирующиеся основные и

вспомогательные органы и неприглашение на конференции, созываемые Организацией; сокращение или прекращение помощи и обслуживания, предоставляемых Организацией.

2. Член Организации, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса в органах Организации или, в зависимости от обстоятельств, может быть подвергнут любой иной из упомянутых в п. 1 мер, если сумма его задолженности равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Организация вправе, однако, воздержаться от применения каких-либо мер по отношению к такому Члену, если она признает, что просрочка платежа произошла по независящим от него обстоятельствам.

3. Член Организации утрачивает право на представительство в исполнительном органе Организации, если назначенное им лицо (его заместитель) не присутствует на двух последовательных сессиях исполнительного органа.

4. Член Организации лишается предоставляемой ему помощи, если он использует ее вопреки целям Организации или нарушает свои финансовые обязательства перед Организацией и ее Членами.

II

1. Член Организации, систематически нарушающий принципы Устава Организации, может быть исключен из Организации.

2. Государство не может стать Членом Организации, если его поведение и статус не соответствуют требованиям Устава Организации или если против такого государства предпринимаются действия превентивного или принудительного характера Советом Безопасности ООН.

III

1. Организация в соответствии со ст. 52 Устава ООН уполномочивается решать вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности в регионе, и определять, какие меры необходимо предпринять для обеспечения регионального правопорядка при условии, что такие меры совместимы с целями и принципами Организации Объединенных Наций.

2. Прежде чем прибегнуть к применению принудительных мер, Организация, если позволяют обстоятельства, должна предложить сторонам, вовлеченным в конфликт, свои добрые услуги или иную процедуру мирного урегулирования.

IV

1. Организация уполномочивается решать, какие принудительные меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться ее Членами для поддержания правопорядка в регионе при условии, что применение таких мер не вступает в противоречие с полномочиями и ответственностью Совета Безопасности. Эти меры могут включать разрыв экономических отношений, прекращение военного сотрудничества, перерыв транспортных сообщений и связи, непризнание, разрыв дипломатических и консульских отношений.

2. В случае вооруженного нападения на одного или нескольких Членов Организации со стороны какого-либо государства или группы государств Организация будет способствовать осуществлению ее Членами индивидуальной или коллективной самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН и решать вопрос о применении вооруженных и невооруженных принудительных мер, необходимых для восстановления международного мира и безопасности в регионе.

3. Меры, предпринятые Организацией, будут немедленно доведены до сведения Совета Безопасности в соответствии со ст. 54 Устава ООН. Эти меры будут прекращены, как только Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления международного мира и безопасности в регионе.

V.

1. Члены Организации будут систематически консультироваться относительно совместных мер, которые необходимо предпринять в целях поддержания мира и обеспечения региональной безопасности и которые могут включать создание и использование под эгидой Организации Объединенных Наций вооруженных сил, формируемых из национальных войсковых контингентов Членов Организации на основе соглашений, заключаемых каждым из них с Организацией.

2. В целях эффективного использования Объединенных вооруженных сил из представителей Членов Организации создается Объединенное командование, действующее в соответствии с принципами, подлежащими согласованию между всеми Членами Организации. Член Организации, представители которого не участвуют в Объединенном командовании, приглашаются к сотрудничеству, если это необходимо для осуществления обязанностей Объединенного командования.

VI

Настоящие положения ни в коей мере не препятствуют Организации предпринять принудительные действия, на кото-

рые согласно ст.ст.52 и 53 Устава ООН она может быть уполномочена Советом Безопасности ООН и которые являются подходящими для региональных действий.

ПРИМЕРНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ САНКЦИОННУЮ КОМПЕТЕНЦИЮ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

I

1. Член Организации, не выполняющий каких-либо обязательств, возложенных на него Уставом Организации, подлежит временному лишению прав и привилегий членства посредством применения к нему одной или каждой из следующих мер: лишение права голоса в органах Организации; лишение права на представительство в органах Организации, включая неизбрание во вновь формирующиеся основные и вспомогательные органы и неприглашение на конференции, созываемые Организацией; сокращение или прекращение помощи и обслуживания, предоставляемых Организацией.

2. Член Организации, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса в органах Организации или, в зависимости от обстоятельств, может быть подвергнут любой иной из упомянутых в п. 1 мер, если сумма его задолженности равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Организация вправе, однако, воздержаться от применения каких-либо мер по отношению к такому Члену, если она признает, что просрочка платежа произошла по независящим от него обстоятельствам.

3. Член Организации утрачивает право на представительство в исполнительном органе Организации, если назначенное им лицо (его заместитель) не присутствует на двух последовательных сессиях исполнительного органа.

4. Член Организации лишается предоставляемой ему помощи, если он использует ее вопреки целям Организации или нарушает свои финансовые обязательства перед Организацией и ее Членами.

II

Член Организации, который в соответствии со ст. 5 Устава ООН временно лишен своих прав и привилегий, принадлежащих ему как Члену ООН, временно лишается аналогичных прав и привилегий, связанных с членством в данной Организации.

III

1. Член Организации, систематически нарушающий принципы Устава Организации, может быть исключен из Организации.

2. Член Организации, который в течение установленного срока не ратифицирует должным образом принятую поправку к Уставу Организации, будет временно лишен всех прав и привилегий членства, если, по мнению Организации, характер поправки оправдывает эту меру.

3. Государство не может стать Членом Организации, если его поведение и статус не соответствуют требованиям Устава Организации или если против такого государства предпринимаются действия превентивного или принудительного характера Советом Безопасности ООН.

IV

Член Организации, который в соответствии со ст. 6 Устава ООН исключен из ООН, перестает быть Членом данной Организации.

V

1. Организация может потребовать от Членов Организации прервать отношения с Членом Организации, который систематически нарушает принципы Устава Организации или любые соглашения, заключенные в силу Устава Организации, в сфере сотрудничества, относящейся к предметной компетенции данной Организации.

2. Упомянутые в п. 1 меры подлежат применению против любого Члена Организации в плане оказания содействия, которого может потребовать Совет Безопасности ООН для выполнения постановлений, принятых им на основе главы VII Устава ООН и направленных на поддержание или восстановление международного мира и безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Ленин В. И.* Государство и революция. — Полн. собр. соч., т. 33, с. 1—120.
2. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976. 144 с.

2а. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1980, 48 с.

3. Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. 224 с.
4. *Александрова Э. С.* ООН: объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978, 190 с.
5. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права, т. 1—2. Свердловск, 1972.
6. *Андрющенко М. Н.* Понятие эффективности и его философский смысл.— В кн.: Философские социологические исследования. Л., 1971, с. 42—54.
7. *Анцилотти Д.* Курс международного права, т. 1. М., 1961. 448 с.
8. *Ардашкин В. Д.* О принуждении по советскому праву.— СГП, 1970, № 7, с. 8—17.
9. *Ашавский Б. М.* Межправительственные конференции. М., 1980. 126 с.
10. *Багинян К. А.* Международные санкции по Уставам Лиги Наций и Организации Объединенных Наций и практика их применения. М., 1948. 52 с.
11. *Багинян К. А.* Агрессия — тягчайшее международное преступление. К вопросу об агрессии. М., 1955. 126 с.
12. *Багинян К. А.* Борьба Советского Союза против агрессии. М., 1959. 288 с.
13. *Базылев Б. Т.* Понятие юридической ответственности.— Ученые записки Томск. ун-та, 1967, № 66, с. 12—19.
14. *Блищенко И. П.* Антисоветизм и международное право. М., 1968. 191 с.
15. *Бобров Р. Л., Малинин С. А.* Организация Объединенных Наций. Л., 1960. 83 с.
16. *Бобров Р. Л.* Основные проблемы теории международного права. М., 1968. 272 с.
17. *Борисов Д.* Санкции. М.; Л., 1936. 155 с.
18. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976. 216 с.
19. *Броунли Я.* Международное право, кн. 1—2. М., 1979.
20. Варшавский Договор — союз во имя мира и социализма / Под ред. В. Г. Куликова. М., 1970. 296 с.
21. *Василенко В. А.* Міжнародно-правові санкції.— В кн.: Міжнародне право. Київ, 1971. 378 с.
22. *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976. 268 с.
23. *Василенко В. А.* Международно-правовые санкции как проявление принуждения в сфере международного общения.— Вестник Киев. ун-

та. Серия международные отношения и международное право, 1977, вып. 4, с. 3—7.
24. *Василенко В. А.* Санкции в международном праве.— XXIV ежегодное собрание Советской Ассоциации международного права. Тезисы докладов. М., 1981. 18 с.
25. *Де Ваттель Э.* Право народов. М., 1960. 720 с.
26. *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. М., 1975. 192 с.
27. *Гавердовский А. С.* Имплементация норм международного права. Киев, 1980. 320 с.
28. *Гвоздарев Б. И.* Эволюция и кризис межамериканской системы. М., 1966. 320 с.
29. *Геновски М.* Основи на международното право. София, 1956. 120 с.
30. *Гончаров А. И.* Война, которая не прекращается. М., 1975. 190 с.
31. *Горовцев А.* Международное право. Избранная литература. Краткая энциклопедия. СПб., 1909. 910 с.
32. *Гроций Г.* О праве войны и мира. М., 1959. 868 с.
33. *Даневский В. П.* Пособие по изучению истории и системы международного права. Харьков, 1892. 178 с.
34. *Ефимов Г. К.* Генеральная Ассамблея ООН. М., 1969. 192 с.
35. *Задорожный Г. П.* Мирное сосуществование и международное право. М., 1964. 488 с.
36. *Казанский П.* Учебник международного права публичного и гражданского. Одесса, 1904. 502 с.
37. *Камаровский Л. А., Ульяницкий В. А.* Международное право. М., 1908. 276 с.
38. *Кант И.* Вечный мир. Философский очерк. М., 1905. 73 с.
39. *Кедров А. И.* Новые тенденции в дипломатии латиноамериканских стран. М., 1979. 149 с.
40. *Керимов Д. А.* Категория цели в советском праве.— Правоведение, 1964, № 3, с. 21—33.
41. *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М., 1972. 472 с.
42. *Клепацкий З. М.* Западноевропейские международные организации. М., 1973. 487 с.
43. *Козлов В. А.* Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф. канд. дис. Л.,, 1972. 23 с.
44. *Колосов Ю. М.* Ответственность в международном праве. М., 1975. 256 с.
45. *Кольяр К.* Международные организации и учреждения. М., 1972. 632 с.
46. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1908. 354 с.
47. *Кофман Б. И.* Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Автореф. канд. дис. Свердловск, 1973. 20 с.
48. *Кривчикова Э. С.* Вооруженные силы ООН. М., 1965. 192 с.
49. *Курис П. М.* Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс, 1973. 279 с.
50. *Курис П. М., Скакунов Э. И.* К теории ответственности государств в международном праве. — Правоведение, 1973, № 2 с. 83—89.
51. Курс международного права. В 6-ти томах. М., 1967—1973.
52. *Лабейри-Менахем.* Специализированные учреждения ООН. М., 1955. 236 с.

53. *Лазарев М. И.* Международно-правовая терминология и влияние на нее Октябрьской революции.— СЕМП, 1968. М., 1969, с. 342—343.
54. *Ливенцев Н. Н.* «Невидимый» арсенал торговой войны. М., 1980. 216 с.
55. *Левин Д. Б.* Основные проблемы современного международного права. М., 1958. 276 с.
56. *Левин Д. Б.* Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966. 152 с.
57. *Левин Д. Б.* Международное право и сохранение мира. М., 1971. 232 с.
58. *Левин Д. Б.* Санкции в международном праве.— Правоведение, 1981, № 1, с. 49—60.
59. *Левин И. Д.* Суверенитет. М., 1948. 367 с.
60. *Лейст О. Э.* Санкции в советском праве. М., 1962. 238 с.
61. *Лист Ф.* Международное право в систематическом изложении. Юрьев, 1909. 472 с.
62. *Лукашук И. И.* Международно-правовое регулирование международных отношений. М., 1975. 176 с.
63. *Мамутов В. К.* Исследования эффективности экономических санкций.— СГП, 1975, № 10, с. 28—40.
64. *Мартенс Ф. Ф.* Современное международное право цивилизованных народов, т. 1—2. СПб., 1904—1905.
65. *Менжинский В. И.* Проблема международной ответственности (в свете советской концепции международного права). Автореф. канд. дис. М., 1951. 15 с.
66. *Менжинский В. И.* Проблема международной ответственности (в свете советской концепции международного права). Канд. дис. М., 1951. 351 с.
67. *Менжинский В. И.* Неприменение силы в международных отношениях. М., 1976. 292 с.
68. *Михеев Ю. Я.* Виды и характер принудительных мер, предусматриваемых Уставом ООН.— В кн.: Вопросы истории, экономики, философии и права. М., 1958, с. 27—46.
69. *Михеев Ю. Я.* Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967. 206 с.
70. *Моравецкий В.* Функции международной организации. М., 1976. 384 с.
71. *Морозов Г. И.* Международные организации. М., 1974. 332 с.
72. *Муравьев В. И.* Международно-правовое регулирование в системе европейских сообществ. Канд. дис. Киев, 1980. 220 с.
73. *Никитинский В. И., Глазырин В. В., Казаринова С. Е.* О методике измерения эффективности правовых норм.— СГП, 1975, № 9, с. 25—33.
74. ООН и международное экономическое сотрудничество / Отв. ред. М. М. Максимова. М., 1970. 478 с.
75. *Оппенгейм Л.* Международное право, т. 1, п/т 1. М., 1948. 408 с.
76. *Оппенгейм Л.* Международное право, т. 1, п/т 2. М., 1949, 548 с.
77. *Оппенгейм Л.* Международное право, т. 2, п/т. 1. М., 1949. 440 с.
78. *Оппенгейм Л.* Международное право, т. 2, п/т 2. М., 1950. 430 с.
79. *Петров И. Н.* Способы сравнения и измерения эффективности правовых норм.— Учен. зап. ВНИИСЗ, 1973, вып. 28, с. 186—198.
80. *Петровский Ю. В.* Международно-правовая ответственность государств. Автореф. канд. дис. Л., 1968. 16 с.
81. Проблемы коллективной безопасности в Европе. Материалы научной сессии Польской Академии наук. Варшава, 3—6 апреля 1955 г. Варшава, 1955. 252 с.

82. *Пчелинцев Е. С., Шкунаев В. Г., Этингер Я. Я.* Объединенные Нации против колониализма и расизма на юге Африки. М., 1970. 24 с.
83. Работа Комиссии международного права. Нью-Йорк, 1973. 247 с.
84. *Рыбаков Ю. М.* Вооруженная агрессия — тягчайшее международное преступление. М., 1980. 216 с.
85. *Сабельников Л. В.* Государственно-монополистические средства торговой войны. М., 1973. 212 с.
86. *Саид Ибрагим Казем.* Лига арабских государств (международно-правовые аспекты). Автореф. канд. дис. М., 1976. 21 с.
87. *Самощенко И. С., Никитинский В. И.* Изучение эффективности действующего законодательства.— СГП, 1969, № 8, с. 3—11.
88. *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм. Учен. зап. ВНИИСЗ, 1971, вып. 25, с. 3—40.
89. *Семенов В. С.* Вооруженные силы ООН. М., 1976. 174 с.
90. *Сингх Н.* Ядерное оружие и международное право. М., 1962. 350 с.
91. *Скакунов Э. И.* Самооборона и вопрос о санкциях в международном праве.— Правоведение, 1970, № 3, с. 107—114.
92. *Скакунов Э. И.* Самопомощь как форма принудительного обеспечения субъективных прав государства. Автореф. канд. дис. Л., 1971. 19 с.
93. *Скакунов Э. И.* Самопомощь как форма принудительного обеспечения субъективных прав государства. Канд. дис. Л., 1971. 229 с.
94. *Скакунов Э. И.* Самооборона в международном праве. М., 1973. 176 с.
95. *Собакин В. К.* Коллективная безопасность — гарантия мирного сосуществования. М., 1962. 518 с.
96. США и Латинская Америка / Отв. ред. Н. В. Мостовец. М.,, 1978. 398 с.
97. *Трайнин А. Н.* Избранные произведения. М., 1969. 458 с.
98. *Тузмухамедов Р. А.* Организация африканского единства. М., 1965. 192 с.
99. *Тузмухамедов Р. А.* Развивающиеся страны в мировой политике. М., 1977. 208 с.
100. *Тункин Г. И.* Вопросы теории международного права. М., 1962. 330 с.
101. *Тункин Г. И.* Теория международного права. М., 1970. 512 с.
102. *Усенко Е. Т.* Принцип демократического мира — наиболее общая основа современного международного права. — СЕМП, 1973. М., 1975, с. 13—37.
103. *Усенко Е. Т.* Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права.— СЕМП, 1977, М., 1979, с. 57—86.
104. *Ушаков Н. А.* Принцип единогласия великих держав в Организации Объединенных Наций. М., 1956. 175 с.
105. *Фарукшин М. Х.* Международно-правовая ответственность (сущность и основание).— В кн.: Международная правосубъектность. М., 1971, с. 148—187.
106. *Федоров В. Н.* Совет Безопасности ООН. М., 1965. 188 с.
107. *Федоров В. Н.* ООН и стратегия мира. М., 1975. 184 с.
108. *Фельдман Д. И., Яновский В. М.* Генеральная Ассамблея ООН и вопросы развития международного права. Казань, 1968. 236 с.
109. *Фельдман Д. И., Курдюков Г. И.* Основные тенденции развития международной правосубъектности. Казань, 1974. 132 с.
110. *Фердросс А.* Международное право. М., 1959. 652 с.

111. *Хайд Ч.* Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. В 6-ти томах. М., 1950—1954.
112. *Аль-Хусейн Мохамед Ала-Эддин.* Принудительные меры международных региональных организаций развивающихся стран. Канд. дис. Киев, 1981. 221 с.
113. *Циммерман М. А.* Очерки нового международного права. Прага, 1923. 286 с.
114. *Шаргородский М. Д.* Детерминизм и ответственность. — Правоведение, 1968, № 1, с. 40—49.
115. *Шармазанашвили Г. В.* Понятие самопомощи в международном праве.— СЕМП, 1959. М., 1960, с. 300—309.
116. *Шармазанашвили Г. В.* Право мира. Тбилиси, 1961. 148 с.
117. *Шибаева Е. А.* Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. 176 с.
118. *Шибаева Е., Поточный М.* Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1980. 168 с.
119. *Явич Л. С.* Об исследованиях механизма действия права. — СГП, 1973, № 8, с. 26—32.
120. *Явич Л. С.* Общая теория права. Л., 1976. 288 с.
121. *Яновский М. В.* Генеральная Ассамблея ООН. Кишинев, 1971. 302 с.
121a. Annuaire de l'Institut de droit international, t. 38, 2-e partie. Bruxelles; Paris, 1934.
122. *Barkun M.* Law without Sanction. New Haven, 1968.
123. *Berber F.* Völkerrecht, bd. 1—3, München; Berlin, 1960—1964.
124. *Berlia G.* De la responsabilité international de l'Etat. — La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle, vol. 2. Paris, 1950.
125. *Birkenhead.* International Law, 6-th ed. London; Toronto, 1927.
126. *Bowett D. W.* Self—Defence in International Law. Manchester, 1958.
127. *Božič N.* Ekonomske sankcije u kolektivnoj bezbednosti Društva naroda i Ujedinjenih nacija. Beograd, 1971.
128. *Cavaré L.* L'idée de sanction et sa mise en oeuvre en droit international public. — RGDIP, 1937.
129. *Cavaré L.* Les sanctions dans le Pact de la SDN et dans la Charte des NU. Paris, 1950.
130. *Čepelka Č.* Les conséquences juridiques du délit en droit international contemporain. — Acta Universitatis Carolinae. Juridica. Monographia III. Praga, 1965.
131. *Colbert E. S.* Retaliation in International Law. New York, 1948.
132. *Coplin W. D.* International Law and Assumptions about the State System. — World Politics, vol. 17, № 4, July 1965.
133. *Castañeda J.* Certain Legal Consequences of the Suez Crisis. — Revue Egiptienne de Droit International, vol. 19, 1968.
134. *Clark G., Sohn L.* World Peace through World Law. Cambr.; Mass., 1958.
135. *Dahm G.* Völkerrecht, bd. 1—3, Stuttgart, 1958—1961.
136. *David V.* Sankce v mezinárodním pravu. Brno, 1976.
137. *De Fiumel H.* Prawno-międzynarodowa odpowiedzialność majatkowa państw. Wroclaw; Warszawa; Kraków; Gdańsk, 1979.
138. *De Visscher Ch.* La responsabilité des Etats. — Biblioteca Visseriana, t. 1—2. Leyden, 1924.
139. *Dickinson E. D.* Law and Peace. Philadelphia, 1951.

140. Dictionnaire de la terminologie du droit international. Sirey, 1960.
141. *Dumas J.* Les sanctions du droit international d'après les Conventions de la Haye de 1899 et 1908. — RGDIP, 1908.
142. *Ehrlich L.* Prawo międzynarodowe. Warszawa, 1958.
143. *Falk R. A.* The Beirut Raid and International Law of Retaliation. — AJIL, vol. 63, 1969, № 3.
144. *Fitzgerald G. F.* Recent Proposals for Concerted Action against States in Respect of Unlawful Interference with International Civil Aviation. — Journal of Air Law and Commerce, 1974, vol. 40, № 2.
145. *Fitzmaurice G.* Enforceability is a Necessary Caracteristic of any System of Law. — Modern Law Review, vol. 19, 1958.
146. *Forlati Picchio M. L.* La sanzione nel diritto internationale. Padova, 1974.
147. *Frank T.* Who Killed Article 2(4)? — AJIL, vol. 64, 1970, № 5.
148. *Friedmann W.* The Changing Structure of International Law, New York, 1964.
149. *Carcia-Mora M. R.* International Responsability for Hostile Acts of Private Persons Against Foreign States. The Hague, 1962.
150. *Giraud E.* La revision de la Charte des Nations Unies. — Recueil des cours, 1956 — II.
151. *Giraud E.* L'interdiction du recours à la force, la théorie et la pratique des Nationa Unies. — RGDIP, 1963.
152. *Goodhart A L.* The North Atlantic Treaty of 1949. — Recueil des cours, 1951 — II.
153. *Goodrich L. M., Hambro E.* Charter of the United Nations, 2-nd ed. Boston, 1949.
154. *Graefrath B., Oeser E., Steiniger P.* Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten. Berlin, 1977.
155. *Guggenheim P.* Traité de droit international public, vol. 1—2. Genève, 1953—1954.
156. *Halderman J. W.* Legal Basis for United Nations Armed Forces. — AJIL, vol. 56, 1962, № 4.
157. *Highley A. E.* The First Sanctions Experiment (A Study of League Procedures). — Geneva Studies, vol. 9, № 4, July, 1938.
158. *Jacewicz A.* Pojecie sily w. Karcie Narodow Zjednoczonych. Warszawa, 1977.
159. *Jessup Ph.* The Use of International Law. Ann Arbor, 1959.
160. *Kelsen H.* The Law of the United Nations. London; New York, 1950.
161. *Kelsen H.* Principles of International Law. New York, 1952.
162. *Kelsen H.* Théorie du droit international public. — Recueil des cours, 1953 — III.
163. *Kelsen H., Tucker R. W.* Principles of International Law. New York, 1966.
164. *Kelsen H.* Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations. — The Strategy of World Order III / Ed. by R. A. Falk, S. H. Mendlovitz. New York, 1966.
165. *Klimmeck K.-D.* Die Zulässgkeit von staatlichen Sanktionen im heutigen völkerrecht. Diss. Köln, 1968.
166. *Kunz J. L.* General International Law and the Law of International Organisations. — AJIL, 1953.
167. *Kunz J. L.* Sanctions in International Law. — AJIL, vol. 54, 1960, № 2.

168. *Lillich R. B.* Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights. — Jowa Law Review, vol. 53, 1967.
169. *Lillich R. B., ed.* Humanitarian Intervention and the United Nations. Charlottesville, Va., 1973.
170. *Lloyd Brown—John C.* Multilateral Sanctions in International Law. New York, 1975.
171. *Makowski J.* Prawo Międzynarodowe. Warszawa, 1921.
172. *McDougal M., Feliciano F.* International Law and World Minimum Public Order. New Haven; London, 1961.
173. *McDougal M.* Studies in World Public Order. Yale, 1960.
174. *Mitrany D.* The Problem of International Sanctions. Oxford, 1925.
175. *Monaco R.* Manuale di diritto internationale publico, 2-nd ed. Torino, 1977.
176. *Nagy K.* Some Remarks on the Caracteristics of Sanction in International Law. — Acta Juridica et Politica, t. 27, fasc. 1—2. Szeged, 1980.
177. *Nikolić P.* Povodom pitanja nosilaca sankcija u medunarodnom pravu. — Jugoslovenska revija za medunarodno pravo, № 1, 1962.
178. *Onuf N. G.* Reprisals. Rituals, Rules, Rationales. Research Monograph № 42. Center of International Studies. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, July 1974.
179. *Partsch K. J.* Repressalie. — Wörterbuch des Volkerrechts (Strupp—Schlochhauer), bd. 3. Berlin, 1962.
180. *Phillipson C.* Wheaton's Elements of International Law. Fifth English Edition. London; New York, 1916.
181. *Pompe C. A.* Agressive War — an Internationl Crime. The Hague, 1953.
182. *Reisman W. M.* Nullity and Revision. New Haven, 1971.
183. *Reuter P.* Principes du droit international public. — Recueil des cours, 1961 — II.
184. *Rölling B. V. A.* The question of Defining Aggression. — Symbolae Verzijl. The Hague, 1958.
185. *Ross A.* The United Nations — Peace and Progress. Totowa; New Jersey, 1966.
186. *Rousseau. Ch.* Le boycottage dans les rapports internationaux. — RGDIP, 1958.
187. *Runte G.* Boykott und Kollektivboykott im Völkerrecht. Göttingen, 1932.
188. *Ruzié D.* Ogranisations internationales et sanctions internationales. Paris, 1971.
189. *Saldaña Q.* La justice pénale internationale. — Recueil des cours, 1927 — V.
190. *Sauer E.* Grundlehre des Völkerrechts, 3 Aufl. Köln; Berlin, 1955.
191. *Scelle G.* Cours de droit international public. Paris, 1948.
192. *Schermers H. G* International Institutional Law, vol. 1—2. Leiden, 1972.
193. *Schwarzenberger G.* The fundemental Principles of International Law. — Recueil des cours, 1955 — I.
194. *Schwarzenberger G.* International Law, vol. 1, 3-d ed. London, 1957.
195. *Schwarzenberger G.* Report on Problems of a United Nations Force. — International Law Association, Hamburg Conference. Committee on the Charter of the United Nations. London, 1960.
196. *Schwebel S. M.* What Weight to Conqest? — AJIL, vol. 64, 1970, № 2.
197. *Seidl-Hohenveidelrn I.* Völkerrecht, 2 Aufl. Köln; Berlin; Munchen, 1969.

198. *Seyersted F.* United Nations Forces in the Law of Peace and War. Leiden, 1966.
199. *Sibert M.* Traité de droit international public, vol. 1—2. Paris, 1951.
200. *Singh N.* Termination of Membership of International Organisation. London, 1958.
201. *Sohn L. B.* Expulsion and Forced Withdrawal from an International Organisation. — Harvard Law Review, 1964.
202. *Sonnenfeld R.* Podstawowe zasady odpowiedzialności międzynarodowej państwa.— Odpowiedalność panstwa w prawie międzynarodowym/Red. Renaty Sonnenfeld, Warszawa, 1980.
203. *Steinert P.* Funktion, Voraussetzungen und Grenzen der Friedensrepressalie nach dem gegenwärtigen allgemeinen Völkerrecht. — Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt—Universität zu Berlin, Ges. — Sprachw. R. XXXIV (1975), №3.
204. *Stone J.* Aggresion and World Order. Berkeley; Los Angeles, 1958.
205. *Stone J.* Legal Control of International Conflicts. Sidney, 1959.
206. *Strupp K.* Handbuch des volkerrechts, bd. 3. Stuttgart, 1920.
207. *Strupp K.* Das Repressalienrecht. Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, bd. 2. Berlin; Leipzig, 1925.
208. *Tucker R. W.* Reprisals and Self-Defense: The Customary Law. — AJIL, vol. 66, 1972, № 3.
209. *Venezia Y. C.* La notion de represailles en droit international public. — RGDIP, 1960.
210. *Virally M.* La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. — Annuaires français de droit international, 1956.
211. *Von der Heydte F. A.* Völkerrecht, bd. 1—2, Köln, 1958—1960.
212. *Von Schuschnigg K.* International Law. Milwaukee, 1959.
213. *Waldock C. M. H.* The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law. — Recueil des cours, 1952 — II.
214. *Walker T. A. A* Manual of Public International Law. Cambridge, 1895.
215. *Weber G.* Internationale strafgerichtsbarkeit. Berlin, 1934.

Документы

Сборники документов

216. Итоги империалистической войны. Серия мирных договоров / Под ред. Ю. В. Ключникова, А. В. Сабанина: Версальский мирный договор. М., 1925; Сен-Жерменский мирный договор. М., 1925; Трианонский мирный договор. М., 1926; Мир в Нейи. М., 1926; Севрский мирный договор и акты, подписанные в Лозанне. М., 1927.
217. Международное право в избранных документах / Составители Л. А. Моджорян, В. К. Собакин, т. 1—3. М., 1957.
218. Независимая Африка в документах / Составители Е. В. Кукушкин, Р. А. Тузмухамедов. М., 1965.
219. Организация Африканского Единства (история создания и деятельности). Сборник документов / Составители Е. В. Кукушкин, Р. А. Тузмухамедов. М., 1970, вып. 1.
220. Организация Африканского Единства. Сборник документов (1966—1969) / Составитель Р. А. Тузмухамедов. М., 1973, вып. 2.
221. Организация Африканского Единства. Сборник документов (1970—1973) / Составитель Р. А. Тузмухамедов. М., 1976, вып. 3.
222. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956, вып. 13.

223. Современное международное право. Сборник документов / Составитель В. К. Собакин. М., 1964.
224. Тегеран, Ялта, Потсдам. Сборник документов / Составители Ш. П. Санакоев, Б. Л. Цыбулевский. М., 1971.

Документы международных организаций

225. Действия против апартеида, предпринятые специализированными учреждениями и другими неправительственными организациями. Доклад специального комитета по апартеиду. — Док. ООН А/9804, 14 октября 1974 г.
226. Доклад Специального Комитета по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях. Генеральная Ассамблея, официальные отчеты. Тридцать четвертая сессия, дополнение № 41 (А/34/41). Нью-Йорк, 1979.
227. Доклад Генерального Секретаря о работе Организации с 16 июня 1969 года по 15 июня 1970 года, ООН. Нью-Йорк, 1970.
228. Неблагоприятные последствия политической, военной, экономической и других форм помощи, оказываемой колониальным и расистским режимам в Южной Африке, для соблюдения прав человека. Док. ООН E/CN. 4/Sub. 2/415. 31 августа 1978 г.
229. ИКАО. Док. 9050—LC/169—1, 20-я Сессия (Специальная) Юридического Комитета, Монреаль, 9—30 января 1973 г. Протоколы, т. 1. Монреаль, 1973.
230. ИКАО. Док. 9050—LC/169—2, 20-я Сессия (Специальная) Юридического Комитета, Монреаль, 9—30 января 1973 г. Документы, т. 2. Монреаль, 1973.
231. ИКАО. Док. 9225—LC/178, Международная конференция по воздушному праву, Рим, август—сентябрь 1973 г. Протоколы и документация. Монреаль, 1978.
232. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Африканского Единства. — Док. ООН А/34/552, 17 октября 1979 г.
233. United Nations Juridical Yearbook 1964. New York, 1966.
234. United Nations Juridical Yearbook 1965. New York, 1967.
235. United Nations Juridical Yearbook 1966. New York, 1968.
236. United Nations Juridical Yearbook 1967. New York, 1969.
237. United Nations Juridical Yearbook 1968. New York, 1970.
238. United Nations Juridical Yearbook 1969. New York, 1971.
239. United Nations Juridical Yearbook 1970. New York, 1972.
240. United Nations Juridical Yearbook 1971. New York, 1973.
241. United Nations Juridical Yearbook 1972. New York, 1974.
242. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций 1973. Нью-Йорк. 1975.
243. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций 1974. Нью-Йорк, 1976.
244. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций 1975, Нью-Йорк, 1977.
245. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций 1976. Нью-Йорк, 1978.
246. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций 1977. Нью-Йорк, 1979.

Документы Комиссии международного права ООН

247. Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. 1—2. New York, 1957.

248. Yearbook of the International Law Commission 1957, vol. 1—2. New York, 1958.
249. Yearbook of the International Law Commission 1958, vol. 2. New York, 1959.
250. Yearbook of the International Law Commission 1959, vol. 1—2. New York, 1960.
251. Yearbook of the International Law Commission 1960, vol. 1—2. New Vork, 1961.
252. Yearbook of the International Law Commission 1961, vol. 2. New York, 1962.
253. Yearbook of the International Law Commission 1962, vol. 1—2. New York, 1963.
254. Yearbook of the International Law Commission 1963, vol. 1—2. New York, 1964.
255. Yearbook of the International Law Commission 1964, vol. 2. New York, 1965.
256. Yearbook of the International Law Commission 1965, vol. 2. New York, 1966.
257. Yearbook of the International Law Commission 1966, vol. 1—2. New York, 1967.
258. Yearbook of the International Law Commission 1967, vol. 1—2. New York, 1968.
259. Yearbook of the International Law Commission 1968, vol. 1—2. New York, 1969.
260. Yearbook of the International Law Commission, 1969, vol. 1—2. New York, 1970.
261. Ежегодник Комиссии международного права 1970, т. 1—2. Нью-Йорк, 1971.
262. Ежегодник Комиссии международного права 1971, т. 1—2. Нью-Йорк, 1972.
263. Ежегодник Комиссии международного права 1972, т. 1—2. Нью-Йорк, 1973.
264. Ежегодник Комиссии международного права 1973, т. 1—2. Нью-Йорк, 1974.
265. Ежегодник Комиссии международного права 1974, т. 1—2. Нью-Йорк, 1975.
266. Ежегодник Комиссии международного права 1975, т. 1—2. Нью-Йорк, 1976.
267. Ежегодник Комиссии международного права 1976, т. 1—2. Нью-Йорк, 1977.
268. Ежегодник Комиссии международного права 1977, т. 1—2. Нью-Йорк, 1978.
269. Ежегодник Комиссии международного права 1978, т. 1—2. Нью-Йорк, 1979.
270. Ежегодник Комиссии международного права 1979, т. 1—2. Нью-Йорк, 1980.
271. Записка специального докладчика Р. Аго по вопросу об ответственности государств — A/CN. 4/196, 15 июня 1967 г.
272. Ответственность государств — Исторический обзор деятельности, направленной на кодификацию норм в вопросе о международной ответственности государств, — первый доклад специального докладчика

Р. Аго — A/CN. 4/217, 7 мая 1969 г.; добавления: A/CN. 4/217. Add. 1, 20 января 1970 г., Add. 2, 5 апреля 1971 г.

273. Ответственность государств — Происхождение международной ответственности — второй доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/233, 20 апреля 1970 г.

274. Ответственность государств — Международное правонарушение государства как источник международной ответственности — третий доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/246. 5 марта 1971 г.; добавления: A/CN. 4/246, Add. 1, 7 апреля 1971 г., Add. 2, 28 апреля 1971 г., Add. 3, 5 июля 1971 г.

275. Ответственность государств — Международное правонарушение государства как источник международной ответственности (продолжение) — четвертый доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/264, 30 июня 1972 г.; добавление A/CN. 4/264, Add. 1, 9 апреля 1973 г.

276. Ответственность государств — Международно-противоправное деяние государства как источник международной ответственности — пятый доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/291, 22 марта 1976 г.; добавления: A/CN. 4/291, Add. 1, 4 мая 1976 г., Add. 2, 14 апреля 1976 г.

277. Ответственность государств — Международно-противоправное деяние государства как источник международной ответственности — шестой доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/302, 15 апреля 1977 г.; добавления: A/CN. 4/302, Add. 1, 7 июня, 1977 г., Add. 2, 5 июля 1977 г., Add. 3, 14 июля 1977 г.

278. Ответственность государств — Международно-противоправное деяние государства как источник международной ответственности — седьмой доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/307, 29 марта /1978 г.; добавления: A/CN. 4/307, Add. 1, 17 апреля 1978 г., Add. 2, 1 июля 1978 г.

279. Ответственность государств — Международно-противоправное деяние государства как источник международно-правовой ответственности — восьмой доклад специального докладчика Р. Аго — A/CN. 4/318, 24 января 1979 г.; добавления: A/CN. 4/318, Add. 1—3, 5 февраля 1979 г., Add. 4, 15 июня 1979 г., Add. 5, 29 февраля 1980 г., Add. 6, 10 июня 1980 г., Add. 7, 19 июня 1980 г.

279а. Предварительный доклад о содержании, формах и объеме ответственности государств (часть 2 проекта статей), подготовленный специальным докладчиком Виллемом Рифагеном A/CN. 4/330, 1 апреля 1980 г.

279б. Второй доклад о содержании, формах и объеме ответственности государств (часть 2 проекта статей), подготовленный специальным докладчиком Виллемом Рифагеном — A/CN. 4/344, 1 мая 1981 г.

Доклады Комитета Совета Безопасности, учрежденного во исполнение резолюции 253 (1968) по вопросу о Южной Родезии

280. Первый доклад Комитета — S/8954, 31 декабря 1968 г.

281. Второй доклад Комитета — S/9252, 12 июня 1969 г.; S/9252, Add. 1, 13 июня 1969 г.

282. Третий доклад Комитета — S/9844, 15 июня 1970 г.; S/9844, Add. 1, 15 июня 1970 г.; S/9844, Add. 2 и 3, 31 июля 1970 г.

283. Четвертый доклад Комитета — S/10229, 16 июня 1971 г.; S/102229, Add. 1, 16 июня 1971 г.

284. Промежуточный доклад Комитета — S/10408, 30 декабря 1971 г.

285. Промежуточный доклад Комитета — S/10580 и Add. 1, 29 марта 1972 г.
286. Промежуточный доклад Комитета — S/10593, 10 апреля 1972 г.
287. Специальный доклад Комитета — S/10632, 9 мая 1972 г.
288. Пятый доклад Комитета — S/10852, Add. 1, 22 декабря 1972 г.; S/10852, Add. 1, 31 декабря 1972 г.; S/10852, Add. 2, 2 февраля 1973 г.
289. Специальный доклад Комитета — S/10920, 15 апреля 1973 г.
290. Шестой доклад Комитета — S/11178, Add. 1, 31 декабря 1973 г.
291. Седьмой доклад Комитета — S/11594, 9 января 1975 г.; S/11594, Add. 1 и 2, 10 января 1975 г.; S/11594, Add. 3, 7 мая 1975 г.
292. Специальный доклад Комитета — S/11913.
293. Восьмой доклад Комитета — S/11927, 29 декабря 1975 г.
294. Девятый доклад Комитета — S/12265, 21 декабря, 1976 г.
295. Специальный доклад Комитета — S/12296.
296. Промежуточный доклад Комитета — S/12450, 21 ноября 1977 г.
297. Десятый доклад Комитета — S/12529, 12 декабря 1977 г.
298. Одиннадцатый доклад Комитета — S/1300, 22 декабря 1978 г.
299. Промежуточный доклад Комитета — S/13191, 23 марта 1979 г.
300. Специальный доклад Комитета — S/13296, 4 мая 1979 г.
301. Двенадцатый доклад Комитета — S/13750, 20 декабря 1979 г.
Доклады Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 421 (1977) по вопросу о Южной Африке.
302. Доклад Комитета — S/13721, 20 декабря 1979 г.
Судебная практика
303. International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions, and Orders, 1962. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter). — Advisory Opinion of 20 July 1962.
304. International Court of Justice. Reports of Judgement, Advisory Opinions and Orders, 1970. Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgement of 5 February 1970.
305. International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1971. Legal Consequences for States of the Continued Precence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). — Advisory Opinion of 21 June 1971.
306. International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, 1980. Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). — Judgement of 24 May 1980.
307. Recueil des sentences arbitrales, Nations Unies, vol. 1—16.

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

СЕМП	— Советский ежегодник международного права.
СГП	— Советское государство и право.
AJIL	— American Journal of International Law.
Recueil des cours	— Recueil des cours de 1 Academie de droit international de la Haye.
RGDIP	— Revue générale de droit international public.
UNCIO	— United Nations Conference on International Organisation.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 3

Глава I. Институт санкций в международном праве 5

§ 1. Международно-правовые санкции как проявление принуждения в сфере межгосударственного общения 5
§ 2. Характерные особенности международно-правовых санкций . 29
§ 3. Международно-правовые санкции и международно-правовая ответственность 38

Глава II. Система международно-правовых санкций 65

§ 4. Развитие системы международно-правовых санкций . . . 65
§ 5. Доктринальная оценка системы международно-правовых санкций 69
§ 6. Современная система международно-правовых санкций: их типы, виды и формы 77
Санкции, осуществляемые государствами в порядке самопомощи: а) реторсии; б) репрессалии; в) непризнание; г) разрыв дипломатических и консульских отношений; д) самооборона 78
Санкции, осуществляемые государствами с помощью международных организаций: е) приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации; ж) отказ в членстве; з) исключение из международного общения; и) коллективные вооруженные меры . . . 95

Глава III. Режим применения международно-правовых санкций . 126

§ 7. Начало применения международно-правовых санкций . . 126
§ 8. Санкционная компетенция 134
§ 9. Адресаты международно-правовых санкций 156
§ 10. Пропорциональность международно-правовых санкций . . 163
§ 11. Окончание применения международно-правовых санкций . . 167

Глава IV. Механизм применения международно-правовых санкций 172

§ 12. Санкционные международно-правовые нормы и порядок их применения 172
§ 13. Санкционные международно-правовые отношения 180
§ 14. Проблема эффективности функционирования механизма санкционного принуждения 186

Вместо заключения 209
Общие принципы режима применения международно-правовых санкций 210
Примерные положения, определяющие санкционную компетенцию региональной организации коллективной безопасности 211
Примерные положения, определяющие санкционную компетенцию специализированной международной организации . 214
Список литературы 216
Принятые сокращения 227

Владимир Андреевич Василенко

Международно-правовые санкции

Редактор *Т. А. Ленская*
Художественный редактор *Н. М. Панасюк*
Технический редактор *З. С. Онищук*
Корректор *Л. Г. Батшеева*

Информ. бланк № 5438

Сдано в набор 23.03.82. Подп. в печать 28.05.82. БФ 02187. Формат 84×108¹/₃₂. Бумага типогр. № 2. Лит. гарн. Выс. печать. 12,18 усл. печ. л. 12,18 усл. кр.-отт. 15,46 уч.-изд. л. Тираж 2000 экз. Изд. № 4619. Зак. № 132. Цена 2 р.

Головное издательство издательского объединения «Вища школа», 252054, Киев-54, ул. Гоголевская, 7.

Белоцерковская книжная фабрика, 256400, г. Белая Церковь, ул. Карла Маркса, 4.