



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОРУЖЕЙНОГО ЭМБАРГО В СООТВЕТСТВИИ С РЕЗОЛЮЦИЯМИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Юлия МАЛЫШЕВА,

аспирант отдела международного права и сравнительного правоведения
Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

Summary

The article is devoted to the investigation of the arms embargo as a targeted sanction of the UN Security Council and some of the legal problems related with its usage. The legal grounds for the introduction and the features of realization of the arms embargo, the issues of forming a list of products and services for military purposes, which are caught by the prohibition, the obligations of States on the implementation of sanctions resolutions were analyzed. A particular attention in the article is paid to the content and formulation of the texts of the UN Security Council sanctions resolutions and their impact on the efficacy of enforcement measures. The study, conducted by the author of the article, and obtained conclusions will allow to eliminate the reasons of ineffectiveness of sanctions and to indicate the ways of improving of their efficiency.

Key words: arms embargo, arms ban, targeted sanctions, UN Security Council, effectiveness of UN Security Council sanctions.

Аннотация

Статья посвящена исследованию эмбарго на поставку оружия как целенаправленной санкции Совета Безопасности ООН и некоторых правовых проблем, связанных с его применением. Проанализированы юридические основания для введения и особенности реализации оружейного эмбарго, вопросы формирования перечня продукции и услуг военного назначения, попадающих под запрет, обязанности государств по имплементации санкционных резолюций. Особое внимание в статье обращено на содержание и формулировку текстов санкционных резолюций Совета Безопасности ООН и их влияние на действенность мер принуждения. Проведенное автором статьи исследование и полученные выводы позволяют устранить причины неэффективности санкций и наметить пути повышения их результативности.

Ключевые слова: эмбарго на поставку оружия, оружейное эмбарго, целенаправленные санкции, Совет Безопасности ООН, эффективность санкций Совета Безопасности ООН.

Постановка проблемы. В условиях экономической и политической интеграции государств санкции Совета Безопасности ООН (далее – СБ ООН) могут быть не только действенным инструментом международного принуждения, способным понудить к исполнению международно-правовых норм, но и стать причиной нежелательных последствий для гражданского населения государства-адресата санкций, экономик третьих стран и международного сообщества в целом. Оружейное эмбарго, являясь распространенным видом целенаправленных санкций, призванным ограничить поставки военной продукции в зону конфликта, в силу недостаточной координации в рамках системы ООН, несовершенства национальных систем экспортного контроля может стать катализатором усиления авторитаризма в государстве-адресате санкций, способствовать повышению уровня коррупции и организованной преступности, снижению социальных стандартов и основных показателей качества жизни. Ориентация ООН на переход к политике целенаправленных санкций требует решения проблем превращения коллективных санкций в более точный инструмент, одной из которых является усовершенствование качества подготовки текстов резолюций СБ ООН.

Актуальность темы. Несмотря на усилия мирового сообщества по поддержанию международного мира и безопасности, вспыхивают новые очаги межнациональной напряженности и вооруженных конфликтов как межгосударственного, так и немеждународного характера на политической, этнической и религиозной почве, которые таят опасность втягивания в них новых государств. В условиях, когда соблазн разрешения конфликта силой превалирует над мирными средствами урегулирования международных споров, эмбарго на поставку оружия может стать эффективной мерой снятия напряжения в регионе противостояния. Учитывая, что причины неудачи принудительных мер нередко кроются в ошибках планирования режима будущих санкций, приобретает актуальность проблема тщательного конструирования мер санкционного воздействия и точного редактирования текста резолюций СБ ООН.

Состояние исследования. В науке международного права Украины и других стран Восточной Европы проблемы эмбарго на поставку оружия пока не привлекли внимание представителей доктрины. Эти вопросы лишь в той или иной степени затрагивались при изучении международно-право-

вых санкций в целом либо проблем их эффективности, в частности, в работах Р. Р. Батршина, Ю.Ю. Блажевича, Ю.Н. Жданова, М.В. Кешнер, К.О. Кононовой, И.Н. Крючковой. Специальное исследование, касающееся оружейного эмбарго, как целенаправленной санкции СБ ООН, провели юристы-международники М. Бжоска и Дж. Лопез [1].

Цели и задачи статьи. Задачей статьи является анализ положений санкционных резолюций СБ ООН, которыми вводилось оружейное эмбарго, а также других международно-правовых документов, регулирующих оборот военных материалов, которые создают юридические основания для применения государствами мер в отношении конкретных субъектов с целью выявления причин неэффективности резолюций и предложение путей повышения их результативности.

Изложение основного материала. Эмбарго на поставку оружия является одним из видов целенаправленных санкций, который ориентирован на запрет ввоза и (или) вывоза из страны оружия, связанных с ним товаров и услуг, с тем, чтобы без применения военной силы понудить правящий режим изменить политику, противоречащую нормам и принципам международного пра-



ва и представляющую угрозу международному миру и безопасности. Главная цель эмбарго – перекрыть государству, его государственным органам, предприятиям или лицам, определенных перечнем, доступ к оружию и связанной с ним военной продукцией любого типа, посредством которых проводится противоправная деятельность. Оружейное эмбарго по характеру воздействия является исключительно целенаправленной мерой влияния на государство, поскольку состоит в юридически-мотивированном и предметно-ориентированном создании правовых оснований для прекращения поставок определенного вида продукции – оружия в зону конфликта и запрете ее приобретения определенной группой получателей, и поэтому оказывает давление непосредственно на лиц, причастных к организации нарушений норм международного права, что позволяет избежать вредных гуманитарных последствий для уязвимых групп населения. Профессор Дж. Гордон справедливо обратила внимание, на то что «оружейное эмбарго является показательным примером целенаправленных санкций, поскольку обращено на прекращение потока, именно той продукции, поставки которой обостряют конфликт и способствуют нарушениям прав человека» [2, р. 321].

Правовым основанием введения оружейного эмбарго является статья 41 Устава ООН, которая уполномочивает СБ ООН принимать решение о применении мер, не связанных с использованием вооруженных сил, в том числе и полное или частичное прекращение экономических отношений. Являясь наиболее часто применяемой мерой принуждения, оружейное эмбарго вводилось в связи с различными нарушениями международного права. В частности, оно применялось как реагирование на внешнею военную агрессию, гражданские войны, акты геноцида, на военные государственные перевороты, этнические чистки, нарушение режима нераспространения ядерного оружия, террористическую деятельность, массовые нарушения права человека.

Санкционные резолюции СБ ООН, принятые в соответствии с разделом VII Устава ООН, имеют силу обязательного для выполнения юридического акта. Анализ содержания резолюций о введении эмбарго на поставку оружия дает

возможность обозначить круг задач и обязанностей, которые возлагаются на государства-члены для обеспечения реализации принятых мер. В значительной степени от качества юридической проработанности ключевых формулировок резолюций зависит степень реализации тех целей, которые закладывались при введении эмбарго. То есть, залог ответственности и эффективности эмбарго обуславливается тщательностью разработки резолюций, полнотой их содержания и всесторонностью. Практически-ориентированный характер резолюций о применении оружейного эмбарго требует именно такого подхода.

Практика последних лет показывает, что, принимая решение о введении эмбарго на поставку оружия и возлагая на государства обязанность прекратить поставки вооружений, СБ ООН, как правило, отмечает в резолюциях, что «все государства примут меры для предотвращения» [3, с. 2], или «все государства примут необходимые меры для предотвращения» [4, с. 2], или «все государства введут необходимые меры с целью воспрепятствовать» [5, с. 5]. Выражая лексическими средствами предписание о необходимости прекращения поставок оружия государству-делинквенту, СБ ООН пытается употребить различные формы и конструкции для передачи императивной семантики санкционной резолюции. В то же время, несмотря на общеобязательный характер и чрезвычайную важность решений, преимущественно применяются конструкции, которые не имеют выраженного императивного характера юридических актов, а применяются словосочетания: «примут меры», «примут все необходимые меры», «введут необходимые меры». То есть адресату оставляют право принять собственное решение по поддержанию или не поддержанию резолюции. Очевидным недостатком таких языковых конструкций является отсутствие четких и категоричных формулировок, свойственных правовым актам. Между тем, полномочия СБ ООН в соответствии со статьей 41 Устава заключаются именно в праве требовать введения экономических ограничений, а не нейтрально и толерантно предлагать принять предложенные меры или же обобщенно предполагать, что государства их, возможно, пожелают ввести.

Учитывая необходимость использования более выразительных и взвешенных языковых средств усиления обязательности введения государствами-членами эмбарго, в резолюциях более целесообразно употреблять формулировку «все государства-члены обязаны незамедлительно принять необходимые меры к недопущению», как это было сформулировано в резолюции СБ ООН при введении санкций в отношении Ливии [6, с. 3].

Ранее оружейное эмбарго означало, прежде всего, запрет продавать и поставлять средства ведения войны на территорию государства-правонарушителя, то есть осуществлять экспорт. Запрет покупать и ввозить на территорию потерпевшего государства любые виды сырья, промышленных изделий военного назначения, которые происходят из государства-правонарушителя, именовался бойкотом либо запретом импорта товара. Эти меры по ограничению экономических отношений рассматривались как два различных вида санкций [7]. В современной международной практике эмбарго включает три вида запрета внешнеэкономической деятельности: запрет на экспорт и импорт оружия, а также на деятельность по реализации совместных межгосударственных проектов по разработке и модернизации продукции военного назначения [6, с. 3-5; 8, с. 30-48]. Применяемые сегодня режимы оружейного эмбарго – это комплексные, организованные в нескольких направлениях процессы, существенно отличающиеся от режимов эмбарго, которые вводились СБ ООН в начале его деятельности, включающие в себя значительный список продукции и услуг военного назначения, перечень лиц, на которых распространяется эмбарго, а также действий, подпадающих под запрет.

До середины 90-х годов XX века перечень продукции военного назначения, подпадающей под оружейное эмбарго, формировался без развернутой детализации и содержал лишь ориентировочные ограничения по ее поставкам. В связи с изменившейся и ставшей более динамичной практикой применения санкций, экспертами ООН начаты исследования, направленные на усовершенствование правового режима оружейного эмбарго, в результате которых разработан типовой текст резолю-



ции, предложены пути решения проблем имплементации санкций, сделаны рекомендации по расширению перечня, классификации оружия и военной продукции, попадающих под запрет. Анализ резолюций СБ ООН последних лет свидетельствует, что, как правило, под запрет попадают тщательно отобранные, призванные действовать в определенных кризисных ситуациях, предметы, способные в конечном итоге оказать максимальное примирительное воздействие на ситуацию в зоне конфликта, а именно: вооружение и связанные с ним материальные средства всех типов, включая оружие и боеприпасы, военные транспортные средства и военную технику, полувоенное снаряжение, запасные части для всего указанного, товары двойного назначения.

Несмотря на детальное определение перечня продукции военного назначения, адресаты санкций находят возможности для организации легальной поставки товаров двойного назначения, которые приспособливают для применения в военных целях. Одним из примеров использования машин гражданского назначения является переоборудование шасси лесовозов, закупленных КНДР, для эксплуатации в качестве самоходных пусковых установок баллистических ракет [9, с. 27-29].

В докладе Боннско-Берлинского процесса¹ сделан вывод, что расширение списка товаров военного назначения может повысить эффективность оружейного эмбарго [10, р. 29]. С целью обеспечения результативности этой меры СБ ООН приняты, а в последствии и дополнены списки предметов, материалов, оборудования, товаров и технологий, связанных с программами, касающиеся баллистических ракет, ядерного оружия, оружия массового уничтожения, попадающих под действие запрета при введении эмбарго.

В тоже время, одним из существенных недостатков эмбарго ООН является отсутствие согласованных на международном уровне списков терминов и товаров, которые относятся к категориям «оружие» и «боеприпасы». Принято несколько межгосударственных документов, касающихся организации кон-

троля оборота оружия. Так, с 1991 года действует Регистр обычных вооружений ООН, который является одним из основных инструментов по обеспечению транспарентности для организации межгосударственного обмена информацией о торговле, приобретении и национальных запасах обычных вооружений по семи определенным категориям. С 2003 года государства добровольно представляют доклады о передаче стрелкового оружия и легких вооружений. Более важным и всеобъемлющим соглашением на пути ограничения распространения вооружений являются Вассенаарские договоренности, цель которых – координация усилий их участников по организации контроля экспорта обычных вооружений и высоких технологий, товаров и технологий двойного назначения в страны с нестабильными политическими режимами и регионы, где продолжают конфликты. Однако, указанные документы не могут заменить списки вооружений, запрещенных для распространения на основании резолюций СБ ООН о введении оружейного эмбарго, поскольку не предусматривают всех возможных видов оружия и военной техники, которые могут подпадать под запрет. Учитывая это, представляется целесообразным и необходимым разработать и принять базовый документ ООН, определяющий термины, связанные с товарами военного назначения, а также устанавливающий универсальный перечень оружия и боеприпасов. В основу документа, прежде всего, должны лечь Регистр обычных вооружений ООН, доклады государств о передаче стрелкового оружия и легких вооружений, а также Вассенаарские договоренности.

Начиная с 2000 года резолюции СБ ООН о введении оружейного эмбарго стали предусматривать такую существенную составляющую этого правового режима, как прекращение предоставления военных услуг, которая включает в себя запрет на осуществление консультативных услуг, методической или практической помощи, организации обучения, связанных с военной деятельностью или производством оружия. В условиях, когда государство, которо-

му грозят санкции, не имеет развитой военно-технической промышленности, для быстрого наращивания собственного производства оружия нужна помощь иностранных государств, в виде привлечения иностранных специалистов в сфере производства вооружений, овладении технологиями по производству соответствующей техники, приборов и материалов. Применение такого запрета обусловлено необходимостью ограничения доступа к помощи в производстве, сервисного обслуживания и ремонта военной техники, обучения персонала.

Такое нововведение существенно, особенно для стран, которые не имеют собственной промышленной базы для производства современных вооружений и не лишены возможности для быстрого наращивания военного потенциала. Поэтому, при условии введения эмбарго, все государства должны закрыть доступ к любому обучению методам и действиям, связанными с военной деятельностью, всем субъектам, включенным в список.

Важными элементами режима оружейного эмбарго являются сырьевое эмбарго и эмбарго на поставку военных технологий. Запрет на поставки сырья лишает государство наиболее существенных средств, необходимых для ведения военных действий. При этом государство, в отношении которого вводятся санкции, должно нуждаться в импортном сырье, имеющем для него первостепенное значение в сфере производства товаров военного назначения. Учитывая, что не существует ни одного государства, которое не зависело бы от иностранного сырьевого импорта, эффективность санкций увеличивается при введении запрета на поставку того вида сырья, от которого зависит военная промышленность адресата санкций.

Немаловажное значение при введении оружейного эмбарго имеет запрет на передачу военных технологий. Под технологиями следует понимать специальную информацию, которая требуется для разработки, производства или использования какой-либо военной продукции. Принимая решение о введении эмбарго, СБ ООН очень редко применяет такую его составляющую, как запрет на передачу технологий. С большой долей вероятности, государство-делинквент, столкнувшись с

¹Боннско-Берлинский процесс – ряд семинаров экспертов и рабочих групп, организованных министерством иностранных дел Германии в период с ноября 1999 года по декабрь 2000 года, посвященных проблемам применения такого рода целенаправленных санкций как эмбарго на поставку оружия и запрет на поездки.



эмбарго на ввоз оружия, необходимого для ведения военных действий, полагается самостоятельно производить нужное вооружение внутри страны. При этом, развивая собственную военно-промышленную отрасль, правящий режим захочет создавать современное и наиболее совершенное оружие, что в свою очередь потребует внедрения технологий для производства, эксплуатации и технического обслуживания средств ведения войны. Учитывая это, а также с целью повышения эффективности принудительных мер, резолюции СБ ООН о введении оружейного эмбарго должны обязательно в одинаковой мере включать как запрет на поставку оружия, боеприпасов, военной помощи, так и запрет на ввоз сырья, а также передачу военных технологий.

Пятидесятилетний опыт внедрения СБ ООН эмбарго на поставку оружия способствовал наработке разносторонней правоприменительной практики, результатом которой стал достаточно подробный и исчерпывающий перечень субъектов, подпадающих под действие запрета. Небезосновательно СБ ООН не ограничивает эмбарго на поставку оружия только географической территорией государства, а распространяет обязанность по исполнению санкций также на граждан этого государства, находящихся за его пределами, а также на деятельность с использованием судов или летательных аппаратов под его флагом.

Вводя эмбарго, СБ ООН возлагает на государства обязанность принять все необходимые меры для недопущения прямой или косвенной поставки, продажи или передачи государству-делинквенту или лицам, указанным в списке, запрещенных предметов или услуг. Анализ документов ООН о применении этого вида принудительных мер дает основание заключить, что оружейное эмбарго предполагает недопущение сделок купли-продажи, мены, поставки, безвозмездной передачи продукции, услуг или технологий военного назначения с государством-объектом санкций. Под запретом прямой или косвенной поставки следует подразумевать обязанность не допускать получения тем или иным способом, определенных резолюцией разновидностей оружия и связанных с ним товаров, государствами или лицами, внесенными в перечень, в том числе и при содействии посредников,

брокеров, а также третьих лиц, осуществляющих операции с оружием. Поэтому государства, привлеченные к участию в коллективных действиях в рамках введенного эмбарго, должны осознавать и применять словосочетание «все необходимые меры» в значении, которое обязывает к принятию на национальном уровне, обязательных к исполнению нормативных актов, запрещающих любые сношения в сфере военно-технического сотрудничества, доведение его положений до широкого ведома, создания действенного механизма, обеспечивающего строгое соблюдение предписаний режима эмбарго, а в случае несоблюдения его условий, привлечение виновных лиц к ответственности.

Выводы. Оружейному эмбарго, как целенаправленной санкции СБ ООН, принадлежит важная роль в поддержании международного мира и безопасности, поскольку меры по ограничению поступления средств ведения войны в зону конфликта являются обязательными для всех государств и могут существенно снизить интенсивность и уровень милитаризации конфликта. За последнее десятилетие институт эмбарго претерпел ряд существенных изменений. Однако до сих пор остаются не в полной мере решенными проблемы, связанные с разработкой и принятием текста резолюций СБ ООН, которые в последствии негативно отражаются на эффективности принудительных мер, снижают их результативность. От решения этих проблем в значительной степени зависит их всеобъемлющее исполнение государствами-членами. Обязанность создания условий для успешной реализации эмбарго в значительной мере возлагается на СБ ООН, который в соответствии с возложенными на него международно-правовыми и организационно-процедурными заданиями, с учетом опыта реализации предыдущих резолюций, обязан обеспечить четкость, понятность и требовательность формулировок резолюций о введении эмбарго, а в дальнейшем ввести универсальный перечень товаров, услуг и технологий, которые подпадают под запрет.

Список использованной литературы:

1. M. Brzoska, G. A. Lopez. Putting Teeth in the Tiger: Improving the

Effectiveness of Arms Embargoes / Brzoska Michael, Lopez George A. – Bingley, «Emerald Group Publishing Limited», 2009 – 272 с.

2. J. Gordon. Smart Sanctions Revisited/ Gordon Joy // Ethics & International Affairs – 2011. – Vol. 25, No 3, p.315-335.

3. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1718(2006) – 14.10.2006 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/572/09/PDF/N0657209.pdf?OpenElement>

4. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1737(2006) – 23.12.2006 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/44/PDF/N0668144.pdf?OpenElement>

5. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1493(2003) – 28.07.2003 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/443/17/PDF/N0344317.pdf?OpenElement>

6. Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1970(2011) – 26.02.2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/60/PDF/N1124560.pdf?OpenElement>

7. См. напр. Василенко В. А. Международно-правовые санкции / Василенко В. А. – К. «Вища школа», 1982. – С. 81-82.; Д. Борисов. Санкции / Борисов Д. – М. СОЦЭКГИЗ, 1936. – С. 45, 56.

8. Доклад Группы экспертов, учрежденной резолюцией 1874 (2009). S/2014/147 – 06.03.2014 [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/232/29/PDF/N1423229.pdf?OpenElement>

9. Доклад Группы экспертов, учрежденной резолюцией 1874 (2009). S/2013/337 – 11.06.2013 [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/331/76/PDF/N1333176.pdf?OpenElement> – 134 с.

10. Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the ‘Bonn-Berlin Process’ – Bonn, BICC, 2001. – 129 p. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf