

Санкции и международное право¹

Х. Кёхлер

Кёхлер Ханс — д.ф.н., профессор философии Университета Инсбрука; президент международной неправительственной организации «Международная организация прогресса»; Innrain 52, 6020 Innsbruck, Austria; E-mail: hans.koehler@uibk.ac.at

В статье наглядно продемонстрировано, что в рамках современного международного права введение экономических санкций является допустимым инструментом обеспечения коллективной безопасности только в случае применения по решению Совета Безопасности ООН (меры многостороннего принуждения) или как контрмера в случае, если государство испытывает прямое или косвенное влияние неправомерных действий другого государства, или предпринимает действия для защиты своих жизненно важных интересов в соответствии с правилами ГАТТ об «исключениях по соображениям безопасности» (меры одностороннего принуждения).

Во всех других случаях односторонние санкции, особенно если они применяются экстерриториально, являются нарушением национального суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела других государств. Учитывая эти обстоятельства, автор статьи проанализировал сущность понятия «сдерживание» согласно Уставу ООН, сравнил режимы многосторонних и односторонних санкций, а также доказал, что односторонние санкции, вводимые по политическим мотивам, являются одной из основных угроз верховенству международного права².

Ключевые слова: санкции; международное право

Для цитирования: Кёхлер Х. (2019) Санкции и международное право // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 27–47 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-02.

Понятие «сдерживание» в современном международном праве

С момента окончания периода абсолютизма в Европе и последующего распада «концерта» великих держав в результате Первой мировой войны международное право переориентировалось на обеспечение сотрудничества на базе суверенного равенства государств. Имперская трактовка понятия «суверенитет» — неограниченное использование власти правителем, который неподотчетен ни внутренним, ни внешним силам, — трансформировалась в концепцию общей ответственности равных акторов³. «Право вести войну» как неперемный атрибут суверенитета (*jus ad bellum*) было

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

² В ходе анализа существующих механизмов регулирования в рамках современного международного права и выявления нормативных несоответствий был применен качественный эмпирический подход.

³ Этот принцип закреплен в п. 1 и 2 ст. 2 Устава ООН.

упразднено Пактом Бриана – Келлога 1928 г.⁴ После Второй мировой войны запрет на использование силы в отношениях между государствами был закреплен в п. 4 ст. 2 Устава ООН⁵. Утверждая «важность прогрессивного развития и кодификации принципов международного права» для поддержания международного мира, в 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» [UN, 1970]. Данной резолюцией международное сообщество напомнило об обязанности государств «в своих международных отношениях воздерживаться от военной, политической, экономической или какой-либо другой формы давления, направленного против политической независимости или территориальной целостности любого государства». Декларация прямо утверждает в качестве принципа международного права «обязанность не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю юрисдикцию любого государства», который также подкрепляется п. 7 ст. 2 Устава ООН⁶.

В рамках современного международного права, основывающегося на нормах, построенных на принципе суверенного равенства государств, *меры принуждения*⁷ – политического, экономического или военного характера⁸ – допустимы только в исключительных, экстренных случаях: (1) восстановление международного мира и порядка (*многосторонние меры*) и (2) в качестве мер защиты законных прав или жизненных (национальных) интересов государств (*односторонние меры*). Меры, принимаемые в первом случае, описаны в гл. VII Устава ООН и находятся в исключительном ведении Совета Безопасности ООН⁹. Меры из категории (2) основаны на праве государств предпринимать те или иные шаги в случае нарушения условий достигнутых соглашений другим государством (принятие мер в отношении государства – объекта санкций) или для защиты жизненно важных интересов в сфере экономических отношений с другими государствами. Данные меры, принятые одним или группой (альянсом) государств, по своей природе являются *односторонними*, тогда как решения, санкционированные Советом Безопасности ООН от лица международного сообщества, относятся к разряду *многосторонних*. Меры принуждения в первом случае включают полный или частичный разрыв экономических отношений, транспортных связей или коммуникаций, а также, в самом крайнем случае, использование вооруженных сил¹⁰, тогда как во втором случае возможные шаги ограничены невоенными средствами¹¹.

⁴ Соглашение между США и другими державами об отказе от войны как орудия национальной политики было подписано 27 августа 1928 г. в Париже и вступило в силу 24 июля 1929 г. Статья 1: «Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно заявляют от имени своих народов... что они осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики». Статья 2: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах».

⁵ «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства...».

⁶ «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства...».

⁷ См. также: [Happold, Eden, 2016].

⁸ К вопросу о правовой и политической природе экономических санкций см.: [Kern, 2009].

⁹ См.: [De Wet, 2004].

¹⁰ Статьи 41 и 42 Устава ООН.

¹¹ В данной статье анализируются санкции экономического характера. Применение односторонних санкций, являются они правомерными или нет в случае защиты национальных интересов или

В случае с многосторонними мерами экономические санкции, наряду с применением вооруженных сил как крайнего средства, являются инструментом поддержания международного мира и безопасности (что напрямую отсылает к принципу неприменения силы согласно п. 4 ст. 2 Устава ООН). В случае с односторонними действиями санкции представляют собой «самые крайние меры», имеющие целью побудить другое государство прекратить деятельность, нарушающую права или затрагивающую критические интересы безопасности государства, вводящего санкции, в случае неудачи переговорного процесса¹².

Общезвестно, что меры принуждения сами по себе определяются силой, которой располагает применяющее их государство (или государства) или международные организации. Принуждение без силы скорее является *рекомендацией*, что содержит в себе противоречие. Любая правовая норма, национальная или международная, нуждается в механизме обеспечения ее выполнения. М. Вебер называл это *Gewaltmonopol* (монополия на применение силы) государства¹³. Очевидно, что применение санкций напрямую определяется *соотношением сил*. Санкции эффективны только при наличии надежных механизмов принуждения, то есть если они вводятся государством (группой государств, международной организацией), обладающим преимуществом в данном соотношении. Неудивительно, что санкции стали предпочтительным инструментом внешней политики данных государств, особенно после разрушения системы баланса сил в конце холодной войны.

В случае с *многосторонними* действиями это выразилось в увеличении количества резолюций Совета Безопасности по статьям гл. VII, которые устанавливали режимы частичных или полных санкций, или санкционировали применение вооруженных сил (в особенности с момента принятия Советом решений по Иракскому кризису 1990 г.)¹⁴. Подобные действия со стороны Совета Безопасности стали возможными из-за того, что в рамках новой международной системы существовало меньше ограничений для США со стороны других стран – членов Совета. После 1990 г., особенно после распада Советского Союза в 1991 г., ни один из постоянных членов Совета не осмеливался противодействовать США, прибегая к праву вето. Данный факт иллюстрирует *процедурный* аспект нарушения баланса сил. Это означает, что в этот период ни один из постоянных членов не пользовался своей специальной привилегией при голосовании в Совете, которая гарантируется п. 3 ст. 27 Устава ООН¹⁵.

интересов безопасности, не следует путать с применением вооруженных сил одного или нескольких государств, действующих из соображений самозащиты в случае вооруженного нападения. Эти случаи относятся к разным правовым категориям. Более того, «неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону» (в качестве срочной односторонней меры), согласно ст. 51 Устава ООН, является непреложным до момента, когда Совет Безопасности принимает меры для обеспечения коллективной безопасности (то есть принимает меры *многостороннего характера*).

¹² Как отмечалось ранее, односторонние санкции не относятся к мерам индивидуальной или коллективной самообороны, указанным в ст. 51 Устава. В отличие от случаев применения мер коллективной самообороны, указанных в гл. VII, применение силы в соответствии со ст. 51 не характеризуется как крайняя мера, но считается мерой немедленного ответа на акт агрессии до момента принятия Советом Безопасности необходимых шагов для восстановления мира.

¹³ Определение понятия в контексте теории государства см. в: [Weber, 2009, § 17]. Согласно Гансу Кельзену, суть правовой нормы определяется механизмом ее выполнения (в отличие от норм морали). См.: [Kelsen, 2017, p. 94]. Принудительность исполнения также лежит в основе фразы «верховенство международного права».

¹⁴ Подробнее см.: [Köchler, 2004a].

¹⁵ Подробнее о праве вето в системе современного международного права см.: [Köchler, 1991].

После 1991 г., когда президент Дж. Буш-старший объявил о «новом мировом порядке» в начале войны в Персидском заливе против Ирака, наблюдался еще более ощутимый рост количества вводимых *односторонних* санкций¹⁶. Он объясняется нарушением баланса сил: США, будучи мировым лидером, практически не опасались противодействия со стороны других государств, которые оказались лицом к лицу с *одной* сверхдержавой, что в корне отличается от положения вещей в биполярной системе, установившейся после Второй мировой войны. Это относится к *материальному* воплощению несбалансированности в системе международных отношений — государство, прибегающее к санкциям и обладающее несопоставимой силой, не чувствует необходимости считаться с рисками ответных действий, не говоря уже о законности вводимых санкций. Даже с учетом декларируемого «суверенного равенства» государств¹⁷, очевидно, что более слабое государство не будет вводить санкции против более сильного. С точки зрения силы, а не права, всегда происходит наоборот. Другими словами, санкции как инструмент *realpolitik* эффективны только при *нарушении баланса сил*. Обеспечение верховенства международного права при введении мер принуждения требует внимательного изучения каждого нюанса.

Концептуальные различия между многосторонними и односторонними санкциями не сводятся по аналогии к разнице между индивидуальной и коллективной обороной согласно Уставу ООН. «Односторонние» в данном контексте означает, что одно государство или группа государств, действующих в рамках организации (как, например, ЕС) или временного союза, но не от имени ООН, вводят санкции в качестве меры экономического принуждения. Даже будучи правомерными в отдельных случаях, данные действия не подкрепляются никакими правовыми, тем более международными обязательствами. «Многосторонние» санкции, с другой стороны, относятся к мерам экономического давления в рамках системы обеспечения коллективной безопасности ООН. Они являются обязательными для всех стран — членов ООН. «Многосторонние» в данном контексте означает, что санкции вводятся от лица всего международного сообщества и тем самым имеют обязательный характер для всех его членов (в соответствии с п. 1 ст. 24 Устава ООН)¹⁸.

Многосторонние санкции

В рамках системы коллективной безопасности ООН введение санкций Советом Безопасности в соответствии с положениями гл. VII Устава ООН обусловлено выявлением любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии¹⁹. Согласно п. 3 ст. 27 о правилах голосования констатация наличия подобной угрозы, равно как и последующее принятие мер принуждения, согласно ст. 41, требует утвердительных голосов 9 из 15 членов Совета, «включая совпадающие голоса всех постоянных членов»²⁰.

¹⁶ См.: [U.S. Government Publishing Office, 1991].

¹⁷ Пункт 1 ст. 2 Устава ООН.

¹⁸ «Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются с тем, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени».

¹⁹ Статья 39.

²⁰ С учетом фактов воздержания постоянных членов Совета от голосования по резолюциям, касающимся положений гл. VII (особенно после 1990 г.), необходимо отметить, что, согласно сложившейся практике, воздержание от голосования не считается нарушением требования о совпадающих голосах всех постоянных членов.

Принимаемые таким образом меры становятся обязательными для всех стран – членов ООН и тем самым обеспечивают реализацию решений Совета, направленных на поддержание или восстановление международного мира и безопасности. Статья 42 дает Совету полномочия задействовать вооруженные силы в случае, если экономические санкции или блокада путей сообщения и связи «уже оказались недостаточными». В данном случае экономические санкции могут рассматриваться как средство ведения войны, то есть в качестве компонента стратегии принуждения, в рамках которой могут быть задействованы вооруженные силы. В общем, любая *многосторонняя* мера предпринимается с целью поддержания мира, а также, с учетом принципа воздержания от использования силы согласно п. 4 ст. 2, для обеспечения верховенства международного права.

Решения Совета Безопасности, принимаемые по статьям гл. VII, являются окончательными. В рамках существующей нормативной системы ООН не предусмотрено никаких механизмов юридической оценки данных решений – ни Международным судом²¹, ни любой другой инстанцией²². Поскольку Совет, в отличие от национальных органов исполнительной власти, действует вне системы сдержек и противовесов, возникает вопрос о произвольном характере его решений. Эта проблема актуальна и в отношении полномочий Совета согласно ст. 39 Устава ООН – определять угрозу или нарушение мира, что обязательно предшествует принятию решения о применении мер принуждения в соответствии со статьями гл. VII, а вердикт Совета не может быть пересмотрен. Список возможных мер, указанный в ст. 41, включающий экономические санкции, не является исчерпывающим²³. Единственной гарантией воздержания от принятия произвольных решений является требование о достижении консенсуса согласно п. 3 ст. 27, а иные сдержки не предусмотрены. В такой ситуации поддержание баланса сил между постоянными членами Совета становится первой необходимостью.

То, насколько высоки ставки в данном вопросе, стало очевидно при установлении Советом Безопасности режима всеобъемлющих санкций против Ирака. После введения санкции могут быть отменены только при поддержке всех постоянных членов Совета. Любой из них может сделать Совет заложником принятых ранее решений. В случае с Ираком Совет поддерживал санкционный режим более 10 лет – ровно до того момента, когда США удовлетворились сложившейся ситуацией, то есть добились смены режима в стране в результате вторжения и последующей оккупации.

Не существует никаких мер правовой защиты от произвола в решениях Совета при введении и определении масштаба санкций. В системе ООН резолюции Совета по статьям гл. VII имеют более высокий статус, чем решение любого другого органа – будь то Международный суд или Генеральная Ассамблея, а также любые международные договорные обязательства стран-членов. Это же относится и к правилам и постановлениям Всемирной торговой организации (ВТО). Когда Совет Безопасности одобряет введе-

²¹ Данный вывод следует из постановления Международного Суда от 27 февраля 1998 г. по делу *Ливия против США (Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 г., возникшие в связи с воздушным инцидентом Локерби (Ливийская Арабская Джамахирия против Соединенных Штатов Америки))*, в частности, из п. 39–44. Суд решил, что в его компетенцию входят только решения относительно резолюций Совета, принятых по статьям гл. VI, которые носят рекомендательный характер, но не в отношении статей гл. VII (которые предусматривают введение мер принуждения, обязательных для всех стран-членов и тем самым являющихся окончательными).

²² Пункт 2 ст. 24 указывает на то, что Совет «действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций». В рамках системы ООН не предусмотрена специальная инстанция, которая могла бы дать оценку выполнения Советом данного требования.

²³ В статье указано, что действия «могут включать...».

ние санкций, это означает, что положения о свободе торговли в рамках ГАТТ перестают действовать. Как бы проблематично это ни было с юридической точки зрения ввиду ведущего положения Совета в системе ООН, принятые им решения по определению являются квазизаконными. Как отметил Джон Фостер Даллес: «Совет Безопасности не служит исполнению закона. Он и есть закон»²⁴.

Другая серьезная проблема, связанная с правомерностью санкций, вводимых и поддерживаемых Советом Безопасности, — это возможные нарушения основных прав человека²⁵. Согласно п. 2 ст. 24, обязательства Совета не являются достаточной гарантией, так как не существует эффективного механизма наблюдения за действиями Совета и нет никакой возможности обеспечить должную правовую защиту ни в рамках системы ООН, ни усилиями других организаций. В данном контексте показательны санкции, введенные против Ирака²⁶. Меры, которые более десяти лет поддерживал Совет, стали своего рода формой коллективного наказания всего населения страны. Проведенное американцами в 1996 г. исследование показало, что эти меры привели к смерти и страданиям сотен тысяч человек²⁷. На практике санкции, вводимые Советом во имя поддержания международной безопасности, приводят к грубейшим нарушениям основных прав человека в масштабе всего населения страны²⁸. Из-за права вето снятие санкций было невозможным, а в силу первенства Совета в решениях по статьям гл. VII не было и эффективного механизма правовой защиты²⁹.

В отсутствие правовых механизмов и недостаточной подотчетности единственным способом защиты от произвольного применения мер принуждения в контексте системы коллективной безопасности ООН являются методы *realpolitik*. Эффективное поддержание баланса сил между постоянными членами Совета представляется наиболее эффективным способом предотвратить использование его полномочий отдельными крупными игроками для удовлетворения собственных, подчас неправомерных, интересов, чего не могут гарантировать решения и заявления других политических и судебных органов ООН, которые фактически находятся в подчиненном положении у Совета в силу особенностей Устава ООН. Развитие ситуации в Совете после принятия резолюции по Ливии в 2011 г.³⁰, особенно в отношении Сирийского кризиса, наглядно доказывает данное утверждение³¹.

Односторонние санкции

После распада биполярной системы количество случаев введения односторонних санкций резко увеличилось, при этом чаще всего к подобным мерам прибегают ведущие мировые игроки³². Это тоже аргумент в пользу одного из законов *realpolitik*, со-

²⁴ См.: [Dulles, 1950, p. 194].

²⁵ См.: [Bossuyt, 2000].

²⁶ [Ibid., ch. I].

²⁷ См.: [Harvard Study Team, 1996].

²⁸ О гуманитарных последствиях вводимых санкций см. также [Gordon, 2010, p. 231].

²⁹ О правовом и моральном аспектах санкционной политики Совета Безопасности см.: [Köchler, 1995, p. 117–154].

³⁰ Резолюция 1973 (2011) от 17 марта 2011 г.

³¹ Об оценке проблем, связанных с политикой многосторонних санкций в рамках системы коллективной безопасности ООН, см.: [Накимдавгар, 2014].

³² Согласно последним эмпирическим данным, количество действующих санкционных режимов увеличилось с менее 100 (1990 г.) до более 600 всего за 15 лет [Jonas, 2017, p. 1].

гласно которому частотность применения подобных мер отдельными государствами напрямую определяется текущим соотношением сил, их сбалансированностью или несбалансированностью³³.

В отличие от многосторонних санкций, вводимых Советом Безопасности, односторонние меры принуждения являются «правомерными» только в некоторых случаях. В современном международном праве государственный суверенитет больше не является достаточным основанием для произвольного, неограниченного применения силы. Следовательно, применение мер принуждения одним государством или группой государств против другого государства не может быть обосновано только лишь логикой верховенства государственной власти, не подотчетной никому. Суверенитет служит основой для «суверенного равенства», которое устанавливает конкретный свод правил поведения государств в мире. В рамках этой системы только в двух случаях односторонние санкции могут считаться непротиворечащими международному праву: (1) когда существует угроза национальной безопасности, и (2) в качестве меры противодействия неправомерному поведению других государств.

В самом общем смысле односторонние экономические санкции представляют собой нарушение режима свободной торговли ВТО. Принцип *недискриминационности* в международной торговле лежит в основе ГАТТ³⁴, на что есть указание в ст. I («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации») ³⁵. Недискриминационность в понятиях ГАТТ также опирается на ожидания относительно надежности и предсказуемости зарубежного торгового партнера, что, очевидно, не может иметь места в случае, если решения государственных органов, нарушающие принцип недискриминационности, делают продолжение торговых отношений и выполнение контрактов невозможным.

В отношении правомерности односторонних санкций, согласно сценарию (1), проблематичными представляются «исключения по соображениям безопасности» в ст. XXI ГАТТ и в ст. XIV ГАТС³⁶. Данные положения нередко использовались для оправдания мер экономического принуждения для отстаивания национальных интересов или в качестве инструмента силовой политики. «Исключения по соображениям безопасности» сформулированы достаточно расплывчато и неточно, что открывает большое пространство для интерпретации, вне зависимости от того, отвечает ли ситуация критериям «исключительности» или нет. Согласно ст. XXI ГАТТ, государство — член ВТО может прибегнуть к данному исключению в случае, если существует угроза

³³ [Jonas, 2017, ch. 1].

³⁴ Генеральное соглашение по таможенным тарифам и торговле (30 октября 1947 г.) вступило в силу 1 января 1948 г. Соглашение с поправками от 1994 г. («ГАТТ 1994») действует до сих пор в рамках системы постановления Всемирной торговой организации, созданной 1 января 1995 г.

³⁵ Пункт I ст. I: «...любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной любому товару, происходящему из или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и безусловно предоставляться аналогичному товару, происходящему из или предназначенному для территорий всех других договаривающихся сторон». Это положение отчасти воспроизводится в ст. II Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС), обсуждение которого проходило одновременно с учреждением ВТО. ГАТС вступило в силу в январе 1995 г.

³⁶ Помимо использования оговорки об исключениях по соображениям безопасности ГАТТ / ГАТС, в статье не рассматриваются контрмеры, предпринимаемые при возникновении споров о применении правил и постановлений Всемирной торговой организации в случае их нарушения государством-членом. Данные ситуации рассматриваются в соответствии с «Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» ВТО.

его «существенным интересам безопасности»³⁷. Это правило действительно в отношении «расщепляемых материалов», «торговли оружием, боеприпасами и военными материалами», а также любых действий, которые государство предпринимает «в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях»³⁸ (при этом нет никаких конкретных указаний на то, что понимается под «чрезвычайными обстоятельствами»).

Условия ГАТТ не обязывают участников обосновывать или доказывать наличие угрозы их «существенным интересам безопасности». Государство, накладывающее санкции, вольно использовать исключения из правил свободной торговли по своему усмотрению. Несмотря на то что в системе ВТО существуют механизмы разрешения споров (Генеральный совет, выступающий в качестве Органа по разрешению споров и Апелляционный орган ВТО, расположенный в штаб-квартире ВТО в Женеве, состоящий из семи независимых экспертов), критерии «определяемых самостоятельно исключений безопасности»³⁹ так и не были определены. Исключения подобного рода неизбежно приводят к злоупотреблениям. Расплывчатость формулировок, к которым часто обращаются страны-члены⁴⁰, ограничивает возможности ГАТТ в ситуации, когда речь заходит о защите принципов свободной торговли.

Как отмечалось ранее, исключения в отношении свободы торговли между государствами могут быть обусловлены обязательствами, проистекающими из положений Устава ООН. В данном контексте имеются в виду резолюции Совета Безопасности по статьям гл. VII, которые являются обязательными к исполнению всеми странами-членами (п. 1 ст. 24). Следовательно, решения Совета, касающиеся санкций, имеют приоритет над правилами свободной торговли, принятыми другими межправительственными организациями, равно как и над соглашениями между странами-членами. Пункт (с) ст. XXI ГАТТ указывает на то, что ничто в Соглашении не должно быть истолковано как «препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать любые действия во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности». В отличие от пункта (b) той же статьи, данное указание не является двусмысленным. В этом случае оно напрямую указывает на резолюции Совета Безопасности по статьям гл. VII. Тем не менее отдельные государства ранее заявляли о том, что исключения из правил свободной торговли, возникающие в силу наличия обязательств, согласно Уставу ООН, могут быть использованы и без соответствующих резолюций. Однако подобная интерпретация не соответствует тому, что буквально написано в тексте⁴¹. Интерпретация на-

³⁷ «Ничто в настоящем Соглашении не должно быть истолковано... как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности».

³⁸ Статья XXI (b), пп. (i), (ii) и (iii) соответственно.

³⁹ См.: [Alford, 2011].

⁴⁰ Швеция обратилась к рассматриваемой оговорке в 1975 г., чтобы обосновать введение ограничений на импорт отдельных видов обуви. Это наглядная иллюстрация проблемы с произвольным характером использования подобных оговорок. Правительство страны заявило, что падение местного производства отдельных видов обуви «стало угрозой жизненным интересам Швеции в сфере поддержания экономической защищенности страны в чрезвычайной ситуации как компонента национальной безопасности» (оригинальная цитата по [Alford, 2011]. — *Примеч. пер.*).

⁴¹ Согласно Уставу ООН, «обязательства» подобного рода (то есть возникающие в отношении международного мира и безопасности) возникают на основании резолюций Совета Безопасности по статьям гл. VII. Отдельное государство не может выступать от имени Совета. Без соответствующей резолюции Совета не возникает и обязательств для стран-членов. В вопросах коллективной безопасности в понятиях Устава ООН нет места мерам, «определяемым самостоятельно».

писанного также вызывает много проблем в силу того, что в той или иной форме она может преподноситься заинтересованными государствами как обоснование действий, продиктованных их собственными интересами, нежели поддержанием верховенства международного права. Обязательства, возникающие согласно п. 1 ст. 24 Устава ООН, также упоминаемые в ранее рассмотренной статье ГАТТ, не должны восприниматься как обоснование для введения односторонних санкций.

Помимо случаев, когда предложено для введения односторонних санкций становятся неточно сформулированные и зачастую неправомерно используемые исключения из правил международной торговли, возможен и сценарий (2), согласно которому санкции являются контрмерой против неправомерной международной деятельности других государств. В данном случае проблемы также связаны с недостаточной конкретикой в формулировках. *Ответственность государств за международно-противоправные деяния* (резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г.⁴²), даже не обладая обязательным характером⁴³, неоднократно использовалась для оправдания введения односторонних санкций. Пункт 1 ст. 49 (*Цель и пределы контрмер*) указывает, что при определенных обстоятельствах государство «может принимать контрмеры против государства, ответственного за международно-противоправное деяние, только с целью побудить это государство выполнить его обязательства». Согласно ст. 50, контрмеры не могут затрагивать «обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее применения», закрепленное в Уставе Организации Объединенных Наций, не должны нарушать «основных прав человека» и носить характер «репрессалий». Подобная формулировка не дает свободы маневра самопровозглашенным борцам за соблюдение международного права, действующим якобы от имени всего международного сообщества, что входит в исключительное ведение Совета Безопасности ООН. Основная проблема в данном контексте заключается в следующем: согласно п. 1 ст. 49, не *любое*, но только «потерпевшее государство» имеет законное право на введение контрмер на ограниченный срок (п. 2). Статус «потерпевшего государства» при этом не должен служить политическим целям других государств, которые не были затронуты напрямую. Согласно ст. 49, не существует правомерного основания для действий против «ответственного» государства третьей стороной *от имени* «потерпевшего государства».

За исключением недостаточно конкретных и зачастую по-разному трактуемых правовых ситуаций в рамках рассмотренных ранее сценариев (1) и (2), односторонние экономические санкции представляют собой серьезное нарушение общего международного права. Они вступают в противоречие с фундаментальными принципами суверенного равенства (п. 1 ст. 2 Устава ООН) и, соответственно, невмешательства во внутренние дела других государств (п. 7 ст. 2 Устава ООН)⁴⁴. Подобные меры экономического давления, в том числе и вводимые на многосторонней основе, могут привести

⁴² Текст был принят Комиссией ООН по международному праву (2001) и представлен Генеральной Ассамблее в регулярном отчете о деятельности Комиссии.

⁴³ Обзор и анализ понятий «международно-противоправное деяние» и «ответственность государства» с точки зрения Комиссии ООН по международному праву см.: [Bodansky, Crook, 2002, p. 773–791].

⁴⁴ Данная норма также закрепляется в *Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций*, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2625 (XXV), которая напрямую указывает на обязанность «не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства».

к нарушениям прав человека⁴⁵, особенно во время вооруженного конфликта (международного или внутригосударственного)⁴⁶.

В отсутствие правовых оснований подобные действия часто преподносятся как меры защиты прав человека, демократии или верховенства права. В то же время в рамках современного международного права любые меры принуждения должны быть санкционированы Советом Безопасности ООН. Это означает, что именно Совет определяет, какие нарушения вышеуказанных ценностей и принципов, согласно положениям ст. 39 Устава ООН⁴⁷, представляют собой угрозу миру. В последние годы идеологические причины достаточно часто служили прикрытием для экономических или стратегических интересов, в особенности при стремлении ведущих игроков сохранить возможность проецировать силу по всему миру, для чего ни международные обязательства, ни суверенитет других государств не должны являться препятствием.

Помимо исключений, описанных в вышеуказанных сценариях (1) и (2), односторонние санкции также затрагивают проблему *экстерриториальной юрисдикции* – крайне спорной правовой концепции⁴⁸. Комиссия ООН по международному праву описывает проблему следующим образом: «Установление экстерриториальной юрисдикции государства представляет собой попытку регулировать с помощью национального законодательства, а также вынесения и исполнения судебных решений поведение лиц, имущественные отношения или действия вне его границ, которые затрагивают интересы государства в отсутствие соответствующих норм в международном праве» [UN, 2006].

Данный аспект политики силового давления особенно хорошо иллюстрируют случаи введения США односторонних санкций Указом Президента США в соответствии с Законом США об экономических полномочиях в случае чрезвычайных ситуаций, создаваемых внешней угрозой 1977 г. [International Emergency Powers Act, 1977]. Закон наделяет президента правом объявлять «чрезвычайное положение» для противодействия «любым экстраординарным угрозам национальной безопасности, внешней политике или экономике США, исходящим с территории США или из-за ее пределов» [United States Code, 1994], а также накладывать запрет на финансовые и торговые операции [Ibid.]. И хотя п. (b) разд. 1702 данного закона указывает на то, что подобные полномочия могут быть предоставлены президенту только для того, чтобы «противодействовать экстраординарным угрозам, ставшим причиной введения чрезвычайного положения <...> и не могут применяться для иных целей», начиная с 1979 г. «чрезвычайное положение» вводилось 30 раз, что показывает, насколько широкими полномочиями в этом вопросе обладает президент⁴⁹. Само по себе это располагает к принятию произвольных и эксцентричных решений⁵⁰. Указание на то, что президент имеет право вводить меры

⁴⁵ Для общей оценки см.: [Idriss, 2018].

⁴⁶ Для примера – блокада, установленная Саудовской Аравией и ее союзниками против Йемена. Согласно оценке специального представителя ООН по вопросам прав человека и международных санкций И. Джазари [UN, 2017], блокада привела к грубейшим нарушениям основных норм международного гуманитарного права.

⁴⁷ См.: [Idriss, 2018].

⁴⁸ Данное понятие чаще всего используется в международном уголовном праве, см. сноску 54.

⁴⁹ Вопрос о пределах полномочий актуален и в отношении решений Совета, касающихся ст. 39 Устава ООН, с той лишь разницей, что их произвольный характер частично нивелируется тем, что указанная статья требует принятия совпадающих решений постоянными членами Совета.

⁵⁰ О попытке Конгресса ограничить исполнительные полномочия президента в соответствии с законом «О запрете торговли с враждебным государствами» от 1917 г. [The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power, 1983, p. 1102–1120].

принуждения против органов власти и должностных лиц других государств не только при угрозе «национальной безопасности», но и «экономике» и «внешней политике» — без четкого определения данных понятий — фактически служит цели агрессивной реализации национальных интересов⁵¹. В сочетании с расплывчатыми, допускающими множество трактовок идеологическими обоснованиями введения режима чрезвычайного положения и санкций, становится ясно, что исполнение данного закона равносильно прямому вмешательству во внутренние дела целевых стран⁵².

Нарушение суверенитета односторонними санкциями, то есть путем фактического нарушения международного права, было отмечено в двух последних законах, одобренных Конгрессом США. Эти законы — «Всемирный закон имени Магнитского об ответственности за нарушение прав человека» (GMA)⁵³ и «О противостоянии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA)⁵⁴ — постулируют право США вмешиваться во внутренние дела других государств под предлогом защиты прав человека (GMA) или противодействия политическим маневрам Ирана, России или Северной Кореи (CAATSA). Всемирный закон имени Магнитского «уполномочивает» президента США вводить запрет на въезд и арест собственности любых лиц, не являющихся гражданами США, подозреваемых или открыто связанных со случаями грубого нарушения прав человека где бы то ни было в мире. Закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций», направленный конкретно против Ирана, России и Северной Кореи, позволяет президенту США вводить санкции в отношении военной программы Ирана или против лиц, ответственных за нарушение прав человека в Иране (“Countering Iran’s Destabilizing Activities Act”); в отношении деятельности России в экономической сфере (проекты по добыче нефти), киберпространстве и в области прав человека (“Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act”); а также против экономической и финансовой деятельности Северной Кореи, равно как и против северокорейского военно-промышленного комплекса (“Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act”)⁵⁵.

Два рассмотренных закона служат цели *проекции суверенитета США в мировом масштабе*, для чего не существует никаких правовых оснований. Они не просто являются нарушением суверенитета других государств⁵⁶; при полном отсутствии какого-либо процедурного контроля они также обеспечивают «свободу рук» наиболее влиятельному

⁵¹ См. также альтернативный подход [Collins, Bowdoin, 1999]. Согласно оценке авторов, США способны справиться с проблематикой прав человека и национальной безопасности «без превентивных или несвоевременных экономических санкций» [Ibid., p. 2].

⁵² Показателен пример Указа Президента США 13818 от 20 декабря 2017 г. «О наложении ареста на собственность лиц, причастных к серьезным нарушениям прав человека или коррупции» [Указ Президента США, 2017]. Следует отметить, что данный указ основывается на так называемом «Законе Магнитского» (см. далее).

⁵³ Этому закону предшествовал так называемый Закон Магнитского (Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (Public Law 112-208)), который имел отношение непосредственно к России.

⁵⁴ 115th Congress, Public Law 115-44, подписан президентом США Д. Трампом 2 августа 2017 г.

⁵⁵ Президент Д. Трамп подверг критике подписанный закон, охарактеризовав его как «недостаточно проработанный» и заявив, что «ограничивая гибкость исполнительной власти, этот законопроект мешает Соединенным Штатам заключать выгодные сделки в интересах американского народа и значительно сближает Китай, Россию и Северную Корею» [The White House, 2017].

⁵⁶ Сфера применения Всемирного закона Магнитского охватывает весь мир, тогда как Закон о противостоянии противникам Америки посредством санкций направлен против трех конкретных государств. Тем не менее его экстерриториальность обеспечивает своего рода «вторую», глобальную юрисдикцию, также включающую все государства мира.

государству – члену ООН и одновременно наносят серьезный ущерб системе международного права, на котором основана Организация Объединенных Наций. Принятие данных законов вновь продемонстрировало двоякое влияние отсутствия баланса сил в международном праве. Что касается конкретно Всемирного закона Магнитского, посредством которого США, очевидно, намерены закрепить за собой роль защитника прав человека и верховенства права, то нельзя не отметить его схожесть с двусмысленностью «универсальной юрисдикции» в международном уголовном праве⁵⁷. Неудивительно, что некоторые государства, прочно связанные с США, пошли тем же путем и приняли свои «законы Магнитского»⁵⁸. В дополнение к претензии на универсальную применимость Всемирного закона Магнитского (согласно которому вмешательство обосновывается ссылкой на основные права человека наряду с прочими принципами и нормами) закон о противостоянии противникам Америки посредством санкций ставит экономические и стратегические интересы США выше международного права, тем самым полностью игнорируя принцип суверенного равенства государств. Недвусмысленные и четкие формулировки закона служат неопровержимым доказательством наличия подобных намерений.

Универсальная применимость Всемирного закона Магнитского основывается на восприятии американского права как обладающего экстерриториальностью и на имперской трактовке понятия «суверенитет», не соответствующей современному международному праву. Схожим образом положения об экстерриториальном характере применения санкций, согласно закону «О противодействии...» и в рамках других санкционных режимов, введенных США, для которых в США был подобран эвфемизм «вторичные санкции», вступают в противоречие с основным принципом справедливости в отношениях между государствами. Вне зависимости от правовой оценки односторонних санкций в каждом конкретном случае, их экстерриториальность *неправомерна по своей природе*, так как подразумевает нарушение экономических прав – или же суверенных прав третьих стран. Ни при каких условиях третье государство, которое не вовлечено в спор между другими государствами, не должно становиться объектом применения односторонних санкций, которые вводятся спорящими сторонами. Подобные «вторичные санкции», то есть санкции, вводимые против третьего государства, могут также препятствовать выполнению третьей стороной договорных обязательств. Вкратце: ни одно государство не имеет права диктовать свою волю другому государству, гражданам или компаниям других государств в отношении того, как осуществлять экономические отношения или вести деловую активность. Более 20 лет назад подобное несоответствие было заложено в так называемом законе Хелмса-Бёртона, одобренном Конгрессом США (“Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act of 1996”)⁵⁹, ссылаясь на который США вводили односторонние санкции против Кубы, а также против компаний из третьих стран⁶⁰.

Включая положения о так называемых вторичных санкциях в вводимые режимы односторонних санкций, США оставляют за собой право предпринимать действия против любого иностранного правительства или компании, которые ведут дела с государством, являющимся объектом санкций, или компании или индивида на территории

⁵⁷ См.: [Köchler, 2004b, p. 33].

⁵⁸ Таким образом поступили Великобритания, Канада и страны Балтии.

⁵⁹ 104th Congress, Public Law 104-114, подписан президентом Б. Клинтонем 12 марта 1996 г. Экономические санкции разного масштаба вводились против Кубы, начиная с президента Эйзенхауэра в 1960-х годах, в том числе согласно закону «О запрете торговли с враждебными государствами» от 1917 г.

⁶⁰ Более подробно см. также [Puig, 1997, p. 65–69; Clark, 1998, p. 61–96].

этого государства в случае, если они ведут дела на территории США или осуществляют финансовые операции через американские банки⁶¹. Один из недавних и наиболее вопиющих случаев экстерриториального применения санкций — это меры, введенные правительством США против Отдела разработки оборудования Министерства национальной обороны КНР и его главы в соответствии со ст. 231⁶² закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» 2017 г. за приобретение вооружений у России⁶³.

Несоответствие практики экстерриториальных («вторичных») санкций «Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами»⁶⁴ Генеральной Ассамблеи ООН не может быть еще более явным. Декларация прямо указывает, что «ни одно государство не может ни применять, ни поощрять применение экономических, политических мер или мер любого иного характера с целью добиться подчинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав»⁶⁵. Помимо того, что это грубое нарушение государственного суверенитета, выраженное во вмешательстве во внутренние дела других государств, неправомерные «вторичные санкции», в некоторых случаях даже сильнее, чем «основные», усугубляют ситуацию, создают угрозы международной безопасности и даже могут привести к эскалации конфликта вплоть до вооруженной конфронтации⁶⁶. Претендуя посредством экстерриториальных санкций на некие особые полномочия, государство, вводящее санкции, нарушает принцип верховенства Совета Безопасности ООН в подобных вопросах⁶⁷.

В современной нормативной системе ООН нет эффективных правовых механизмов для независимого изучения и рассмотрения фактов нарушения законов при введении односторонних санкций. Международный Суд ООН может рассматривать и выносить решения только в случае, если соответствующие государства признают его юрисдикцию, направляют дело на рассмотрение Судом или же международное соглашение подразумевает рассмотрение спора Судом⁶⁸.

⁶¹ Более подробно о применении данной практики начиная с 1990-х годов см.: [Gordon, 2016].

⁶² «Применение санкций в отношении лиц, ведущих дела с органами разведки или Министерством обороны Правительства Российской Федерации».

⁶³ Более подробно о применении закона «О противодействии...» в отношении Китая по факту закупок российского вооружения см.: [U.S. Department of State, 2018].

⁶⁴ Резолюция 2625 (XXV).

⁶⁵ Третий принцип Декларации, содержащейся в дополнении к тексту резолюции 2625 (XXV).

⁶⁶ Торговая палата США выступала с резкой критикой подобных мер. В сентябре 2016 г. Палата опубликовала заметку, в которой было отмечено: «...некоторые санкции подразумевают экстерриториальные ограничения коммерческой деятельности, которые приводят к экономическим, дипломатическим и правовым разногласиям с нашими союзниками» [U.S. Chamber of Commerce, 2016]. См.: [Wolff, 2006, p. 329–364].

⁶⁷ См. выше разд. «Многосторонние санкции».

⁶⁸ Иран и Катар, оказавшись целями односторонних санкций со стороны США и Саудовской Аравии (и их союзников) соответственно, решили воспользоваться данным обстоятельством. Иран, опираясь на п. 2 ст. XXI Договора о дружбе, экономических отношениях и консульских правах между Соединенными Штатами Америки и Ираном (подписано в Тегеране 15 августа 1955 г., вступило в силу 16 июня 1957 г.), заявлял о том, что любые разногласия относительно исполнения условий Договора «должны рассматриваться в Международном суде ООН». Катар, в свою очередь, обратился к ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2106 (XX) от 21 декабря 1965 г., вступила в силу 4 января 1969 г.), которая устанавливает, что любой спор относительно толкования или применения Конвенции «передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного суда».

Политика принуждения: вызов верховенству международного права

Подводя итоги, можно сказать, что за исключением случаев реальной необходимости отстаивать интересы безопасности или прямого воздействия неправомерных действий другого государства, санкции относятся к инструментам международной политики, нарушающим принципы дипломатии и мирного сосуществования между государствами. Согласно гл. VII Устава ООН⁶⁹, *многосторонние* санкции относятся к мерам принуждения, которые выводят ситуацию на уровень, близкий к открытому применению вооруженных сил. С точки зрения морали подобные меры относятся к инструментам ведения войны. Президент США Вудро Вильсон не выбирал выражений в своей речи, произнесенной в 1919 г., вскоре после окончания Первой мировой войны: «Бойкотированное государство находится в шаге от капитуляции. Никакие войны не нужны, когда есть подобные инструменты, незаметные и смертоносные. Это ужасное возмездие. Подобные меры не приводят к жертвам, однако оказываемое ими давление столь велико, что, по моему мнению, ни одно современное государство не способно его выдержать»⁷⁰.

Многосторонние санкции, вводимые ООН, являются инструментом обеспечения коллективной безопасности. С этой точки зрения они не только считаются правомерными, но и морально оправданными⁷¹, так как вводятся Советом Безопасности от лица мирового сообщества в интересах безопасности. В конечном счете они оправданы «правоприменимостью» в международном масштабе, то есть предназначены для обеспечения выполнения нормы о неприменении силы и, следовательно, служат инструментом обеспечения мира между государствами. Очевидно, что легитимность многосторонних санкций зависит от соблюдения постоянными членами Совета Безопасности ООН Целей и Принципов ООН, указанных в п. 2 ст. 24 Устава ООН.

Если санкции вводятся в одностороннем порядке одним государством или группой, или альянсом государств, то из-за их несовместимости с принципом суверенного равенства государств такие меры следует считать «законом джунглей», а не элементом международного права. Такие санкции — это реликт прежней системы международных отношений, которая лучше всего описывается термином “*Souveränitätsanarchie*”⁷², в рамках которой взаимоотношения между государствами строятся исходя из приоритета защиты собственных интересов, а не поддержки принципа верховенства права. В данном контексте право вести войны (*jus ad bellum*) считается правом суверенного государства и неотъемлемой частью права народов⁷³. Подобное понимание международного статуса государства, включая его право использовать меры принуждения, было искоренено подписанием Пакта Бриана — Келлога по окончании Первой мировой войны и принятием Устава ООН после Второй мировой войны.

Тем не менее из-за отсутствия в постбиполярном мире надежной системы сдерживания односторонние санкции стали самым часто используемым инструментом проекции силы. «Политика силы» не только расшатывает, но в некоторых случаях даже подменяет собой принцип верховенства международного права, ставший основой Ор-

⁶⁹ Статьи 41 и 42.

⁷⁰ Оригинальная цитата по [Padover, 1942, p. 108].

⁷¹ Если они, конечно, не нарушают основных прав человека среди населения страны — объекта санкций. См.: [Bossuyt, 2000; Köchler, 1995b, p. 1–4].

⁷² «Анархия в отношениях между суверенными государствами».

⁷³ О развитии международного права в отношении *jus ad bellum* см.: [Köchler, 2006, p. 13].

ганизации Объединенных Наций. Следует отметить, что в одном из последних Докладов Совет ООН по правам человека отнес односторонние санкции к способам ведения экономической войны: «Можно с достаточной степенью вероятности утверждать, что установление всеобъемлющего режима односторонних принудительных мер, включая применение национального законодательства о санкциях в отношении третьих сторон, последствия которого практически равносильны последствиям блокады иностранного государства, можно приравнивать к ведению экономической войны» [Idriss, 2018, p. 8]. Специальный докладчик обратил внимание Совета на необходимость укрепления верховенства права «в целях искоренения экономического принуждения как инструмента международной дипломатии»⁷⁴.

Что касается односторонних санкций, в особенности их экстерриториального применения, то в данных обстоятельствах для них не может существовать никакого правового обоснования. Международный Суд ООН в большинстве случаев не обладает ни юрисдикцией, ни правоприменительными полномочиями, так как, согласно ст. 94 Устава ООН, подобными полномочиями наделен только Совет Безопасности (постоянные члены которого могут применить право вето при голосовании относительно любых мер принуждения, особенно если это не соответствует позиции санкционирующего меры государства). Механизм разрешения споров ВТО также неэффективен, особенно с учетом наличия крайне спорных «исключений по вопросам безопасности», которые полностью игнорируют правила свободной торговли Организации⁷⁵.

В отсутствие проверенных и надежных юридических процедур, особенно с учетом внутренних несоответствий, характерных даже для основных положений Устава ООН и различных интерпретаций понятия «государственный суверенитет» отдельными странами-членами⁷⁶, единственным альтернативным инструментом противодействия произвольным (следовательно, изначально неправомерным) односторонним санкциям являются контрсанкции со стороны затронутых государств — меры, столь же неправомерные⁷⁷, хотя и не запрещенные напрямую международным правом⁷⁸. В контексте «вторичных санкций» (применяемых экстерриториально) совместные действия затронутых третьих стран могут быть единственным эффективным способом защиты национального суверенитета.

В жестких условиях «политики силы» подобные элементы *realpolitik* будут сохраняться и впредь, пока правовые механизмы остаются недостаточно эффективными. Единственная надежда связана с постепенным установлением многополярного баланса сил. Создание новых механизмов международного сотрудничества на региональном и глобальном уровне, позволяющих нивелировать торговую и монетарную монополию государств, применяющих санкции, может со временем существенно ослабить воздействие односторонних мер отдельных государств или международных организаций (за исключением ООН) — и, следовательно, постепенно создать условия для полноцен-

⁷⁴ См.: [Köchler, 2006], гл. VI «Выводы и рекомендации», п. 51. См. также “Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law” в приложении к Докладу.

⁷⁵ О пределах данных исключений и о неправомерности применения странами-членами подобных исключений см.: [Mitchell, 2017, p. 292].

⁷⁶ О современной трактовке суверенитета и нормативных несоответствиях между другими нормами и практиками в современной системе международного права см.: [Köchler, 2017, p. 175–190].

⁷⁷ Имеется в виду отказ от не вызывающих доверие или неэффективных юридических процедур.

⁷⁸ Подобные контрмеры в исключительных случаях являются допустимыми также с учетом ст. 49 резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи «Ответственность государств за международные противоправные деяния».

ной реализации принципа суверенного равенства государств⁷⁹. В любой политической структуре законность может быть обеспечена только системой сдержек и противовесов, которая на международном уровне требует устойчивого баланса сил.

Источники

- Alford R.P. (2011) The Self-Judging WTO Security Exception // *Utah Law Review*. No. 3. P. 697–759.
- Bodansky D.M., Crook J.R. (2002) Symposium on the ILC's State Responsibility Articles: Introduction and Overview // *American Journal of International Law*. Vol. 96. No. 4. P. 773–791.
- Bossuyt M. (2000) The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Режим доступа: https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf (дата обращения: 01.08.2019).
- Clark H.L. (1999) Dealing With U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures // *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*. Vol. 20. No. 1–2. P. 61–96.
- Collins J.J., Bowdoin G.B. (1999) *Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSI).
- Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) (2017) 115th Congress, Public Law 115–44, signed into law by President Donald Trump on 2 August 2017.
- De Wet E. (2004) *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Dulles J.F. (1950) *War or Peace*. N.Y.: Macmillan.
- Executive Order 13818 (2017) Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. *Federal Register*. Vol. 82. No. 246. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923> (дата обращения: 01.08.2019).
- Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (2016) 114th Congress, Public Law 114–328, signed into law by President Barack Obama on 23 December.
- Gordon J. (2010) *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, L.: Harvard University Press.
- Gordon J. (2016) Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran // *Harvard International Law Journal Online*. Vol. 57.
- Hakimdavar G. (2013) *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions: International Relations, Law and Development*. N.Y.: Routledge.
- Happold M., Eden P. (ed.) (2016) *Economic Sanctions and International Law*. Oxford, Portland: Bloomsbury.
- Harvard Study Team (1996) *Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*. Center for Economic and Social Rights. Режим доступа: <https://www.cesr.org/sites/default/files/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).
- Helms-Burton Act (1996) Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act (1996) 104th Congress, Public Law 104–114, signed into law by President William J. Clinton on 12 March 1996.
- Idriss J. (2018) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations Human Rights Council. Режим доступа: <https://digital-library.un.org/record/1644887> (дата обращения: 01.08.2019).
- International Emergency Powers Act (1977) 95th Congress, Public Law 95–223, signed into law by President Jimmy Carter on 28 December 1977.

⁷⁹ Демократизация ООН станет важным шагом в данном направлении. См.: [Köchler, 2014, p. 63–90].

- Jonas F. (2017) *The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries*. FIW Working Paper No 174, FIW Research Centre International Economics Vienna. Режим доступа: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162190/1/880708123.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).
- Kelsen H. (2017) *Reine Rechtslehre* / M. Jestaedt (ed.). Tübingen; Vienna: Mohr Siebeck.
- Kem A. (2009) *Economic Sanctions: Law and Policy*. Basingstoke, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Köchler H. (1991) *The Voting Procedure in the United Nations Security Council: Examining a Normative Contradiction in the UN Charter and its Consequences on International Relations*. Vienna: International Progress Organization.
- Köchler H. (1995a) *The United Nations Sanctions Policy and International Law. Democracy and the International Rule of Law: Propositions for an Alternative World Order: Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* / H. Köchler (ed.). Vienna; N.Y.: Springer.
- Köchler H. (1995b) *Ethical Aspects of Sanctions in International Law // Review of International Affairs*. Belgrade. Vol. XLVI.
- Köchler H. (2004b) *The Rationale of Universal Jurisdiction. Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads* / H. Köchler (ed.). Vienna; N.Y.: Springer.
- Köchler H. (2006) *The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power. The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security* / H. Köchler (ed.). Vienna: International Progress Organization.
- Köchler H. (2014) *The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real. Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection* / S. Takahashi (ed.). Santa Barbara, Denver, Oxford: Praeger.
- Köchler H. (2017) *Normative Inconsistencies in the State System With Special Emphasis on International Law. The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence 2016* / G.Z. Capaido (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Köchler H. (ed.) (2004a) *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. the International Rule of Law. Memorandum and Declarations of the International Progress Organization (1990–2003)*. Vienna: International Progress Organization.
- Mitchell A.D. (2017) *Sanctions and the World Trade Organization. Research Handbook on UN Sanctions and International Law* / L. van den Herik (ed.). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Padover S.K. (ed.) (1942) *Wilson's Ideals*. Washington DC: American Council on Public Affairs.
- Puig A. (1997) *Economic Sanctions and Their Impact on Development: The Case of Cuba. Economic Sanctions and Development* / H. Köchler (ed.). Vienna: International Progress Organization.
- The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power (1983) *Harvard Law Review*. Vol. 96. No. 5. P. 1102–1120.
- The White House (2017) *Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act."* Statements & Releases, 2 August. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/> (дата обращения: 01.08.2019).
- U.S. Chamber of Commerce (2016) *Oppose Unilateral Economic Sanctions*. Press release, 15 September. Режим доступа: <https://www.uschamber.com/issue-brief/oppose-unilateral-economic-sanctions> (дата обращения: 01.08.2019).
- U.S. Department of State (2018) *Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA)*. 20 September. Режим доступа: <https://www.state.gov/r/prs/prs/ps/2018/09/286083.htm> (дата обращения: 01.08.2019).
- U.S. Government Publishing Office (1991) *Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf, January 16, 1991. Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush (1991, Book I), Doc. AE 2.114*. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/app/details/PPP-1991-book1/PPP-1991-book1-doc-pg42-3> (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Режим доступа: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/> (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1965) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. General Assembly Resolution A/RES/2106/(XX). Режим доступа: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2106\(XX\).pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2106(XX).pdf) (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1970) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance With the Charter of the United Nations. General Assembly Resolution A/RES/2625/(XXV). Режим доступа: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (2006) Report of the International Law Commission, Fifty-Eighth Session, General Assembly Official Records, Supplement No. 10 (A/61/10). Режим доступа: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (2017) Lift Blockade of Yemen to Stop ‘Catastrophe’ of Millions Facing Starvation, Says UN Expert. News Release, 12 April. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E> (дата обращения: 01.08.2019).

United States Code (1994) Section 1701. Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities.

Weber M. (2009) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie* [1921/22], 5th revised edition / J. Winkelmann (ed.). Tübingen: Mohr.

Wolff H. (2006) Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Businesses? // *Houston Business and Tax Law Journal*. Vol. 6. P. 329–364.

Sanctions and International Law¹

H. Kochler

Hans Kochler – Dr. Phil., Professor of Philosophy at the University of Innsbruck; President of the International Progress Organization (international non-governmental organization); Innrain 52, 6020 Innsbruck, Austria; E-mail: hans.koechler@uibk.ac.at

Abstract

This paper demonstrates that, under modern international law, the imposition of economic sanctions is only admissible as a measure of collective security under the authority of the United Nations (UN) Security Council (multilateral) or as countermeasure when a state is either directly affected by illegal acts by another state, or acts in the defence of vital security interests under the “security exceptions” of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (unilateral). In all other cases, unilateral sanctions, and in particular their extraterritorial enforcement, are a violation of the norms of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of other states. Against this background, the paper analyzes the notion of coercion in the context of the UN Charter, undertakes a structural comparison between multilateral and unilateral sanctions regimes, and analyzes the political use of unilateral sanctions as a major challenge to the international rule of law².

Key words: sanctions; international law

For citation: Kochler H. (2019) Sanctions and International Law. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 27–47 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-02.

References

- Alford R.P. (2011) The Self-Judging WTO Security Exception. *Utah Law Review*, no 3, pp. 697–759.
- Bodansky D.M., Crook J.R. (2002) Symposium on the ILC’s State Responsibility Articles: Introduction and Overview. *American Journal of International Law*, vol. 96, no 4, pp. 773–91.
- Bossuyt M. (2000) The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf (accessed 1 August 2019).
- Clark H.L. (1999) Dealing With U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 20, no 1–2, pp. 61–96.
- Collins J.J., Bowdoin G.B. (1999) Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy. Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSI).
- Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) (2017) 115th Congress, Public Law 115–44, signed into law by President Donald Trump on 2 August 2017.
- Dulles J.F. (1950) *War or Peace*. New York: Macmillan.
- Executive Order 13818 (2017) Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. *Federal Register*, vol. 82, no 246. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923> (accessed 1 August 2019).

¹ The editorial board received the article in February 2019.

² Analyzing existing regulations in the context of contemporary international law and identifying normative contradictions, the paper applies a qualitative empirical approach.

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (2016) 114th Congress, Public Law 114–328, signed into law by President Barack Obama on 23 December.

Gordon J. (2010) *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, London: Harvard University Press.

Gordon J. (2016) Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran. *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57.

Hakimdavar G. (2013) *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions: International Relations, Law and Development*. New York: Routledge.

Happold M., Eden P. (eds) (2016) *Economic Sanctions and International Law*. Oxford, Portland: Bloomsbury.

Harvard Study Team (1996) *Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq*. Center for Economic and Social Rights. Available at: <https://www.cesr.org/sites/default/files/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf> (accessed 1 August 2019).

Helms-Burton Act (1996) Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act (1996) 104th Congress, Public Law 104–114, signed into law by President William J. Clinton on 12 March 1996.

Idriss J. (2018) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations Human Rights Council. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1644887> (accessed 1 August 2019).

International Court of Justice (ICJ) (1998) Judgment of the ICJ of 27 February 1998 in the case *Libya vs. United States (Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie [Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America])*.

International Emergency Powers Act (1977) 95th Congress, Public Law 95–223, signed into law by President Jimmy Carter on 28 December 1977.

Jonas F. (2017) The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries. FIW Working Paper No 174, FIW Research Centre International Economics Vienna. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162190/1/880708123.pdf> (accessed 1 August 2019).

Kellogg-Briand Pact (1928) Treaty Between the United States and Other Powers Providing for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy. Signed at Paris, 27 August. Available at: <https://www.uni-marburg.de/icwc/dateien/briandkellogg pact.pdf> (accessed 1 August 2019).

Kelsen H. (2017) *Reine Rechtslehre [Pure Theory of Law]* (M. Jestaedt (ed.)). Tübingen, Vienna: Mohr Siebeck.

Kem A. (2009) *Economic Sanctions: Law and Policy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Köchler H. (1991) *The Voting Procedure in the United Nations Security Council: Examining a Normative Contradiction in the UN Charter and its Consequences on International Relations*. Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (1995a) The United Nations Sanctions Policy and International Law. *Democracy and the International Rule of Law: Propositions for an Alternative World Order: Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (H. Köchler (ed.)). Vienna, New York: Springer.

Köchler H. (1995b) Ethical Aspects of Sanctions in International Law. *Review of International Affairs*, vol. 46, pp. 1–4.

Köchler H. (2004b) The Rationale of Universal Jurisdiction. *Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads* (H. Köchler (ed.)). Vienna, New York: Springer.

Köchler H. (2006) The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power. *The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security* (H. Köchler (ed.)). Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (2014) The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real. *Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection* (S. Takahashi (ed.)). Santa Barbara, Denver, Oxford: Praeger.

Köchler H. (2017) Normative Inconsistencies in the State System With Special Emphasis on International Law. *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence 2016* (G.Z. Capaido (ed.)). Oxford: Oxford University Press.

Köchler H. (ed.) (2004a) *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. the International Rule of Law. Memorandum and Declarations of the International Progress Organization (1990–2003)*. Vienna: International Progress Organization.

Mitchell A.D. (2017) Sanctions and the World Trade Organization. *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (L. van den Herik (ed.)). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Padover S.K. (ed.) (1942) *Wilson's Ideals*. Washington DC: American Council on Public Affairs.

Puig A. (1997) Economic Sanctions and Their Impact on Development: The Case of Cuba. *Economic Sanctions and Development* (H. Köchler (ed.)). Vienna: International Progress Organization.

The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power (1983) *Harvard Law Review*, vol. 96, no 5, pp. 1102–20.

The White House (2017) Statement by President Donald J. Trump on Signing the “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act.” Statements & Releases, 2 August. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/> (accessed 1 August 2019).

U.S. Chamber of Commerce (2016) Oppose Unilateral Economic Sanctions. Press release, 15 September. Available at: <https://www.uschamber.com/issue-brief/oppose-unilateral-economic-sanctions> (accessed 1 August 2019).

U.S. Department of State (2018) Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA). 20 September. Available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/286083.htm> (accessed 1 August 2019).

U.S. Government Publishing Office (1991) Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf, January 16, 1991. Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush (1991, Book 1), Doc. AE 2.114. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/PPP-1991-book1/PPP-1991-book1-doc-pg42-3> (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/> (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1965) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. General Assembly Resolution A/RES/2106/XX. Available at: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2106XX.pdf (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1970) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance With the Charter of the United Nations. General Assembly Resolution A/RES/2625/XXV. Available at: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf> (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2001) Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. General Assembly Resolution A/RES/56/83. Available at: <https://undocs.org/A/RES/56/83> (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2006) Report of the International Law Commission, Fifty-Eighth Session, General Assembly Official Records, Supplement No. 10 (A/61/10). Available at: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2011) Security Council Resolution S/RES/1973 (2011). Available at: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29> (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2017) Lift Blockade of Yemen to Stop ‘Catastrophe’ of Millions Facing Starvation, Says UN Expert. News Release, 12 April. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E> (accessed 1 August 2019).

Weber M. (2009) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie [1921/22]*, 5th revised edition (J. Winckelmann (ed.)). Tübingen: Mohr.

Wolff H. (2006) Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Businesses? *Houston Business and Tax Law Journal*, vol. 6 pp. 329–64.