**Режим экономических санкций СБ ООН в отношении Ирака после кризиса в Персидском заливе и механизм их осуществления**

экономический санкция контроль ирак

Режим экономических санкций, установленный Советом Безопасности ООН в отношении Ирака, сохраняется уже в течение 10 лет. За это время он практически не изменился, а вопрос о его отмене стал одним из наиболее острых вопросов современной международной жизни.

Санкции в отношении Ирака представляют собой своеобразный «водораздел» в практике применения ст. 41 Устава ООН. До кризиса в Персидском заливе 1990–1991 гг. Совет Безопасности применял экономические санкции только в 1966 и 1968 гг. против Южной Родезии и в 1977 г. против ЮАР. А после установления санкционного режима в отношении Ирака случаи обращения СБ к использованию принудительных мер невоенного характера участились – ст. 41 применялась в отношении Югославии, Сомали, Ливии, Гаити, Анголы, Руанды, Либерии, Судана и Сьерра-Леоне. Особенность экономических санкций против Ирака – их всеобъемлющий характер.

В настоящее время достаточно отчетливо прослеживается тенденция все более частого применения принудительных мер невоенного характера по главе VII Устава. Интерес к ним в будущем, очевидно, возрастает, поскольку они рассматриваются как достаточно эффективное средство воздействия на государства. При условии их осуществления в строгом соответствии с нормами международного права они могут оптимальным образом служить целям поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Однако, как показывает практика, в ходе применения принудительных мер происходят различные отклонения от предписаний Устава, наблюдаются явные несоответствия между декларируемыми целями санкций и действиями, предпринимаемыми отдельными государствами в рамках санкционного режима.

Для более правильного понимания затронутой в статье проблематики необходимо уже в самом начале сделать несколько замечаний, делающих позицию автора более ясной. Дело в том, что в самом Уставе ООН отсутствует понятие санкций. Речь в Уставе (гл. VII) идет о принудительных мерах, имеющих четко определенное назначение, – они применяются для обеспечения выполнения решений СБ, касающихся поддержания и восстановления международного мира и безопасности. Многие юристы склонны отождествлять принудительные меры по гл. VII Устава и международные санкции. Между тем эти понятия не являются идентичными. Принудительные меры не должны быть обязательно санкциями. Последние всегда ассоциируются с ответственностью, они применяются в ответ на противоправные действия (деликты). Характерным для них является то, что они применяются после того, как определенное государство нарушит лежащее на нем международно-правовое обязательство или норму международного права, и являются ответом на это нарушение. В этом смысле санкциями нельзя назвать, например, превентивные или обеспечительные меры. С другой стороны, меры, предпринимаемые СБ в случае совершения каким-либо государством акта агрессии, будут носить ярко выраженный характер санкций (здесь следует заметить, что действия Ирака в отношении Кувейта ни в одной из резолюций СБ не были прямо названы агрессией). Поэтому, строго говоря, меры, применяемые к Ираку в настоящее время под предлогом угрозы миру, исходящей якобы от иракского оружия массового поражения, после того как Ирак вывел свои войска из Кувейта и признал политическую независимость последнего, не могут применяться как санкции. Это особенно важно потому, что санкции несут в себе значительную «штрафную составляющую» и предполагают более суровый режим, нежели меры превентивного характера.

К концу сентября 1990 г. резолюциями 661, 665 и 670 Совета Безопасности ООН в целом был оформлен режим экономических санкций в отношении Ирака. Он был распространен не только на торговые, но и на финансовые потоки. Запреты также касались воздушных сообщений. Это, с учетом «гуманитарной оговорки», позволяет характеризовать санкции против Ирака как всеобъемлющие. По общему признанию, подобные меры – один из наиболее жестких механизмов воздействия на поведение государства-делинквента.

Следующим шагом СБ стало принятие резолюции 678. В преамбуле этой резолюции было отмечено, что, несмотря на все усилия ООН, Ирак отказывается выполнить требования резолюции 660 и последующих резолюций, проявляя грубое неуважение к Совету Безопасности. Предоставив Ираку в качестве паузы доброй воли последнюю возможность полностью выполнить соответствующие резолюции, СБ уполномочил государства – члены ООН, сотрудничающие с правительством Кувейта, если Ирак на 15 января 1991 г. или до этой даты не выполнит требования СБ, использовать все необходимые средства, чтобы восстановить суверенитет, территориальную целостность и политическую независимость Кувейта.

Ирак не выполнил требований Совета Безопасности, и 16 января 1991 г. войска коалиции во главе с США начали наступательные военные действия, которые продолжались до 28 февраля. В результате этой непродолжительной войны Ирак был вынужден оставить Кувейт и принять на себя обязательство выполнить резолюцию 660 и все другие относящиеся к нему резолюции. По вопросам о ходе военной операции, ее международной легитимности и последствиях существует обширная литература. Это, однако, выходит за рамки рассматриваемых в статье вопросов. Здесь можно лишь отметить следующее. Тот факт, что Совет Безопасности действовал достаточно быстро, принимая резолюции 665 и 678, в то время как ему, возможно, следовало бы дождаться, пока экономические санкции, установленные резолюцией 661, окажут свое воздействие на Ирак, не стоит расценивать как свидетельство «особой приверженности» СБ силовому разрешению кризиса. Последовательность событий в случае с Ираком и Кувейтом наглядно демонстрирует, что СБ не раз давал Ираку возможность исправить ситуацию и прекратить агрессивные действия в отношении Кувейта, перед тем как принять очередное решение о применении мер, предусмотренных гл. VII Устава. При этом каждое такое решение принималось только тогда, когда было совершенно ясно, что Ирак не намерен подчиниться требованиям СБ.

После окончания военной операции экономические санкции были сохранены, при этом условием их смягчения или отмены стало выполнение Ираком целого ряда новых требований СБ, связанных с послекризисным урегулированием, в том числе в сфере разоружения.

В то же время в резолюции 687 от 3 апреля 1991 г., определившей основы послекризисного урегулирования, была установлена новая категория исключенных из-под действия режима санкций товаров, а именно тех, которые направлены на удовлетворение основных гражданских потребностей населения Ирака и не входят в список уже имеющихся исключений (продукты питания и медикаменты).

Особым образом в резолюции (пункт 24) был оформлен запрет на продажу Ираку вооружения и военных материалов всех видов, запасных частей и компонентов военного оборудования и средств их производства, а также на предоставление персонала или материалов для служб подготовки кадров или технического обслуживания, связанных с проектированием, разработкой, производством, использованием и поддержанием в исправном состоянии указанных средств.

Совет Безопасности в пункте 21 раздела «F» резолюции 687 постановил, что пересмотр запретов, установленных резолюциями 661, 665 и 670, должен осуществляться каждые 60 дней в свете политики и практики правительства Ирака, включая выполнение всех соответствующих резолюций СБ, для определения того, следует ли уменьшить или снять упомянутые запреты.

В случае с Ираком в рамках одних и тех же действий слились две основные функции санкций: правовосстановительная и штрафная. Санкции одновременно стали средством обеспечения выполнения Ираком требований Совета Безопасности и формой ответственности этого государства по международному праву, которая в свою очередь, как отмечает В.А. Василенко, может приводить к ограничению международной правосубъектности агрессивного государства, например, к временному ограничению его суверенитета. При этом принцип соразмерности репрессалий не распространяется на санкции, которые, по существу, могут представлять собой форму наказания субъекта, совершившего международное преступление. Наличие в данном случае у ответственности штрафной функции не противоречит одному из основных принципов международного права – принципу суверенного равенства государств. «Напротив, – пишет Ю.А. Решетов, – заложенная в самой основе института ответственности идея возложения на государство-правонарушителя негативных последствий и лишений является гарантией поддержания международного правопорядка и нормальных отношений государств в соответствии с принципами и нормами международного права» 5.

В то же время такая «штрафная составляющая» санкций во многом усложняет принятие решений, касающихся определения судьбы конкретного санкционного режима. Это отчетливо проявилось в случае с Ираком.

Меры, указанные в ст. 41 Устава, предпринимаются государствами по решению Совета Безопасности, действующего от имени всех членов ООН (п. 1 ст. 24 Устава), и обязательны для них (ст. 25). Резолюции СБ о применении принудительных мер носят, безусловно, характер решений, а не рекомендаций. Общепризнанно, что в условиях угрозы миру или его нарушения СБ должен быть не «органом пожеланий», а «органом действий» 6. Как заметили Л. Гудрич и Э. Хамбро, «основной принцип положений Устава ООН, относящихся к безопасности, отличающий его от Устава Лиги Наций, был бы сведен к нулю, если бы после того, как Совет Безопасности вынес решение о применении мер, не связанных с использованием вооруженных сил, членам Организации была оставлена свобода действий в отношении того, выполнять им эти меры или нет» 7. Очевидно, что международные санкции могут быть эффективны только при условии, что все государства добросовестно принимают участие в их осуществлении.

Согласно п. 1 ст. 48 Устава, «действия, которые требуются для выполнения решений Совета Безопасности в целях поддержания международного мира и безопасности, предпринимаются всеми Членами Организации или некоторыми из них, в зависимости от того, как это определит Совет Безопасности». В п. 5 резолюции 661 СБ призвал все государства, в том числе государства, не являющиеся членами ООН, действовать в строгом соответствии с этой резолюцией, несмотря на какие бы то ни было контракты или лицензии, заключенные или предоставленные до ее принятия.

При участии государств в осуществлении санкций особую значимость приобретает ст. 103 Устава ООН, в соответствии с которой обязательства государств по Уставу имеют преимущественную силу по сравнению с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению.

Принудительные меры, предусмотренные в гл. VII Устава, осуществляются под руководством Совета Безопасности. Руководящая роль этого органа в данном случае выражается в том, что он координирует действия государств и контролирует их эффективность. Для выполнения этих функций СБ в соответствии со ст. 29 Устава может учреждать такие вспомогательные органы, какие сочтет необходимыми.

В случае с Ираком таким вспомогательным органом СБ стал Комитет по санкциям, сформированный согласно п. 6 резолюции 661 в составе всех членов СБ.

Задачи, возложенные на Комитет, были определены следующим образом:

1) рассматривать доклады о ходе осуществления резолюции 661, которые предоставляются Генеральным секретарем;

2) запрашивать от всех государств дальнейшую информацию относительно предпринятых ими действий, касающихся эффективного осуществления положений резолюции 661.

Ясно, что Комитет не является органом, отвечающим за принятие мер, предписанных СБ. Такая ответственность ложится в первую очередь на сами государства.

В ходе осуществления санкций круг задач, стоящих перед Комитетом, существенно расширился. Соответственно расширились и полномочия Комитета, необходимые для реализации принимаемых СБ резолюций. Так, помимо упомянутых выше, на Комитет были возложены следующие задачи:

– постоянно следить за положением с продовольствием в Ираке с целью определения того, возникли ли гуманитарные обстоятельства, о которых идет речь в резолюции 661 (резолюция 666 от 13 сентября 1990 г.) 8;

– изучать просьбы о помощи, поступающие от государств в соответствии со ст. 50 Устава ООН (резолюция 669 от 24 сентября 1990 г.) 9;

– контролировать финансовые операции, осуществляемые в рамках гуманитарных программ (резолюция 687 от 3 апреля 1991 г.) 10.

Особую группу полномочий Комитета составляют полномочия, связанные с экспортом из Ирака нефти и нефтепродуктов для закупки товаров гуманитарного характера.

Иракская сторона еще в августе 1990 г. обратилась к Совету Безопасности с просьбой разрешить Ираку экспорт нефти в количествах, необходимых для обеспечения элементарных нужд населения страны в медикаментах и продуктах питания. ТарикАзиз в своем письме Генеральному секретарю ООН от 13 августа 1990 г. задается вопросом: «Каким образом иракцы смогут приобретать продовольствие и медикаменты, когда они отрезаны от своего основного ресурса – нефти?» 11.

В Ираке 10–17 марта 1991 г. находилась миссия, возглавляемая заместителем Генерального секретаря ООН Мартти Ахтисаари. Задачей миссии, в состав которой вошли представители Секретариата ООН, ЮНИСЕФ, ПРООН, УВКБ, ФАО и ВОЗ, было выяснение гуманитарных потребностей иракского населения. В докладе Генеральному секретарю от 20 марта 1991 г. М. Ахтисаари охарактеризовал ситуацию в Ираке как «близкую к катастрофе», прогнозируя ее дальнейшее ухудшение.

Пытаясь разрешить проблему финансирования гуманитарных программ (а с самого начала предполагалось, что такое финансирование будет осуществлять сам Ирак), СБ принял резолюции 706 от 15 августа и 712 от 19 сентября 1991 г.

В резолюции 706 СБ уполномочил государства разрешать в течение шести месяцев со дня ее принятия импорт нефти и нефтепродуктов, произведенных в Ираке, в объеме, не превышающем 1,6 млрд. долл., для закупки Ираком продуктов питания, медикаментов и товаров, направленных на удовлетворение основных гражданских потребностей населения. При этом должны были быть соблюдены следующие условия:

1) согласие Комитета по санкциям на каждую закупку с предварительным его уведомлением со стороны соответствующего государства;

2) прямое перечисление покупателем в соответствующем государстве полной суммы платежа по каждой закупке на целевой счет, специально открытый ООН и находящийся под управлением Генерального секретаря;

3) утверждение Советом Безопасности после получения доклада Генерального секретаря схемы закупок продуктов питания, медикаментов, а также поставок для удовлетворения насущных потребностей гражданского населения;

4) контроль со стороны ООН с целью обеспечить справедливое распределение соответствующих товаров и удовлетворение гуманитарных потребностей во всех районах Ирака и среди всех слоев гражданского населения этой страны.

Кроме того, в резолюции было предусмотрено, что часть полученных в результате экспорта нефти и нефтепродуктов средств будет использована для покрытия расходов ООН в связи с осуществлением гуманитарной деятельности в Ираке, а выраженная в процентах доля стоимости экспортируемых из Ирака нефти и нефтепродуктов подлежит перечислению в специально учрежденный Компенсационный фонд. В соответствии с рекомендациями Генерального секретаря Совет Безопасности установил, что такая доля не должна превышать 30% (об этом ниже).

В резолюции 712 СБ подтвердил положения резолюции 706 и предусмотрел возможность пересмотра упомянутой выше суммы на основе текущей оценки нужд и потребностей иракского населения. Важным следует также признать постановление СБ о том, что на нефть и нефтепродукты, подпадающие под действие резолюции 706, до тех пор, пока они находятся во владении Ирака, должен распространяться иммунитет от судебного вмешательства, и они не подлежат никакой форме наложения ареста или исполнительного производства. Все государства должны предпринимать действия, которые могут быть необходимы в соответствии с их национальным правом для обеспечения такой защиты.

Ирак отказался выполнять резолюции 706 и 712, заявив, что он выполнил все обязательства, необходимые для отмены эмбарго, а установленный СБ режим экспорта нефти и нефтепродуктов – нарушение суверенитета Ирака над его природными ресурсами. Схему, основополагающие идеи которой были разработаны еще в 1991 г. в резолюциях 706 и 712, Ирак принял только в мае 1996 г., когда был подписан Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ООН и правительством Ирака относительно осуществления резолюции 986 СБ от 14 апреля 1995 г. Сама резолюция содержит пересмотренную формулу «Нефть в обмен на продовольствие», а ее принятие вполне можно рассматривать как шаг в сторону смягчения нефтяного эмбарго.

Совет Безопасности предоставил государствам, несмотря на запреты, установленные в резолюции 661, право импортировать нефть и нефтепродукты иракского происхождения, а также осуществлять финасовые и иные необходимые операции, непосредственно связанные с импортом, в количестве, достаточном для получения Ираком суммы, не превышающей 1 млрд. долл. в период продолжительностью 90 дней. При этом был установлен 180-дневный срок действия резолюции с возможностью его продления. Условия, при выполнении которых разрешался импорт нефти и нефтепродуктов из Ирака, практически идентичны тем, что были установлены в резолюциях 706 и 71217. Они детализированы в Меморандуме, цель которого, как указано в самом документе, – эффективное осуществление резолюции 986. Очевидно, что согласие иракской стороны на участие в реализации положений этой резолюции объясняется не тем, что в Ираке стали по-иному оценивать сущность программы «Нефть в обмен на продовольствие». Этот шаг, скорее, был продиктован тем крайне тяжелым положением, в котором страна оказалась в результате последовательного применения в отношении нее всеобъемлющих экономических санкций в течение более чем пяти лет. Интересно, что и в резолюции 986, и в Меморандуме о взаимопонимании особым образом выделены пункты о том, что ничто в них не может истолковываться как посягательство на суверенитет Ирака. Однако при всей благовидности целей, провозглашенных в резолюции 986, ее содержание вполне можно истолковать как использование стечения тяжелых обстоятельств, в которых (хотя и по собственной вине) оказался Ирак. Эта формула, конечно же, более характерна для частного права, где сделка, совершенная вследствие стечения тяжелых обстоятельств на крайне невыгодных для одной из сторон условиях, расценивается как кабальная и может быть признана судом недействительной со всеми вытекающими из этого последствиями.

Предметом особого внимания со стороны ООН при осуществлении программы «Нефть в обмен на продовольствие» стало обеспечение справедливого распределения среди иракского населения гуманитарных товаров, закупаемых на средства, полученные от продажи нефти и нефтепродуктов. Этому вопросу посвящены разделы II, VI и VII Меморандума о взаимопонимании. В нем предусмотрено, что правительство Ирака готовит план распределения, подробно описывающий процедуры, которых должны придерживаться компетентные иракские власти при выполнении ими соответствующих задач. Такой план включает разбитый на категории перечень товаров и предметов снабжения, которые Ирак намерен закупить и импортировать в течение шести месяцев. План распределения представляется для утверждения Генеральному секретарю ООН. Если последний сочтет, что этот план обеспечивает справедливое распределение гуманитарных товаров в Ираке, он сообщает об этом правительству Ирака и направляет копию плана Комитету по санкциям в качестве информации. После вступления плана в действие каждая из сторон может предлагать другой стороне для рассмотрения то или иное изменение к этому плану, если она считает, что такая корректировка улучшит справедливое распределение гуманитарных товаров и обеспеченность ими населения. Распределение гуманитарных товаров осуществляет в соответствии с утвержденным планом правительство Ирака, которое обязано информировать персонал ООН, занимающийся наблюдением, о ходе выполнения плана и о конкретных осуществляемых правительственными учреждениями мероприятиях.

Таким образом, был установлен двойной контроль над справедливым распределением гуманитарных товаров в Ираке – предварительный на стадии утверждения плана распределения и текущий на стадии его выполнения. При этом персоналу ООН, использующему в своей работе всю доступную информацию, были предоставлены в связи с выполнением соответствующих функций неограниченная свобода передвижения, доступ к необходимым документам. Кроме того, персонал ООН и специализированных учреждений, работающий в Ираке в связи с осуществлением гуманитарной программы, пользуется привилегиями и иммунитетами, применимыми к ним согласно Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. и Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г. Это особенно важно в свете того, что программа «Нефть в обмен на продовольствие» в трех северных провинциях Ирака (Эрбиль, Дахук и Сулеймания) осуществляется силами ООН. Для более четкой координации деятельности, в которой участвуют многие специализированные учреждения и неправительственные организации, в октябре 1997 г. было создано Управление иракской программы ООН.

Предусматриваемая в резолюции 986 возможность продления ее действия на последующие периоды была реализована на практике. Совет Безопасности принял целый ряд резолюций (1111 от 4 июня 1997 г., 1143 от 4 декабря 1997 г., 1153 от 20 февраля 1998 г., 1175 от 19 июня 1998 г. и др.) в ходе осуществления программы «Нефть в обмен на продовольствие». При этом можно было наблюдать увеличение допустимой суммы закупок государствами иракской нефти, а также появление дополнительных разрешений. В частности, резолюция 1153 предусматривает выделение со спецсчета средств для совершения хаджа иракскими паломниками, а в резолюции 1175 содержится разрешение на экспорт в Ирак оборудования и запчастей, необходимых для увеличения добычи нефти и ее транспортировки (ранее в резолюции 986 Ираку было разрешено закупать детали и оборудование, необходимые для безопасной эксплуатации системы трубопровода Киркук-Юмурталык на его территории). В резолюции 1210 от 24 ноября 1998 г. был установлен общий максимум закупок государствами нефти и нефтепродуктов иракского происхождения на сумму 5,256 млрд. долл. на новый 180-дневный период.

Одна из основных проблем, стоящих на пути успешного осуществления программы «Нефть в обмен на продовольствие», – изменение конъюнктуры цен на мировом нефтяном рынке. Так, на фоне падения цен на нефть наблюдалось резкое сокращение доходов Ирака от реализации нефти и нефтепродуктов при одновременном увеличении объемов добычи. Необходимо учитывать, что нынешнее состояние нефтедобывающих мощностей и инфраструктуры в Ираке ограничивает объемы добычи, которые может освоить Ирак. В этой связи пришлось в экстренном порядке вносить изменения в план распределения гуманитарных товаров. Кроме того, 4 октября 1999 г. СБ принял резолюцию 1266, позволяющую Ираку в текущей фазе программы «Нефть в обмен на продовольствие» продать дополнительное количе-ство нефти на сумму 3,040 млрд. долл. (общая сумма таким образом возросла до 8,296 млрд. долл.). Сейчас, когда цены на нефть значительно выросли, Ирак может использовать это в своих интересах. В резолюции 1281 от 10 декабря 1999 г. СБ продлил действие резолюции 986 на новый 180-дневный период.

Впрочем, анализ ситуации показывает, что никакого сколько-нибудь значительного движения в сторону обеспечения продовольственной безопасности иракского населения, минимального необходимого количества лекарств, а тем более преодоления поистине разрушительного воздействия санкций на иракское общество не может быть достигнуто до тех пор, пока режим санкций остается в силе. Резолюция 986 и последующие резолюции Совета Безопасности, принятые в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие», не дают адекватного решения сложившихся проблем.

В Комитете по санкциям были выработаны две процедуры выдачи разрешений на поставки товаров в Ирак – «путем уведомления» и «без возражений». Те товары, которые резолюция 661 (1990 г.) разрешала к ввозу в Ирак, т.е. медикаменты и продукты питания при гуманитарных обстоятельствах, требуют лишь уведомления. После принятия резолюции 687 (1991 г.), определившей основы после кризисного урегулирования, а также общие и конкретные обязательства Ирака, при исполнении которых возможна отмена установленных в отношении него запретов, появилась новая категория товаров, изъятых из-под действия санкционного режима – это товары, удовлетворяющие основные гражданские потребности иракского населения. Товары этой категории разрешаются к закупке и ввозу только в том случае, если не возражает ни один из членов Комитета, решения которого в соответствии с Временным порядком его работы принимаются на основе консенсуса. Возражения некоторых членов Комитета выдвигались и выдвигаются на том основании, что ввоз тех или иных товаров не вызван гуманитарными обстоятельствами или что они не предназначены для гражданского потребления. В условиях, когда возражение какого-либо члена Комитета может блокировать разрешение на поставку, обоснованность выдвигаемых возражений всякий раз подлежит доказыванию. Особые сложности связаны с «товарами двойного назначения», т.е. с товарами, использование которых возможно не только в гражданской, но и военной сфере. Чтобы обеспечить соблюдение запретов, связанных с ввозом таких товаров и оборудования, в резолюции 715 от 11 октября 1991 г. СБ предусмотрел создание специального механизма экспортно-импортного контроля. Такой механизм, предполагающий совместную деятельность Комитета по санкциям, спецкомиссии по разоружению Ирака (UNSCOM) и МАГАТЭ и активное участие государств, был разработан и утвержден в конце 1995 – начале 1996 гг., когда шла подготовка к началу реализации положений резолюции 98621.

Комитет при осуществлении своих функций может обращаться за содействием не только к государствам, не являющимися членами СБ, но и к организациям и отдельным физическим лицам, которые в свою очередь должны представлять Комитету соответствующую информацию.