

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО–ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 341.21

*Андрейченко С.С.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права и международных отношений
Национального университета «Одесская юридическая академия»*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ: ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ БАЛАНСА МЕЖДУ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ И ВОЗМОЖНЫМИ НЕГАТИВНЫМИ ПОСЛЕДСТВИЯМИ

Стабильность международных отношений, в конечном счете, во многом зависит от строгого соблюдения государствами основополагающего принципа международного права – добросовестного выполнения международных обязательств. Тем не менее, как во внутригосударственном, так и в международном праве значительное внимание уделяется вопросам обеспечения выполнения международных обязательств посредством механизма принуждения. Еще древнеримские правоведы говорили: *ubi remedium ibi jus* (только там, где есть средство защиты, есть право) и напротив: *ubi jus ibi remedium* (право есть только там, где есть средства защиты). В рамках каждого правового порядка, и в частности, международного, функционирует характерный для него механизм принуждения. Одной из мер принуждения выступают санкции. Из практики применения санкций следует, что чаще всего используются экономические санкции.

Одним из первых и наиболее известных фактов их применения считается Декрет Перикла 432 до н.э., ограничивший ввоз продуктов из Мегары на внутренний рынок Афин в ответ на территориальную экспансию Мегары и похищение трех женщин. Этот декрет явился основной причиной начала Пелопонесской войны [1, с.68]. Страны, торговавшие с Китаем, периодически вводили запреты на ношение шелковой одежды, дабы подорвать экономику и уменьшить влияние Поднебесной Империи. Борясь с Великобританией, император Франции Наполеон Бонапарт установил «континентальную блокаду», запретив европейским странам, оккупированным Францией или зависимым от нее, приобретать британские товары [2].

Впервые в истории ООН экономические санкции в соответствии с гл. VII Устава ООН были применены Советом в ситуации с Южной Родезией и Южной

Африкой; они были направлены против политики колониализма и расизма. В случае с Родезией Совет призвал все государства разорвать с ней все связи. Применительно к Южной Африке Совет из-за угрозы международному миру впервые ввел обязательное эмбарго на поставку вооружений [1, с.70].

Распространенное заблуждение в отношении термина «экономические санкции», состоит в том, что под этим подразумевается практически любая принудительная мера экономического характера, применяемая в международных отношениях, вне зависимости от того, предшествовало ли ей нарушение обязательств. Между тем, понятие «санкция» должно рассматриваться в рамках института ответственности в международном праве, как последствие совершения государством определенного противоправного деяния [3, с.56]. Санкции начинают применяться тогда, когда государство-правонарушитель не выполняет свои международные обязательства.

Осуществление санкционного режима влечет за собой ряд серьезных проблем, что является основной причиной критических замечаний относительно их эффективности. В одном из докладов Генерального секретаря ООН отмечается: «Санкции не всегда приносят одинаковые результаты в плане побуждения к выполнению резолюций Совета Безопасности ООН, и в последние годы их эффективность все чаще ставится под сомнение» [4].

Одним из негативных последствий введения экономических санкций является появление черного рынка и извлечение огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами. «...как это ни отвратительно, но власть предрасположенная часто даже получают выгоду от таких санкций, поскольку они оказываются в состоянии контролировать черный рынок и получаемую прибыль и поскольку санкции дают им предлог для ликвидации внутренней политической оппозиции» [5].

Другим негативным последствием применения санкций является ущерб, причиняемый третьим государствам, страдающим от перерыва связей с государством, против которого санкции направлены. «Введение экономических санкций может серьезно затронуть международные связи субъектов, находящихся под юрисдикцией третьих государств, поскольку от них будет требоваться предоставление гарантий, что их товары и услуги никоим образом не предназначаются для ре-экспорта государству-нарушителю или его юридическим лицам» [6, с.3].

Наибольшая проблема введения экономических санкций состоит в том, что в случае применения всеобъемлющих экономических санкций против авторитарных режимов, обычно страдает рядовое население, в частности наиболее уязвимые слои населения – женщины, дети, престарелые, а не политическая элита, поведение которой и спровоцировало введение санкций.

Будучи важным инструментом, направленным на поддержание мира, и являясь средством продвижения правовых ценностей, социальных, экономических и иных достижений демократии и правового государства, защиты прав личности и борьбы с международным терроризмом одновременно санкции в известном смысле выступают источником юридической опасности и уязвимости для прав и свобод частных лиц [6, с.5]. В первую очередь, для таких прав как право на жизнь, право на достаточный жизненный уровень, включая питание, одежду, жилище и

медицинский уход, право на свободу от голода, право на здоровье. Так, например, ущерб, который был нанесен в результате осуществления резолюций 748 (1992 г.) и 883 (1993 г.) Советом Безопасности за период с 15 апреля 1992 года по 31 декабря 1996 года, составил сумму в 23590 379992 долларов. Нанесенный ущерб и его вредные последствия в равной степени затронули все аспекты жизни, в том числе гуманитарный, социальный и экономический [7, с.117].

Вопрос о применении экономических санкций в контексте проблематики принуждения государств в результате совершения международно-противоправного деяния рассматривался в трудах таких отечественных и зарубежных исследователей как Буроменский М.В., Буткевич В.Г., Джордж А. Лопес, Кортрайт Д., Кэмерон I., Курдюков Г.И., Рыжова М.В., Левин Д.Б., Курис П.М., Колосов Ю.М., Михеев Ю.Я., Рыбаков Ю.М., Фарукшин М.Х., Скакунов Э.И., Черниченко С.В., Василенко В.А. и др.

Вместе с тем в авторитетных трудах ученых, вносящих значительный вклад в теорию и практику применения экономических санкций в международном праве, объектом специального изучения не стал гуманитарный аспект применения экономических санкций, что и определяет цель настоящего исследования.

Прежде всего, обратим внимание на отличие санкций от других видов принудительных мер, в первую очередь от контрмер. Контрмеры могут быть определены как действия государства, которые были бы противоправными, если бы не осуществлялись в ответ на правонарушение в целях обеспечения прекращения противоправного деяния и получения возмещения ущерба. Под санкциями понимают комплекс ответных мер, примененных на основании решения, принятого международной организацией, как реакция на нарушение международных обязательств. Разграничение проводится в зависимости от субъекта, принимающего соответствующие меры. Принуждение может осуществляться индивидуально государствами, используя механизм контрмер и коллективно – путем применения санкций международных организаций.

От механизма применения санкций и односторонних контрмер следует отличать применяемые отдельными государствами при отсутствии или «в дополнении» соответствующего решения Совета Безопасности ООН в отношении других государств односторонние экстратерриториальные меры принуждения. Такие меры не вписываются в существующую нормативную систему международного права и представляют собой отличное от механизма санкций и контрмер правовое явление. Лидерство в использовании против других государств односторонних мер принуждения, несомненно, принадлежит США. По форме такие меры (эмбарго, блокирование счетов, запрет въезда частных лиц на территорию страны, транспортная блокада) могут быть сходны с мерами, предпринимаемыми Советом Безопасности ООН, однако по своей природе они представляют собой совершенно иное правовое явление. Если меры, осуществляемые Советом Безопасности ООН, принимаются в соответствии с Уставом этой организации и нормами международного права, то основанием для применения односторонних мер принуждения является национальное законодательство [8]. В тематическом исследовании Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу о воздействии односторонних принудительных мер на осуществ-

ление прав человека, включая рекомендации относительно действий, направленных на прекращение применения таких мер, представленном в январе 2012 года на 19 сессии Совета по правам человека ООН говорится: «В целом нелегко дать ответ на вопрос о том, являются ли законными односторонние принудительные меры в соответствии с международным публичным правом. Многое зависит от конкретной формы принудительных мер, применимого договорного права, если таковое существует, и норм обычного международного права, касающихся оценки принудительных мер, а также от потенциальных оснований для исключения противоправности таких мер» [9].

Несмотря на широкое употребление понятия «экономические санкции», международные документы не содержат сколько-нибудь четкого его определения, ограничиваясь, как правило, простым перечислением конкретных мер. Так, в Уставе ООН термины «санкции» или «эмбарго» вообще не упоминаются, хотя ст. 41 предусматривает возможность применения против государства-нарушителя «принудительных действий», которые включают «полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений» [10].

На основе анализа практики Ю.М. Рыжова называет формами осуществления диспозиции ст. 41 Устава ООН эмбарго, бойкот, блокаду, замораживание финансовых ресурсов, включая средства, получаемые или извлекаемые благодаря имуществу, находящемуся во владении или под прямым или косвенным контролем объекта санкций, запрет капиталовложений в экономику, предоставление ему финансовой, материальной, технической и другой помощи [11, с.13]. Г.И. Курдюков включает в этот перечень также приостановление или прекращение торговых договоров; полное или выборочное прекращение перевозок; отказ от режима наибольшего благоприятствования; отказ в поддержке международных программ помощи, пересмотр графика выплаты по долгам [12, с.101].

Рассматривая гуманитарный критерий применения экономических санкций нужно отметить, что в специальных резолюциях «Права человека и гуманитарные последствия санкций, включая эмбарго» и «Неблагоприятные последствия экономических санкций», принятых на проходившей в 2000 г. в Женеве на 52-й сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ООН, выражается озабоченность гуманитарной ситуацией в странах, затронутых санкциями, о чем, в частности, свидетельствует ухудшение положения наиболее уязвимых групп населения, а именно детей, престарелых, женщин, лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам. В этой связи в резолюциях подтверждается необходимость соблюдения принципов и целей Устава ООН, Международного билля о правах человека и других соответствующих международных и региональных договоров в области прав человека [13].

Устав ООН не содержит указаний на то, каким образом можно снизить пагубное воздействие санкций на жизнь рядовых граждан и как они соотносятся с гуманитарными целями мирового сообщества, нашедшими отражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте об экономических, со-

циальных и культурных правах 1966 г., Всеобщей конвенции о правах ребенка 1989 г. и им подобных документах.

О том, что режимы экономических санкций должны соответствовать нормам международного права прав человека, нормам международного гуманитарного права неоднократно отмечалось в докладах Генерального Секретаря ООН, Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Так, при рассмотрении негативных последствий санкций Комитет по экономическим, социальным и культурным правам пришел к выводу о том, что при выборе соответствующего режима санкций должны в полной мере учитываться права человека, в течение всего периода применения санкций должен осуществляться эффективный контроль, а сторона, вводящая санкции, несет обязательство в индивидуальном порядке или в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять меры для решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций [14].

Поскольку экономические санкции оказываются неэффективными, и часто приносящими вред, встал вопрос о том, как сделать этот вид принуждения более действенным инструментом. В Декларации тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 года выражена решимость «свести к минимуму неблагоприятные последствия вводимых ООН санкций для ни в чем не повинных групп населения, обеспечить регулярный пересмотр режимов таких санкций и исключить неблагоприятные последствия для третьих стран» [15].

Одной из мер, предпринятых для решения проблемы негативных последствий от применения экономических санкций, стала разработка концепции «целенаправленных» (targeted) или «умных» (smart) санкций.

В юридической литературе указывается, что в практике прибегают к так называемым «разумным» или «адресным» санкциям, включая замораживание активов и введение запрета на поездки, с тем чтобы оказать давление на отдельных лиц, которые, как представляется, имеют возможности принимать решения относительно политических действий в том или ином государстве [16], [17], [18], [19].

Еще в 1999 г. Генеральный секретарь ООН Кофи А. Аннан в годовом докладе отметил: «Все более широкую поддержку находит мнение о том, что характер и механизм осуществления санкций, которые вводятся Советом Безопасности, необходимо усовершенствовать, а гуманитарные последствия этих санкций для гражданского населения в максимально возможной степени смягчить. Это можно добиться посредством их более избирательного применения, к чему настоятельно призывают сторонники так называемых «разумных санкций», или путем включения соответствующих, тщательно продуманных гуманитарных изъятий непосредственно в резолюции Совета Безопасности» [20].

Действующий Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун подчеркнул, что сейчас Совет Безопасности постепенно отходит от всеохватывающих экономических санкций и общего эмбарго на поставки оружия к более конкретным и целенаправленным мерам, часто ограничивающим действия только элит или лиц, виновных в тех или иных событиях. Эти меры включают замораживание финансовых активов и блокирование финансовых сделок представителей политических

элит или образований, действия которых явились первопричиной введения санкций, ограничения на поездки, другие "точечные" ограничения, и так далее. Пан Ги Мун считает, что такой подход позволяет избегать негативных последствий подобных мер на все население [21].

В преамбуле резолюции 1730 (2006), принятой Советом Безопасности на его 5599-м заседании 19 декабря 2006 года говорится о том, что санкции должны носить тщательно выверенный адресный характер, преследовать четкие цели и осуществляться с учетом надлежащего соотношения между эффективностью и возможными негативными последствиями [22].

«Умные» санкции осуществляются таким образом, чтобы свести к минимуму отрицательные последствия. Они должны воздействовать на власть без причинения серьезного ущерба населению. Такие санкции, например, не приостанавливают нормальных торговых отношений, но препятствуют определенным видам экспорта и импорта. Для обеспечения этого Совет Безопасности ООН выводит из-под действия запрета экспорта поставки, назначенные сугубо для медицинских потребностей, продуктов питания и другие поставки, необходимые для необходимых гуманитарных потребностей.

В соответствии с резолюцией 1718 (2006) от 14 октября 2006 года [23] Совет Безопасности учредил Комитет по надзору за осуществлением мер, введенных в отношении Корейской Народно-Демократической Республики после ядерных испытаний 9 октября 2006 года и 25 мая 2009 года, включая эмбарго на поставки оружия, эмбарго на предметы, которые могли бы содействовать осуществлению связанных с ядерным оружием программ, запрет на поставки предметов роскоши, а также запрет на поездки и замораживание активов отдельных лиц.

В то же время в Резолюции (п. 9) указывается, что меры принуждения не применяются к финансовым или другим активам или ресурсам, которые, как было установлено соответствующими государствами необходимы для покрытия основных расходов, включая оплату продуктов питания, аренды жилья или ипотечного кредита, лекарств и медицинского лечения и т.д.

Схожие положения содержатся и в резолюциях СБ ООН 1844 (2008) от 20 ноября 2008 года [24], резолюции 2036 (2012) от 22 февраля 2012 года [25].

Решением Совета Европейского союза от 17 марта 2014 г. были введены санкции против 21 российского и крымского политика и чиновника (физических лиц), в частности: запрет им въезда на территорию Евросоюза или транзита, а также замораживание «всех средств и экономических ресурсов, которые принадлежат, находятся в собственности или контролируются данными лицами» [26].

Таким образом, суть концепции «целенаправленных» санкций заключается в их применении к виновным и избегании коллективного наказания нации. Целенаправленные санкции оказывают соответствующее давление на политические режимы, а не население, имеют минимальные гуманитарные последствия, являются менее дорогостоящими, чем всеобъемлющие меры.

В целом концепция «умных» санкций сводится к следующим принципам: гуманизация санкций, усиление целенаправленности санкций, ответственность субъектов, инициирующих санкции, за несоразмерность их применения, совер-

шенствование текстов санкционных резолюций и недопущение их двойственного толкования.

Подводя итог можно констатировать все более широкое признание того, что планирование, применение и осуществление санкций, вводимых Советом Безопасности, необходимо усовершенствовать. Негативные последствия санкций можно уменьшить либо за счет включения непосредственно в резолюции Генеральной Ассамблеи тщательно продуманных исключений гуманитарного характера, либо путем более целенаправленного применения таких санкций. Стремление ввести применение так называемых «умных санкций» пока что не дало ощутимых результатов, и население в большинстве случаев страдает от мер принуждения. Поэтому при определении режима санкций следует надлежащим образом учитывать потенциальные последствия санкций для населения государства, против которого применяются санкции.

Эффективность осуществления принудительных мер в виде санкций для обеспечения принципа уважения прав человека и поддержания международного мира и безопасности требует существенного укрепления международных механизмов на уровне ресурсов, средств, политической воли, разработки четких условий и критериев введения, осуществления и отмены санкций, обязательного учета «гуманитарных ограничений».

Литература

1. Кононова К. О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов / К. О. Кононова. – М. : Wolters Kluwer, 2010. – 288 с.
2. Мовляк И. Международные экономические санкции: как избежать проблем / И. Мовляк. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/topic/1004891#.VIoKSdKsVe8>
3. Латыпов К. Экономические санкции в международном праве: некоторые вопросы теории и практики применения / К. Латыпов // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 2. – С.56-61.
4. United Nations. General Assembly. Official Records. Fifty-fifth session. Report of the Secretary-General on the work of the Organization. 30 August 2000. UN Doc. A/55/1.
5. United Nations. General Assembly. Fifty-fourth session. We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General on the work of the Organization. 27 March 2000. UN Doc. A/54/2000.
6. Крючкова И.Н. Влияние экономических санкций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций на исполнение частно-правовых договоров международного характера : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.03 / И.Н. Крючкова ; Моск. гос.юрид. акад. – М., 2005. – 35 с.
7. Курдюков Г.И. Международные санкции и защита прав человека // Права человека: теория и практика. Сборник научных трудов / Под. Ред. Г.И. Курдюкова, П.А. Кабанова. – Нижнекамск; Нижнекамский филиал МГЭИ, 2002. – С. 110-118.
8. Лаптев В.А. Международно-правовые основы санкционного режима и проблема легитимности односторонних санкций в отношении Ирана / В.А. Лаптев // Открытый интернет-журнал Новое восточное обозрение. – 2011. – Вып. № 41. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :<http://subscribe.ru/archive/media.news.online.neo/201105/19012136.html>
9. United Nations. General Assembly. Human Rights Council. Nineteenth session. Thematic study of the OHCHR on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of

- human rights, including recommendations on actions aimed at ending such. 11 January 2012. UN Doc. A/HRC/19/33.
10. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Международное публичное право. Сборник документов. –Т. 1. – М.: БЕК, 1996.
 11. Рыжова М. В. Экономические санкции в современном международном праве: дисс.... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Рыжова Мария Валерьевна. – Казань, 2006. – 224 с.
 12. Курдюков Г.И. Международные экономические санкции и права человека (применение в практике Совета Безопасности ООН) / Г.И. Курдюков // Российский ежегодник международного права. – 2000. Спец. выпуск. – С.99-103.
 13. United Nations. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-second session. The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights. Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt. 21 June 2000. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33.
 14. United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Seventeenth session. Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General comment 8. The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights. 12 December 1997. UN Doc. E/C.12/1997/8 (1997).
 15. United Nations. General Assembly. Fifty-fifth session. United Nations Millennium Declaration. 6 September 2000. UN Doc. A/55/L.2
 16. George A. Lopez Financial sanctions: the key to a 'smart' sanctions strategy / Lopez A. George, D. Cortright // Die Friedens-Warte. – 1997. – Vol. 72. – № 4. – P. 327-336.
 17. Hufbauer Gary C. Targeted sanctions: a policy alternative? / Gary C. Hufbauer, B.Oegg // Law and Policy in International Business. – 2000-2001. – Vol. 32. – P. 11-20.
 18. Cameron I. UN targeted sanctions, legal safeguards and the European Convention on Human Rights / I. Cameron // Nordic Journal of International Law. – 2003. – Vol. 72. – № 2. – P. 159–214.
 19. Рыжова М.В. Проблема эффективности применения международных экономических санкций / М.В. Рыжова // Вестник ТИСБИ. – Казань, 2006. – № 1. – С.114-123.
 20. Preventing war and disaster : a growing global challenge : 1999. Annual report on the work of the Organization / Kofi A. Annan. – New York : United Nations, Dept. of Public Information, 1999. – 126 p.
 21. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/humanitarian/assistance/impactsanctions.shtml>
 22. United Nations. Security Council. Resolution 1730 (2006). December 19, 2006. UN Doc. S/RES/1730 (2006)
 23. United Nations. Security Council. Resolution 1718 (2006). 14 October 2006. UN Doc. S/RES/1718 (2006)
 24. United Nations. Security Council. Resolution 1844 (2008). November 20, 2008. UN Doc. S/RES/1844 (2008)
 25. United Nations. Security Council. Resolution 2036 (2012). February 22, 2012. UN Doc. S/PV.6718
 26. European Union. Council Decision. Restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. March 17, 2014. 2014/145/CFSP.

Аннотация

Андрейченко С.С. Международные экономические санкции : проблема соблюдения баланса между эффективностью и возможными негативными последствиями. – Статья.

В статье рассматривается вопрос о применении в международной практике экономических санкций и связанных с таким применением проблем. Проводится

различие между санкциями и контрмерам, а также иными мерами принуждения в международном праве. Исследуется концепция «целенаправленных» санкций как средство минимизации негативных гуманитарных последствий экономических санкций для гражданского населения. Делается вывод о необходимости разработки четких условий и критериев введения санкций, их осуществления и отмены, обязательного указания «гуманитарных ограничений».

Ключевые слова: международные экономические санкции, принуждение, ответственность государств, концепция «целенаправленных» санкций.

Анотація

Андрейченко С.С. Міжнародні економічні санкції : проблема дотримання балансу між ефективністю і можливими негативними наслідками. – Стаття.

У статті розглядається питання про застосування в міжнародній практиці економічних санкцій і пов'язаних з таким застосуванням проблем. Проводиться відмінність між санкціями і контрзаходами, а також іншими заходами примусу в міжнародному праві. Досліджується концепція «цілеспрямованих» санкцій як засіб мінімізації негативних гуманітарних наслідків економічних санкцій для цивільного населення. Робиться висновок про необхідність розробки чітких умов та критеріїв введення санкцій, їх здійснення та скасування, обов'язкового зазначення «гуманітарних обмежень».

Ключові слова: міжнародні економічні санкції, примус, відповідальність держав, концепція «цілеспрямованих» санкцій.

Summary

Andreichenko S.S. International economic sanctions: the problem of the balance between effectiveness and possible adverse consequences. – Article.

The article is devoted to the issue of the application of economic sanctions in the international practice and related problems. A distinction between sanctions and countermeasures, as well as other measures of coercion in international law is made. Explores the concept of "targeted" sanctions as a means of minimizing the negative humanitarian impact of economic sanctions on the civilian population. Author concludes that it is need to develop clear conditions and criteria for imposing sanctions, their implementation and lifting, necessarily indicate the "humanitarian limits".

Keywords: international economic sanctions, enforcement measures, the responsibility of States, the concept of "targeted" sanctions.