

УДК 339.982

Левчий М.А.  
аспирант кафедры международной экономики и маркетинга  
экономического факультета  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ САНКЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

### INTERNATIONAL SANCTIONS: INSTITUTIONAL AND ECONOMIC ASPECT

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются подходы к определению термина «санкции» и «экономические санкции» в современных международных отношениях, приведена классификация экономических санкций и примеры их использования Организацией Объединенных Наций (ООН). Уделено внимание проблеме эффективности применения экономических санкций Советом Безопасности ООН и вопросу целесообразности их использования.

**Ключевые слова:** санкции, санкции Совета Безопасности ООН, экономические санкции, виды экономических санкций, эффективность экономических санкций.

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються підходи до визначення терміна «санкції» та «економічні санкції» у сучасних міжнародних відносинах, наведена класифікація економічних санкцій та приклади їх застосування Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Прیدілена увага проблемі ефективності застосування економічних санкцій Радою Безпеки ООН та питанню доцільності їх використання.

**Ключові слова:** санкції, санкції Ради Безпеки ООН, економічні санкції, види економічних санкцій, ефективність економічних санкцій.

#### ANNOTATION

The article discusses approaches to the definition of the term «sanctions» and «economic sanctions» in modern international relations, shows the classification of economic sanctions and examples of their use by the United Nations (UN). Attention is paid to the problems of the efficiency of economic sanctions by the Security Council and the issue of the appropriateness of their use.

**Keywords:** sanctions; sanctions by UN Security Council; economic sanctions; types of economic sanctions; efficiency of economic sanctions.

**Постановка проблемы.** Санкции как способ регулирования межгосударственных отношений использовались на разных этапах истории, но в XX веке они приобрели особенное значение и все более активно используются как инструмент влияния на страны. Глобализация экономики и возрастающая экономическая взаимозависимость стран способствовали увеличению количества случаев применения экономических санкций. В то же время негативные последствия для населения, вызванные применением санкций, стали поводом для поиска наиболее эффективных мер воздействия. Поэтому тема экономических санкций, их эффективности и целесообразности применения очень актуальна и открывает широкие возможности для исследования.

**Анализ последних исследований и публикаций.** При подготовке статьи были использованы работы иностранных и отечественных

исследователей, а также нормативно-правовые документы Организации Объединенных Наций. Исследование темы санкций западными авторами было начато в послевоенный период, когда международное сообщество начало рассматривать санкции как альтернативу военным действиям. Можно выделить работы Э. Гидденса, Б. Тейлора, О. Шмитта, Дж. Хафбауера и многих других. В отечественной литературе тема санкций исследована недостаточно, исследования, в основном, ограничиваются анализом конкретных примеров использования санкций. Среди авторов, работы которых посвящены данной тематике, можно назвать В. Бруза, В. Пахилу, С. Романенку, Ю. Седляр.

**Цели исследования.** Цель исследования заключается в рассмотрении подхода к определению термина «санкции» в системе ООН, выделении и классификации санкций, имеющих наиболее выраженный экономический характер. На основании примеров использования различных санкций Советом Безопасности ООН можно сделать выводы о целесообразности их применения в целом и эффективности отдельных мер.

**Изложение основного материала исследования.** Каждое государство имеет право охранять свои интересы всеми допустимыми правом средствами, в том числе мерами принудительного характера. Исторически санкции первоначально применялись в порядке самопомощи. По мере усложнения системы международных отношений появилась потребность в более тесной интеграции государств – создается система международных организаций.

Основой международной системы коллективной безопасности, главным элементом многосторонней дипломатии с 1945 года и до сегодня остается Организация Объединенных Наций (ООН) – международная организация, созданная для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, развития сотрудничества между государствами. Постоянно действующим органом ООН, на который, в соответствии с Уставом, возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности, является Совет Безопасности (СБ). Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нару-

шающим международный мир и безопасность, в том числе связанные с применением вооруженной силы. Решения СБ являются обязательными для всех государств, так как в настоящее время членами ООН являются практически все общепризнанные государства земного шара.

На практике деятельность СБ по поддержанию мира заключается в определении тех или иных санкций против государств-нарушителей (включая военные операции против них); введении миротворческих формирований и организации постконфликтного урегулирования. Главные органы Организации Объединенных Наций в официальных документах используют термин «санкции» лишь относительно мер, предпринимаемых Советом Безопасности ООН на основании раздела VII Устава ООН [7].

Такой подход нашел поддержку в ходе работы Комиссии международного права ООН – термин «санкция» был зарезервирован для описания мер, принимаемых тем или иным международным органом [4]. Для описания так называемых «односторонних» видов реагирования на противоправные деяния, Комиссия предлагает использовать термины «мера» и «ответные меры» («контрмеры»). Согласно такой точке зрения, односторонние экстерриториальные меры принуждения, применяемые отдельными государствами при отсутствии соответствующего решения Совета Безопасности ООН, не обладают легитимностью в соответствии с современным международным правом, основанном на Уставе ООН, и именуются санкциями необоснованно.

В то же время на практике Совет Безопасности ООН далеко не всегда является основным центром принятия международных решений. Зачастую экономически развитые страны или объединения, имеющие большое влияние на мировую политику, самостоятельно принимают решения об использовании мер принудительного характера, не дожидаясь решений Совета Безопасности или вообще не считаясь с его мнением. Также нередко страны или группы стран решают свои локальные конфликты, не вынося споры на международное обозрение. В свете этих соображений многие отечественные и зарубежные ученые не склонны закреплять термин «санкции» исключительно за решениями Совета Безопасности и используют его в более широком смысле – для обозначения любых принудительных мер, применяемых к государству – нарушителю международного права. При этом некоторые ученые называют санкциями как принудительные меры международных организаций, так и меры осуществляемые государствами в порядке самопомощи [3; 5]. При этом в ряде случаев доказательства вины нарушителя международного права могут носить достаточно спекулятивный характер.

Таким образом, международно-правовые санкции можно определить как коллективные или односторонние принудительные меры, при-

меняемые государствами или международными организациями к государству, которое нарушило нормы международного права. Санкции не могут иметь превентивного действия, их цель – защита и восстановление уже нарушенных прав субъектов международного права. Можно выделить следующие особенности санкций:

- санкции – это всегда действия потерпевшего (потерпевших), применяемые к правонарушителю;

- целью санкций является прекращение международного правонарушения, восстановление нарушенных прав и обеспечение осуществления ответственности;

- санкции являются правом потерпевшего и их применение не зависит от воли правонарушителя;

- основанием применения санкций является отказ прекратить неправомерные действия и выполнить законные требования потерпевших субъектов.

Термин «экономические санкции» Уставом ООН не предусмотрен. В то же время в числе мер, вводимых Советом Безопасности в целях восстановления международного мира и безопасности, предусматривается «полный или частичный перерыв экономических отношений» (статья 41 главы VII Устава ООН). Принимая во внимание существенное свойство, определяющее содержание экономических санкций и отличающее их от иных принудительных мер, международные экономические санкции можно определить как принудительные меры, вводимые в целях обеспечения пресечения международных правонарушений и восстановления международного правопорядка, посредством оказания воздействия на экономику объекта правонарушителя.

Анализ современных международных отношений позволяет с уверенностью говорить о значительном применении экономических санкций. Так, в течение 90-х годов прошлого столетия ООН ввела больше режимов экономических санкций, чем когда-либо ранее. Этот период называют десятилетием экономических санкций ООН. Рост числа применения экономических санкций обусловлен рядом объективных причин. В первую очередь, это глобализация международных экономических процессов, характеризующихся возрастающей степенью интенсивной интеграции как рынков товаров и услуг, так и капиталов.

Международные экономические санкции были введены Советом Безопасности в отношении Ирака, Ливии, Сомали, сил УНИТА в Анголе, Руанды, Сьерра-Леоне, бывшей Югославии, включая Косово, Гаити, Афганистана (Аль-Каида/Талибан), Эритреи и Эфиопии, Либерии, Конго. В 2004 году эмбарго на поставки оружия введено Советом Безопасности в отношении Кот-д'Ивуара, в 2005 году замораживание «средств, финансовых активов и экономических ресурсов» в отношении Судана.

Таблица 1

## Экономические санкции Совета Безопасности ООН

Страна, против которой применяются санкции	Период действия санкций	Виды применяемых экономических санкций
Период 1.		
Родезия (ныне Зимбабве)	1966–1979 гг.	Торговое эмбарго на ряд товаров
ЮАР	1977–1994 гг.	Эмбарго на поставки оружия
Период 2.		
Ирак, в т.ч. Кувейт	1990–2003 гг.	Всеобъемлющие санкции
Югославия (включая Косово)	1991–2001 гг.	Всеобъемлющие санкции
Ливия	1992–2003 гг.	- Эмбарго на поставки оружия; - Воздушное эмбарго; - Замораживание активов; - Запрет на поставку оборудования для переработки и транспортировки нефти
Либерия	1992–2003 гг.	- Эмбарго на поставки оружия, военные автотранспортные средства и технику; - Запрет на импорт любой круглой древесины и лесоматериалов либерийского происхождения; - Запрет на поездки; - Замораживание активов
Сомали	С 1992 г. до сих пор	- Эмбарго в отношении оружия (территориальное плюс целенаправленный запрет на передачу оружия физическим лицам); - Запрет на поездки; - Замораживание активов
Ангола	1993–2002 гг.	- Запрет на импорт из Анголы алмазов; - Запрет на продажу или поставку оборудования, используемого в горнодобывающей промышленности; - Запрет на продажу или поставку автотранспортных средств, судов или запасных частей к ним
Гаити	1993–1994 гг.	- Эмбарго на поставку оружия и нефти; - Замораживание финансовых средств
Руанда	1994–2008 гг.	Эмбарго в отношении оружия
Сьерра-Леоне	1997–2010 гг.	- Эмбарго в отношении оружия для негосударственных субъектов; - Запрет на поездки
Период 3.		
Афганистан	С 1999 г. до сих пор	- Замораживание активов; - Запрет на поездки; - Эмбарго на поставки оружия
Эритрея и Эфиопия	2000–2001 гг.	- Эмбарго на поставки оружия; - Запрет на предоставление технической помощи и услуг в области подготовки кадров
Ирак	С 2003 гг. до сих пор	- Эмбарго в отношении оружия; - Замораживание и перевод активов
Демократическая Республика Конго	С 2003 г. до сих пор	- Эмбарго на поставки оружия; - Запрет на поездки; - Замораживание активов
Судан	С 2004 г. до сих пор	- Эмбарго на поставки оружия; - Запрет на поездки; - Замораживание активов
Кот-д'Ивуар	С 2004 г. до сих пор	- Эмбарго на поставки оружия; - Запрет на поездки; - Замораживание активов; - Санкции в отношении торговли алмазами
Ливан	С 2005 г. до сих пор	- Запрет на поездки; - Замораживание активов
Корейская Народно-Демократическая Республика	С 2006 г. до сих пор	- Эмбарго на поставки оружия; - Эмбарго, связанное с ядерными программами; - Запрет на экспорт в КНДР предметов роскоши; - Запрет на поездки; - Замораживание активов
Иран	С 2006 г. до сих пор	- Эмбарго на поставку материалов, необходимых для распространения ядерной деятельности и развития программ разработки баллистических ракет; - Запрет на экспорт оружия и связанных с ним материалов; - Запрет на поездки; - Замораживание активов

Таким образом, если за период с начала своего существования до 1989 года Совет Безопасности ООН применял экономические санкции дважды (в отношении Южной Родезии в 1966 г. и ЮАР в 1977 г.), то за период 1990–2006 гг. режим экономических санкций был введен Советом в 19 случаях. Диапазон заявленных целей введения санкций при этом непрерывно расширяется, охватывая отражение агрессии, восстановление демократических правительств, защиту прав человека, прекращение войн, борьбу с терроризмом и поддержку мирных соглашений.

В практическом плане довольно трудно точно отделить санкции строго экономического порядка от связанных с ними санкций политического характера. Можно выделить следующие виды санкций, которые осуществляются государствами или международными организациями на основании Резолюций СБ ООН и имеют наиболее выраженный экономический характер:

1. Торговые (коммерческие) санкции:

- полное (всеобъемлющее) эмбарго;
- частичное (выборочное) эмбарго;
- прекращение технического обслуживания.

2. Финансовые санкции:

- прекращение предоставления финансовой помощи;
- блокирование иностранных активов правительства;
- ограничение доступа на финансовые рынки.

Слабо выраженный экономический эффект могут иметь и другие санкции, такие как, например, запрет на перемещение за границу своего государства определённых лиц или групп лиц; запрет на перемещение любых средств сообщения; прекращение научного и технического сотрудничества.

Рассмотрим более детально группу торговых санкций. Следует отметить, что четкого формального терминологического различия между разными формами перерыва экономических отношений (эмбарго, блокада, бойкот) не существует. Когда речь идет о запрете импорта из какой-либо страны и экспорта в нее, можно говорить о ее бойкоте. Ограничения экспорта, часто выборочно по товарам, а иногда и в целом, именуется обычно термином эмбарго. Блокада – полное пресечение торгово-экономических отношений страны, в том числе с применением и вооруженной силы. Причем все эти меры обычно определяются политическими причинами. На практике, однако, одни и те же по существу ограничительные меры могут именоваться, в том числе в официальных актах, и эмбарго, и блокадой, и бойкотом. Последние два понятия, очевидно, означают все же более строгую форму разрыва экономических отношений.

В наше время чаще всего употребляется термин «эмбарго», под которым, как правило, имеется ввиду избирательный запрет по экспорту импорту конкретных товаров (например,

оружия), услуг, видов межгосударственных связей (торговля, транспорт, кредиты и т.п.). Эмбарго может применяться как в мирное, так и в военное время; как индивидуально конкретным государством, так и в порядке коллективных санкций в силу ст. 39 и 41 Устава ООН, согласно которым Совет Безопасности в случаях существования любой угрозы миру, любого нарушения мира акта агрессии может применять меры, не связанные с использованием вооруженных сил, но включающие «полный или частичный разрыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и иных средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

В указанной формулировке не употреблено понятие «эмбарго», соответственно, полный или частичный разрыв экономических отношений, применяемый на основе решения Совета Безопасности, может выражаться в форме и эмбарго, и блокады, и бойкота – т.е. более или менее полной изоляции государства (государств), в том числе и на уровне связей между физическими и юридическими лицами. Применение эмбарго, блокады и бойкота без достаточных к тому оснований следует расценивать как нарушение общепризнанного международного принципа сотрудничества. Поэтому эти меры могут правомерно использовать либо во исполнение решений Совета Безопасности ООН, либо в порядке индивидуальных мер обеспечения национальной безопасности (ст. 51 Устава ООН).

На практике государства во многих случаях предпочитают без ссылок на права, предоставляемые Уставом ООН, вводить эмбарго в качестве защитной меры путем административных решений таможенных, санитарных и прочих учреждений в порядке защиты интересов населения и охраны общественного и экономического порядка, в том числе с целью защиты здоровья, охраны экологии, по причинам морально-гуманитарного характера и т.п.

Накопилось немало примеров использования эмбарго (блокады, бойкота), вводимых на основе решений Совета Безопасности, которые можно представить в виде таблицы (табл. 1).

Таким образом, по состоянию на 2014 год действовали санкции ООН против таких стран, как Афганистан, Ирак, Иран, Конго, КНДР, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливан, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне и ЮАР. В большинстве случаев санкции предполагают замораживание активов, запрет на поездки и эмбарго на поставку оружия в страну, которая нарушает нормы международного права.

Как видно из таблицы, развитие санкций ООН условно можно разделить на такие периоды:

- 1) санкции в период с 1945 по 1990 год;
- 2) 1990-1998 гг., период всеобъемлющих санкций;



3) с 1998 и по нынешнее время, период адресных санкций.

На протяжении первого периода Советом Безопасности ООН санкции применялись лишь дважды. Новая эра применения санкций в истории ООН началась с августа 1990 года после аннексии Ираком территории Кувейта. Совет Безопасности ООН, приняв Резолюцию 661 (1990), которая предусматривала применение принудительных мер без использования оружия. Под действие таких мер попали любые товары, исключение составляли только поставки, предназначенные исключительно для медицинских целей, и поставки продуктов питания в рамках гуманитарной помощи. СБ ООН постановил, что все государства должны запретить импорт из Ирака, воспрепятствовать передаче ему оружия и военного оборудования, а также финансовой и экономической помощи. Всеобъемлющие принудительные меры вызвали существенное ухудшение экономического и социального положения в Ираке. В период действия всеобъемлющих мер с 1990 до 1995 года иракский динар упал в цене по отношению к доллару США более чем в 20 раз.

В апреле 1995 года СБ ООН принял решение о частичной отмене эмбарго на поставки нефти из Ирака по формуле «Нефть в обмен на продовольствие». В 2003 году ООН была принята резолюция, которая предусматривает частичное снятие с Ирака международных санкций и возобновление экспорта нефти.

Одним из наиболее ощутимых, по негативным последствиям для населения, стало введение всеобъемлющих санкций в отношении Югославии. Последствия такого эмбарго нанесли значительный вред как экономике страны, так и незащищенным слоям населения. С сентября 1991 года было введено всеобщее и полное эмбарго на все поставки оружия и военного снаряжения в Югославию, а с 1992 года были введены экономические и другие санкции, включая полное торговое эмбарго, запрет на полеты и предотвращение участия Союзной Республики Югославии в спортивных состязаниях и культурных мероприятиях. Запреты действовали до сентября 2001 года.

Ещё одним примером негативных гуманитарных последствий являются всеобъемлющие санкции, предусматривающие эмбарго на воздушные перевозки, введенных Резолюцией Совета Безопасности ООН по Ливии. 31 марта 1992 года СБ ООН принял резолюцию, внесенную Великобританией, США и Францией, которой ввел санкции против Ливии в связи с ее отказом выдать двух своих граждан, подозреваемых в организации взрыва американского авиалайнера над Шотландией в 1988 году. Согласно резолюции, с апреля 1992 года был введен запрет на авиационные сообщения с Ливией, продажу ей самолетов, всех видов вооружений и запасных частей к ним, ограничены передвижения ливийских дипломатов. Санкции были

сняты резолюцией СБ ООН в 2003 году после того, как Ливия обязалась выплатить 2,7 миллиарда долларов семьям погибших в результате взрыва «Боинга». За период действия санкций сильно пострадала экономика и упал уровень жизни населения страны, в частности, уровень безработицы вырос с 1 до 12 процентов, ускорились темпы инфляции, цены на большинство товаров выросли более чем на 200 процентов.

Негативные последствия для населения, вызванные применением всеобъемлющих невоенных санкций, стали поводом для поиска эффективной альтернативы этим мерам воздействия. Основываясь на рекомендациях семинаров ООН, посвященных проблемам всеобъемлющих санкций, а также на предложениях, сделанных комитетами по санкциям, Совет Безопасности ООН постепенно начал переходить к практике применения так называемых точечных (адресных, «умных») санкций. Такие санкции предусматривают влияние непосредственно на членов правительства, правящую элиту или военнослужащих, то есть санкции направлены на лиц, несущих непосредственную ответственность за неправомерную политику.

В рамках такого законного давления могут применяться такие меры, как наложение ареста на финансовые активы за рубежом; ограничения доступа на иностранные финансовые рынки; эмбарго на поставки оружия; запрет на посещения зарубежных стран и др. Они осуществляются в отношении как частных лиц, имеющих отношение к международным правонарушениям, так и предприятий или любых объектов, принадлежащих правительству. Кроме того, к ним можно отнести разного рода эмбарго на поставку объектов, которые не используются населением в повседневных или любых других мирных целях.

Международное право не может обойтись без мер принуждения. Экономические санкции являются важным инструментом, не предусматривающим применения вооруженной силы, содействующим поддержанию международного мира и безопасности. Тем не менее оценка результатов применения экономических санкций на практике и их эффективности крайне неоднозначна.

Так сторонники применения экономических санкций (в том числе сам Совет Безопасности в своих докладах) утверждают, что результатами введенных ООН за период 1990–2005 гг. экономических санкций стали заключение конфликтующими сторонам мирных соглашений, восстановление демократических правительств, ослабление и изоляция мятежных групп и государств. В сочетании с военным давлением, например в Ираке, экономические санкции способствовали прекращению агрессии государства, грубо нарушившего нормы международного права.

Режим экономических санкций, включающий замораживание финансовых активов

террористических групп, эмбарго на поставки оружия является важным элементом международных усилий, направленных на борьбу с террористической угрозой. Даже в тех случаях, когда применение санкций непосредственно не приводит к желаемому оптимальному результату, они всегда оказывают давление на объекта-правонарушителя и отрицательно влияют на его положение в международном обществе. Кроме того, необходимо учитывать и превентивную функцию международных экономических санкций. Она проявляется в том, что сама по себе вероятность применения экономических санкций по отношению к потенциальному правонарушителю оказывает регулирующее воздействие.

В то же время, многие другие исследователи сходятся во мнении, что санкции как инструмент международного влияния зачастую не достигают своей цели и не способствуют разрешению конфликта. Предполагается, что экономические санкции должны серьезно ухудшить положение пострадавшей от них страны и при этом почти не затронуть страну, вводящую эти меры. В реальной жизни ограничения на международную торговлю могут быть действенными только в том случае, если страна существенно зависит от импорта и экспорта запрещенных товаров и не в состоянии производить их аналоги. При этом санкции должны носить действительно глобальный характер, иначе освобожденные рынки пострадавшей стороны станут весьма привлекательной целью для стран, к санкциям не присоединившихся. В современном мире торговые связи между странами слишком развиты, практически невозможно никак не повлиять на вводящую санкции сторону и в то же время существенно ухудшить положение другого государства. Шанс, что подпавшее под санкции государство окажется в полной международной изоляции, практически равен нулю, поскольку всегда найдутся страны, готовые продолжать сотрудничество.

**Выводы.** Возрастание числа случаев применения санкций международным сообществом и Организацией Объединенных Наций в XX веке ставит перед исследователями задачу определения целесообразности использования и детального анализа эффективности отдельных видов санкций. Не ставя под сомнение необходимость существования самого института международных экономических санкций, можно с уверенностью утверждать, что основная задача в настоящее время состоит в повышении их эффективности. Важнейшим шагом в этом направлении является установление четких правил, регулирующих введение, осуществление и окончание санкционных режимов. От повышения эффективности экономических санкций зависит не только процесс их преобразования в более мощное средство противодействия международным угрозам, но и усиление роли и повышение эффективности Организации Объединенных Наций в поддержании международного мира и безопасности в целом.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Cortright D., Lopez J. The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990. – N.Y., 2000.
2. Hufbauer G.C., Schott J., Elliott K.A. Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. – Washington, 1990.
3. Василенко В.А. Международно-правовые санкции. – Киев: «Вища школа», 1982. – С. 229.
4. Ежегодник Комиссии международного права. – Нью-Йорк: ООН, 1979. – Т 2. – Ч. 2.
5. Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. – М.: Изд-во Иркутского университета, 1992. – С. 149.
6. Сводный санкционный перечень Совета Безопасности ООН 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/sc/committees/consolidated.pdf>.
7. Устав Организации Объединенных Наций. Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 7-33.