

*Левчий М.О.,**аспірант кафедри міжнародної економіки та маркетингу,
економічний факультет,**Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ: ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ДЛЯ ТРЕТІХ КРАЇН

Анотація. У роботі розглядаються наслідки застосування економічних санкцій Ради Безпеки ООН для третіх країн. Наводяться причини економічних втрат країн, які зазнали збитків внаслідок виконання санкційного режиму, проаналізовано наявні механізми компенсації збитків третім країнам у системі ООН, даються рекомендації щодо вдосконалення існуючого механізму компенсації економічних збитків. Приділена увага питанню «точкових» (адресних) санкцій, які дозволяють зменшити негативні наслідки гуманітарного характеру для країни – об'єкта санкцій та мінімізувати економічні втрати третіх країн від запровадження санкційного режиму.

Ключові слова: санкції, економічні санкції Ради Безпеки ООН, міжнародні економічні санкції, ефективність санкцій, точкові санкції.

Постановка проблеми. Економічні санкції, що виражаються в повному або частковому розриві економічних відносин, в умовах зростаючої інтернаціоналізації господарських зв'язків можуть завдати серйозних збитків не тільки економіці країни, що стала об'єктом санкцій, але і державам, які беруть участь у здійсненні санкційних режимів з метою виконання резолюцій Ради Безпеки ООН. Втрати складаються як з прямих збитків, так і з упущеної вигоди через припинення економічних відносин з об'єктом санкцій. У світлі цього перед світовим співтовариством постає завдання точної оцінки та ефективного вирішення економічних проблем постраждалих країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При підготовці статті були використані роботи іноземних та вітчизняних дослідників, а також нормативно-правові документи, доповіді та робочі програми ООН. Питання ефективності економічних санкцій Ради Безпеки ООН, внаслідок збільшення кількості випадків їх застосування та покладеної на них ролі, займає важливе місце у роботах закордонних авторів, присвячених тематиці міжнародних санкцій. Можна виділити дослідження Е. Гідденса, Б. Тейлора, О. Шмітта, Дж. Хафбауера та інших. У вітчизняній літературі міжнародні економічні санкції не піддавалися поглибленому комплексному аналізу. Серед авторів, роботи яких присвячені даній тематиці (включаючи російських дослідників), можна виділити В. Бруза, Г. Курдюкова, Л. Мінгазова, В. Пахія, С. Романенко, Ю. Седляр.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Існує низка проблемних аспектів реалізації режимів економічних санкцій, які потребують вирішення. У числі найбільш значущих – покращення запровадження економічних санкцій на національному рівні, що потребує детального дослідження економічних проблем третіх країн, спричинених дотриманням санкційного режиму, та можливостей їх подолання.

Мета статті. Метою роботи є аналіз економічних проблем третіх країн при дотриманні санкційних режимів Ради Безпеки ООН та можливих шляхів вдосконалення існуючого компенсаційного механізму.

Виклад основного матеріалу.

Спеціальні економічні проблеми третіх держав

У якості основного критерію оцінювання ефективності економічних санкцій визначають співвідношення між наявним результатом та тією метою, для досягнення якої санкції були запроваджені. Такий підхід до оцінювання ефективності санкцій отримав визнання у рамках Організації Об'єднаних Націй (ООН). Економічні санкції найчастіше не досягають своєї цілі по причині неналежного виконання державами санкційних норм резолюцій Ради Безпеки ООН, а також недостатнього нагляду та контролю за виконанням режимів з боку відповідних комітетів Ради Безпеки по санкціях. Повна або часткова відмова держав приймати участь у запровадженні економічних санкцій позбавляє санкційний механізм всезагального та координованого характеру, що суттєво знижує його ефективність.

Запровадження заходів, які зачіпають економічні інтереси третіх країн у санкціонованій країні, викликає протидію та породжує проблеми під час імплементації та реалізації на національному рівні. Нерідко країни більше схильні запропонувати постраждалій стороні гуманітарну допомогу, збільшити свої внески у реалізацію певних програм ООН, але уникнути безпосередньої участі у запровадженні санкцій, від яких очікуються прямі чи опосередковані економічні збитки.

Таким чином, до найбільш важливих проблем запровадження санкцій відносяться негативні гуманітарні наслідки для цивільного населення, а також «спеціальні економічні проблеми» третіх країн, які виникають внаслідок припинення економічних відносин з країною-об'єктом санкцій. Підвищення ефективності економічних санкцій неможливе без реформування процесу введення, здійснення та припинення санкційних режимів.

У численних документах Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки, Економічної і соціальної Ради, Спеціального комітету з Статуту ООН і посилення ролі Організації та ін. відображається той факт, що введення санкцій (на підставі глави VII Статуту Організації Об'єднаних Націй) породжує спеціальні економічні проблеми в третіх країнах і що необхідно активізувати зусилля з метою ефективного вирішення цих проблем [1]. Питання надання допомоги третім державам, які постраждали від застосування економічних санкцій, щорічно включаються до порядку денного на сесіях Генеральної Асамблеї та Економічної і Соціальної Ради.

Відзначимо, що відповідно до Статуту ООН у разі, якщо Радою Безпеки приймаються превентивні або примусові заходи проти певної держави, будь-яка інша держава, перед якою постануть економічні проблеми через проведення вищезазначених заходів, має право консультуватися з Радою Безпеки на предмет вирішення таких проблем. Однак питання про надання допомоги третім країнам, які постраждали від застосування економічних санкцій, залишається у більшості випадків невирішеним.

Деякі положення про компенсацію були прийняті лише в тих випадках, коли здійснення режиму санкції зачіпало інте-

реси великих держав, наприклад, у випадку санкцій проти Югославії [2]. Проте коли санкції застосовувалися стосовно африканських країн, питання компенсації постраждалим країнам залишилося невирішеним. Американські дослідники питання ефективності санкцій, співробітники ООН А. Мак і А. Хан зазначають, що в подібних випадках «вимоги компенсації взагалі ігнорувалися багатими державами» [3].

Як приклад масштабних економічних збитків можна привести втрати СРСР (а згодом Росії) внаслідок участі у здійсненні режиму всеохоплюючих економічних санкцій, введених Радою Безпеки ООН щодо Іраку. Ірак був одним із ключових арабських партнерів СРСР в торгово-економічній сфері – укладалися великі контракти на облаштування нафтопромислів на півдні Іраку, будівництво газопроводу Насирія-Багдад, ТЕС «Юсифов». Сподівання деяких російських експертів, що упущена вигода може бути компенсована розвитком економічних відносин з багатьма державами Перської Затоки, виявилися не реалізованими. Так, після 1991 року 70 відсотків замовлень у Кувейті припало на частку американських компаній [4]. Беручи до уваги збитки від втрати сегмента іракського ринку зброї, втрати вигоди співробітництва у нафтовому секторі, можливості інших напрямів торгового обміну, загальний збиток оцінюється в суму близько 30 млрд дол. [5].

Важливо відзначити, що вирішення проблеми обґрунтованої компенсації економічного збитку, понесеного державами в результаті участі в санкційних режимах, безпосереднім чином впливає на питання дотримання їх державами. «Надання допомоги третім державам, які постраждали від застосування санкцій, ще більшою мірою сприяло б ефективному і всеосяжному підходу міжнародного співтовариства до санкцій, введених Радою Безпеки», підкреслюється в резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Здійснення положень Статуту ООН, що стосуються надання допомоги третім державам, які постраждали від застосування санкцій» [6].

Зворотна ситуація відсутності компенсацій призводить до появи у держав «стимулів» до того, щоб обходити режим санкцій. Подібне положення особливо характерно для країн, які територіально межують з об'єктом санкцій. На підтвердження сказаного, у доповіді Генерального секретаря ООН про роботу Організації констатується, що «у багатьох випадках сусідні країни, яким було завдано значної шкоди внаслідок дотримання режиму санкцій, не отримували підтримки від міжнародної спільноти, і тому вони закривали очі на численні порушення санкцій» [7].

Цілеспрямовані економічні санкції

Беручи до уваги зростаючі вимоги міжнародного співтовариства розглянути шляхи зменшення руйнівних наслідків санкцій та підвищення їх ефективності, в усьому світі стали вивчати питання про надання економічним санкціям більш цілеспрямованого характеру. У 2001 році Швейцарія та Німеччина спільно ініціювали в ООН питання про застосування економічних санкцій цілеспрямованого характеру. Швейцарія очолила роботу з розробки механізмів націлених фінансових санкцій, включаючи розробку типового внутрішньодержавного законодавства, необхідного для їх здійснення, Німеччина – з розробки більш ефективних форм здійснення ембарго на поставки зброї. У рамках Інтерлакенського і Боннсько-Берлінського процесу також обговорювалися питання вдосконалення процесу здійснення санкцій в частині їх чіткого націлювання на конкретних лідерів держав і недержавних утворень, відповідальних за здійснення міжнародних правопорушень, мінімізації їх негативного гуманітарного та економічного впливу на треті держави, дієвих правових і адміністративних механізмів застосування санкцій на національному рівні.

Рада Безпеки ООН також виявила інтерес до шведських досліджень щодо підвищення ефективності та адресності міжнародних санкцій, схваливши Стокгольмський процес. За дорученням уряду Швеції Упсальський університет очолював дослідження в рамках Стокгольмського процесу, який тривав більше року за участю офіційних осіб уряду, неурядових організацій, Секретаріату ООН, регіональних організацій та міжнародних інституцій, а також представників наукових кіл та експертів різного профілю, які мають досвід роботи в галузі здійснення санкцій. Його підсумки були представлені в роботі під назвою «Забезпечення ефективності адресних санкцій – керівні принципи реалізації альтернатив політики ООН». Варто зазначити, що деякі висновки Стокгольмського процесу щодо здійснення цілеспрямованих санкцій були відображені в більш жорстких вимогах до подання доповідей, які містяться у резолюції Ради Безпеки 1455 (2003).

Результатом вищевказаних досліджень стала поява концепції «цілеспрямованих» (targeted) або «розумних» (smart) санкцій. Їхня суть – к максимально адресному, «точковому» впливі безпосередньо на об'єкт санкцій – конкретних осіб чи політичні групи, що несуть пряму відповідальність за вчинення міжнародних правопорушень, наявності гранично ясних і чітких цілей ведення, строків здійснення та критеріїв скасування режиму.

Крім того, цілеспрямовані економічні санкції здійснюються таким чином, щоб звести до мінімуму негативні наслідки, в першу чергу гуманітарного характеру. Серед можливих форм здійснення економічних санкцій вимогам цілеспрямованих санкцій найбільш відповідають ембарго на постачання зброї і заморожування фінансових активів [8].

Зміст даних форм здійснення економічних санкцій дозволяє досягти вибіркової дії, спрямованої безпосередньо на осіб, відповідальних за здійснення міжнародних правопорушень, за допомогою чого мінімізується негативний гуманітарний вплив, а крім того уникнути суттєвих економічних проблем третіх держав внаслідок їх участі у здійсненні режимів. В якості яскравого прикладу цілеспрямованих санкцій можна навести режим економічних санкцій, запроваджений Радою Безпеки щодо УНІТА в Анголі і бунтівників в Сьєрра-Леоне та Ліберії, спрямований на перекриття основного джерела їх фінансування – незаконних алмазів, кошти від контрабанди яких підживлювали конфлікти в даних країнах.

Нині потенціал цілеспрямованих санкцій у повному обсязі задіяний Радою Безпеки в режимах економічних санкцій, спрямованих на протидію фінансуванню тероризму. Елементи концепції «цілеспрямованих» економічних санкцій також інкорпоровані у зміст та порядок здійснення режиму міжнародних економічних санкцій щодо руху «Талібан» і «Аль-Каїда». Адресний режим, що включає заморожування фінансових активів і ембарго на постачання зброї, націлений на створення таких умов, в яких для руху «Талібан», організації «Аль-Каїда» і пов'язаних з ними осіб і організацій унеможливується процес мобілізації грошових коштів, отримання до них доступу, закупівлі зброї та перетину міжнародних кордонів.

Варто відзначити, що не усі дослідники даної тематики високо оцінюють ефективність адресних санкцій. Як особливо малоефективні деякі експерти відзначають санкції проти конкретних високопосадовців, оскільки у авторитарних державах незмінні керівники та їх оточення мають можливість задовольнити свої фінансові потреби за рахунок доходів у власній країні, при цьому набагато важливіше для них не «втратити лице»

та не піддатися зовнішньому тиску. На протидію їм можна зазначити, що вплив чинять не стільки безпосередньо санкції, скільки загальне погіршення інвестиційного клімату, згорання співробітництва в усіх сферах, ізоляція від світових досягнень тощо, а також неминуче в умовах конфронтації зростання військових видатків.

З метою підтримати зусилля ООН у галузі підвищення ефективності адресних санкцій за дорученням урядів Швейцарії, Німеччини та Швеції Інститут міжнародних досліджень імені Уотсона у 2006 році підготував «Білу книгу» під назвою «Посилення цілеспрямованих санкцій на основі об'єктивних та чітких процедур». У «Білій книзі» досліджується практика роботи комітетів Ради Безпеки по санкціях та наводяться рекомендації по вдосконаленню процедур адресності застосування цілеспрямованих санкцій ООН.

Цілеспрямовані санкції, окрім виконання ролі ефективного інструменту вирішення конфліктів, могли б грати важливу стримуючу роль і бути елементом загальної стратегії превентивної дипломатії. Не можна не враховувати, що для припинення серйозних міжнародних правопорушень, таких, наприклад, як міжнародна агресія, геноцид тощо, необхідні і відповідні заходи примусу. У подібних випадках зберігають своє значення всеосяжні міжнародні економічні санкції, здійснювані за допомогою економічної блокади і повного ембарго. Різні форми здійснення економічних санкцій повинні доповнювати один одного.

Аналізуючи практику Ради Безпеки останнього періоду, можна зробити висновок, що застосування економічних санкцій еволюціонувало від заходів загальної дії до комбінованого використання цілеспрямованих санкцій, що мають більш адресний характер.

Висновки і пропозиції. Виходячи з положення про неприпустимість створення ситуації, коли внаслідок здійснення режиму економічних санкцій наноситься значний матеріальний і фінансовий збиток третім державам, можна визначити такі напрями подальшої діяльності для вирішення спеціальних економічних проблем постраждалих третіх країн:

- спрощення механізму консультацій з третіми державами, які стикаються або можуть зіткнутися зі спеціальними економічними проблемами (за статтею 50 Статуту ООН). З цією метою необхідним є прийняття Комітетами Ради Безпеки щодо санкцій керівних принципів, які чітко регламентують процедурні питання проведення консультацій подібного роду: підстави та порядок звернення держав, порядок, строки та підстави відмови у розгляді звернення держав про надання компенсації тощо;

- доповіді державами на виконання резолюцій Ради Безпеки повинні містити аналіз можливих негативних економічних наслідків здійснення режиму санкцій, для того щоб Рада Безпеки і її комітети могли працювати зі своєчасною інформацією та оцінками і мали змогу при збереженні ефективності режиму санкцій вносити необхідні корективи або часткові зміни у порядок здійснення режиму або ж у сам режим санкцій;

- одним із найважливіших аспектів діяльності створюваних у рамках Комітетів Ради Безпеки щодо санкцій Груп спостереження і контролю має стати моніторинг економічних наслідків здійснення державами режиму санкції, а також проведення незалежної оцінки збитку, що виник у зв'язку з цим;

- розробка методології виявлення шкоди та визначення розміру відповідної компенсації третім країнам. В основу методології виявлення збитку повинні бути покладені об'єктивні критерії та параметри, які підлягають кількісному обліку та аналізу. Найважливішим індикатором має стати

скорочення рівня товарообігу між державою-об'єктом економічних санкцій і державою, які беруть участь у здійсненні режиму санкцій.

Важливим є створення ефективного працюючого механізму компенсації економічного збитку. Доцільною була б організація спеціального компенсаційного фонду в рамках відповідних комітетів по санкціях Ради Безпеки за допомогою ресурсів міжнародних фінансових установ ООН.

Варто зазначити, що реалізація перерахованих вище напрямів вирішення спеціальних економічних проблем постраждалих третіх держав повинна будуватися на принципі розумного поєднання економічних інтересів держав і виконання ними вимог норм міжнародного права з питань підтримання міжнародного миру та безпеки.

Література:

1. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН: «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия и смежные вопросы» 47/120А, 18/12/1992; «Повестка дня для мира», в частности раздел IV «Специальные экономические проблемы, возникающие из проведения превентивных или принудительных мер» 47/120В, 20/09/1993.
2. Доклады Генерального секретаря ООН об экономической помощи государствам, пострадавшим в результате осуществления резолюций Совета Безопасности о введении санкций против Союзной Республики Югославия: А/49/356, А/50/423, А/51/356, А/52/535, А/55/620, А/56/632, А/58/358.
3. Mack A., Khan A. The Efficacy of UN Sanctions. // Security Dialogue. 2000. No. 3. P. 283 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sdi.sagepub.com/content/31/3/279.extract>.
4. Прозорова Г.К. Иракский кризис и Россия // Дипломатический ежегодник. – М., 1999. – С. 57.
5. Шафраник Ю. «Новая дорога – в новое десятилетие». Материалы заседания Международного круглого стола «10 лет санкций – дорога в никуда» // Нефтегазовая вертикаль. – 2001. – № 8.
6. Доклад ООН: А/ДЕ5/59/45, 16/12/2004.
7. Доклад ООН: А/55/1, 30/08/2000.
8. Выступление Генерального секретаря ООН К. Аннана «Новое мышление для Организации Объединенных Наций», Давос, 26/01/2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.un.org/russian/basic/sg/messages/2006/davos06.htm.
9. Лукашук И.И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М.: Волтере Клувер, 2004. – 432 с.
10. Нешатаева Т.Н. Санкции системы ООН (международно-правовой аспект) / Т.Н. Нешатаева. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1992. – 108 с.

Левчий М.А. Проблемы применения международных экономических санкций: экономические последствия для третьих стран

Аннотация. В работе рассматриваются последствия применения экономических санкций Совета Безопасности ООН для третьих стран. Приводятся причины экономических потерь стран, которые понесли урон вследствие исполнения санкционного режима, проанализированы имеющиеся механизмы компенсации урона третьим странам в системе ООН, даются рекомендации по усовершенствованию существующего механизма компенсации экономического урона. Уделено внимание вопросу «точечных» (адресных) санкций, которые позволяют уменьшить негативные последствия гуманитарного характера для страны – объекта санкций и минимизировать экономические потери третьих стран от введения санкционного режима.

Ключевые слова: санкции, экономические санкции Совета Безопасности ООН, международные экономические санкции, эффективность санкций, точечные санкции.

Levchiy M.A. Problems of international economic sanctions application: economic consequences for third countries

Summary. The article discusses the consequences of the UN Security Council economic sanctions the for third countries. The causes of the economic losses as a result of the execution of the sanctions regime are presented, existing arrangements for compensation of damage to third countries in the UN system are analyzed. Recommendations to improve the existing mechanism of compensation for economic damage. Attention is paid to the «smart» (targeted) sanctions that reduce the negative humanitarian consequences for the target country and minimize economic losses of third countries from sanctions regime.

Keywords: sanctions, UN Security Council sanctions, economic sanctions, efficiency of economic sanctions, targeted sanctions.