

Кешнер М.В.

К ВОПРОСУ О ПРОЕКТАХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ

Аннотация: Принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые прежде всего характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования. В отсутствие централизованного аппарата принуждения оно осуществляется децентрализованно (индивидуально) – государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) – при помощи институционального механизма международных организаций посредством международно-правовых санкций. Применение международных санкций относится к наиболее сложным и значимым вопросам современного международного права. Связано это с рядом серьезных проблем, возникающих в процессе осуществления режимов международных санкций, существование которых является основной причиной критических замечаний относительно их эффективности. В представленной статье анализируется модификация санкционных режимов, введенных резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, в рамках реализации концепции целенаправленных санкций. Обосновывается необходимость дальнейшего реформирования международных санкций как мер принуждения, применяемых централизованно при помощи институционального механизма международных организаций. Определяются основные тенденции международно-правового регулирования применения международных санкций, направленных на совершенствование их нормативных основ и практики применения.

Abstract: Coercion in the international law has its own characteristics, primarily predetermined by the nature of interstate relations and by methods of their regulation. If there is not any centralized apparatus of coercion, it is executed in a decentralized way (individually) – by the states, through the mechanism of countermeasures, and in a centralized way (collectively) – by using the institutional mechanism of international organizations through international legal sanctions. The use of international sanctions belongs to the most complex and significant issues of modern international law. This is due to a number of serious problems occurring in the process of implementing the international sanctions regimes, the existence of which is the main reason for critical comments on their effectiveness. The present article examines the modification of sanction regimes imposed by resolutions of the Security Council of the United Nations Organization within the implementation of the concept of targeted sanctions. The necessity of the further reforming of international sanctions is substantiated as coercive measures applied by means of a centralized institutional mechanism of international organizations. The main tendencies of the international legal regulation of using international sanctions aimed at improving their regulatory framework and practices are determined.

Ключевые слова: международные санкции, резолюции Совета Безопасности, режим международных санкций, целенаправленные санкции, эффективность международных санкций, замораживание финансовых средств, адресность международных санкций, формы осуществления санкций, легитимность международных санкций, эмбарго

Keywords: international sanctions, the Security Council resolutions, international sanctions regime, targeted sanctions, effectiveness of the international sanctions, freezing of funds, target orientation of international sanctions, forms of executing sanctions, legitimacy of the international sanctions and embargo.

Принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые прежде всего характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования.¹ В отсутствие централизованного аппарата принуждения оно осуществляется децентрализованно (индивидуально) – государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) – при помощи институ-

ционального механизма международных организаций посредством международно-правовых санкций.

Анализ современных международных отношений позволяет с уверенностью говорить о значительном применении санкций. Так, если за период с начала своего существования до 1989 г., Совет Безопасности ООН применял санкции дважды: в отношении Южной Родезии (1966 г.) и ЮАР (1977 г.),² то начиная с 1990 г.

¹ См.: Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 306-317.

² Док. ООН: S/RES/232(1966), 16 december 1966; S/RES/418(1977), 4 november 1977.

режим санкций был введен в отношении Ирака, Сомали, сил УНИТА в Анголе, Руанды, Сьерра-Леоне, бывшей Югославии, включая Косово, Гаити, Афганистана (Аль-Каида/Талибан), Эритреи и Эфиопии, Либереи, Конго, Кот-д'Ивуара, Судана, Корейской Народно-Демократической Республики, Ирана, Ливии.³

Применение международных санкций относится к наиболее сложным и значимым вопросам современного международного права. В докладе Генерального секретаря ООН о работе Организации в 2000 г. отмечается, «что 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

Связано это с рядом серьезных проблем, возникающих в процессе осуществления режимов международных санкций, существование которых является основной причиной критических замечаний относительно их эффективности. В числе наиболее значимых: причинение так называемого сопутствующего урона гражданскому населению страны, которое не является официально провозглашенным объектом экономических санкций («гуманитарный аспект»), и материальный ущерб, причиняемый санкционным режимом третьим государствам, как следствие перерыва экономических связей с государством, против которого санкции направлены.

Учитывая отмеченные трудности в практике применения международных санкций, «во всем мире стали изучать вопрос о том, как сделать санкции более тонким инструментом, применяя их более нацелено», усовершенствовав планирование и осуществление санкционных режимов.⁵

С начала 1990-х годов ООН стремится придать санкциям целенаправленный характер. В рамках Интерлакенского и Боннско-берлинского процесса, совместно инициированного в 2001 г. в ООН Швейцарией

и Германией, обсуждаются вопросы совершенствования процесса осуществления санкций в части их четкого нацеливания на конкретных лидеров государств и негосударственных образований, ответственных за совершение международных правонарушений, минимизации их негативного гуманитарного и экономического воздействия на третьи государства, действенных правовых и административных механизмов применения санкций на национальном уровне.⁶

Совет Безопасности ООН также проявил интерес к шведским исследованиям по повышению эффективности и адресности международных санкций, одобрив Стокгольмский процесс. Итоги Стокгольмского процесса были представлены в работе под названием «Обеспечение эффективности адресных санкций – руководящие принципы реализации альтернатив политики ООН».⁷

С целью поддержать непрерывные усилия ООН в рассматриваемой области по поручению правительств Швейцарии, Германии и Швеции Институт международных исследований имени Уотсона Браунского университета (Провиденс, Род-Айленд) в 2006 г. подготовил «Белую книгу» под названием «Укрепление целенаправленных санкций на основе объективных и четких процедур». В «Белой книге» исследуется действующая практика работы комитетов Совета Безопасности ООН по санкциям и предлагаются рекомендации по усовершенствованию процедур адресности применения целенаправленных санкций ООН.⁸

Работа по повышению эффективности санкций ведется непосредственно в рамках ООН и ее учреждений. Мандат Рабочей группы по общим вопросам, касающимся санкций, учрежденной Советом Безопасности ООН, предусматривает подготовку рекомендаций общего характера относительно путей повышения эффективности санкций ООН.

Многие из рекомендаций, сформулированных в процессе обсуждений Рабочей группы, в совокуп-

³ Док. ООН: S/RES/661(1990), 6 august 1990; S/RES/713(1991), 25 september 1991; S/RES/788(1992), 19 november 2002; S/RES/748(1992), 31 march 1992 года; S/RES/733(1992), 23 january 1992; S/RES/864(1993), 15 september 1993; S/RES/841(1993), 16 june 1993; S/RES/918(1994), 17 may 1994; S/RES/1132(1997), 8 october 1997; S/RES/1160(1998), 31 march 1998; S/RES/1267(1999), 15 october 1999; S/RES/1298(2000), 17 may 2000; S/RES/1343(2001), 7 march 2001; S/RES/1493(2003), 28 julie 2003, S/RES/1572(2004), 15 november 2004; S/RES/1591(2005), 28 march 2005; S/RES/1718(2006) 14 october 2006; S/RES/1737(2006) 23 december 2006.

⁴ Док. ООН: A/55/1, 30 august 2000. Глава 1 «Обеспечение мира и безопасности». П.99.

⁵ См. док. ООН: Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль ООН в 21-м веке». A/54/2000, 27 march 2000. «Е. Целенаправленные санкции». П. 229-233.

⁶ Кононова К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов. М.: Волтерс Клувер. 2010. С.126-151.

⁷ Некоторые выводы Стокгольмского процесса по осуществлению целенаправленных санкций были отражены в более жестких требованиях к представлению докладов, которые содержатся в резолюции Совета Безопасности 1455 (2003). См. доклад Генерального секретаря ООН «Осуществление положений Устава ООН, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций»: A/58/346, 5 september 2003.

⁸ См.: Курдюков Г.И., Кешиер М.В. Применение целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН. Международное право и национальные интересы Российской Федерации. Сборник статей. М., Дип.академия МИД России, 2008. С. 199-213.

ности с идеями в рамках Интерлакенского, Боннско-берлинского и Стокгольмского процессов нашли свое практическое применение в деятельности Совета Безопасности по разработке, введению и осуществлению режимов санкций.⁹

Проследим эволюцию практики применения международных санкций Совета Безопасности ООН в последние годы с переходом от широких, но разрозненных мер к комбинированному использованию целенаправленных санкций.

1. Изменение целевых установок международных санкций и форм их осуществления. Диапазон заявленных целей введения санкций непрерывно расширяется, охватывая отражение агрессии, восстановление демократических правительств, защиту прав человека, прекращение войн, борьбу с терроризмом и поддержку мирных соглашений. Принципиально важно заметить, что посредством международных санкций можно добиться пересмотра политики, проводимой режимом, против которого они направлены, однако при этом их не следует использовать для устранения этого режима или изменения его фундаментальной природы. Формы осуществления санкций модифицируются одновременно с развитием самой концепции санкционного принуждения, отражающей изменения характера международных угроз, фактор глобального углубления экономической взаимозависимости государств, а также учитывающей практические результаты осуществления Советом Безопасности режимов санкций. Анализ практики применения Советом Безопасности санкций позволяет говорить о тенденции смещения в выборе тех или иных форм осуществления санкций в пользу форм, носящих целенаправленный и избирательный характер, таких как частичное эмбарго, замораживание средств и иных экономических ресурсов объекта санкций.

2. Использование практики «отсроченных» санкций, их суть состоит в приостановке действительного наложения санкций посредством определения Советом Безопасности ООН в резолюциях фиксированного срока для выполнения требований, предъявляемых к объекту, невыполнение которых в течение данного срока служит основанием для введения санкционного режима. Так, режимы экономических санкций, введенные резолюциями Совета Безопасности ООН 1572 (по Кот-д'Ивуару) и 1591 (по Судану), должны были создать стимулы для мира, поскольку эмбарго на поставки оружия стало немедленно применяться ко всей территории Кот-

д'Ивуара и к Дарфуру на территории Судана, тогда как замораживание активов в отношении конкретных лиц и связанных с ними организаций должно было вступить в силу только через 30 дней после их принятия.¹⁰ Отсрочка в один месяц давала сторонам стимул для того, чтобы они быстро подключились к мирному процессу и тем самым избежали бы применения к ним международных санкций.

3. Укрепление режима санкций, включая создание групп экспертов по контролю за их осуществлением и включение в мандаты миротворческих сил задач по оказанию содействия в обеспечении контроля за соблюдением эмбарго на поставки оружия. Международные санкции могут быть эффективными лишь в том случае, если Совет Безопасности ООН сможет через свои группы экспертов контролировать осуществление санкционного режима и вносить коррективы в свою стратегию, с тем чтобы стимулировать соблюдение предъявляемых им требований. Несоблюдение государствами введенных Советом Безопасности ООН международных санкций может также значительно снизить или вообще свести на нет эффективность их режимов. «Сталкиваясь с государствами, которые обладают возможностями для выполнения своих обязательств, но то и дело не выполняют их, Совету Безопасности может потребоваться принимать дополнительные меры для обеспечения соблюдения, и он должен разрабатывать график заранее установленных санкций за их невыполнение государствами», отмечается в Докладе «Более безопасный мир: наша общая ответственность».¹¹ В настоящее время резолюции Совета Безопасности ООН о введении санкционного режима одновременно содержат положения о возможности введения «вторичных» санкций за несоблюдение или ненадлежащее соблюдение санкционного режима.

3. Адресность применения. Максимальная адресность применения санкционных режимов достигается посредством составления перечней лиц и организаций. В целях обеспечения существования справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедуры их исключения из этих списков, а также применения изъятий по гуманитарным соображениям, Совет Безопасности 19 декабря 2006 года принял резолюцию 1730 (2006), в которой

⁹ Международное право. Общая часть. Отв. ред. Р.М.Валеев, Г.И.Курдюков. М., Статут, 2011. С. 455-525.

¹⁰ Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации // A/60/1, 5 august 2005.

¹¹ Доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность». A/59/565, 2 december 2004.

Совет просил Генерального секретаря создать в Секретариате (Сектор вспомогательных органов Совета Безопасности) Контактный центр для приема просьб об исключении из перечня. Следующим важным шагом явилось учреждение резолюцией Совета Безопасности 1904 (2009) Омбудсмана и Канцелярии Омбудсмана.¹²

Анализ практики применения международных санкций показывает, что санкции могут в огромной мере способствовать поддержанию международного мира и безопасности, если они применяются не как самоцель, а используются в поддержку целостного подхода к урегулированию конфликта, включающего предотвращение, посредничество, поддержание мира. Проведенная за последнее десятилетие Советом Безопасности ООН и его вспомогательными структурами, экспертными группами работа позволила существенно продвинуться вперед в развитии механизма целенаправленных санкций: если раньше они зачастую представляли собой грубое средство ненаправленного воздействия, то сегодня превратились в инструмент, отличающийся более адресным характером.

Международные санкции эффективнее всего срабатывают как средство убеждения, а не наказания. Необходимо, чтобы в санкциях присутствовали элементы побуждающие мотивы, стимулирующие их соблюдение. Объект санкций должен понимать, принятие каких шагов от него ожидается. При этом частичное или полное выполнение предъявляемых требований должно вызывать соответствующую реакцию со стороны Совета Безопасности ООН, проявляющуюся, соответственно, в ослаблении режима международных санкций или в их снятии.

Важнейшей задачей в настоящее время является обеспечение легитимности международных санкций. Так, поддержание мира и безопасности в значительной мере зависит от общего понимания того, когда применение международно-правовых санкций является легитимным. В этой связи, при принятии решения о введении международных санкций необходимо исходить, прежде всего из того, чтобы санкции содействовали поддержанию международного мира и безопасности и были легитимными с точки зрения положений Устава ООН и иных норм международного права. Представляется необходимым при принятии Советом Безопасности

ООН решения о введении санкций учитывать следующие базовые критерии легитимности: серьезность угрозы; правильная цель; крайнее средство; соразмерность средств.

Однако одним из принципиальных и не находящим адекватного разрешения остается вопрос об оказании помощи третьим государствам, пострадавшим от участия в режиме санкций. Между тем размеры и цена вопроса участия в санкционном режиме носит значительных характер. Необходим также дополнительный прогресс в работе над процедурами включения в перечень лиц, на которых распространяется санкционный режим и исключения из него, с тем, чтобы снять вопросы нарушения при этом прав человека.

Библиография:

1. Кононова К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов. М.: Волтерс Клувер. 2010. С.126-151.
2. Курдюков Г.И., Кешнер М.В. Применение целенаправленных санкций Советом Безопасности ООН . Международное право и национальные интересы Российской Федерации. Сборник статей. М., Дип. академия МИД России, 2008. С. 199-213.
3. Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 306-317.
4. Международное право. Общая часть. Отв.ред. Р.М.Валеев, Г.И.Курдюков. М., Статут, 2011. С. 455-525.

References (transliteration):

1. Kononova K.O. Sanktsionnye rezolyutsii Soveta Bezopasnosti OON i ikh implementatsiya v natsional'nykh pravovykh sistemakh gosudarstvchlenov. M.: Volters Kluver. 2010. S.126-151.
2. Kurdyukov G.I., Keshner M.V. Primenenie tselenapravlennykh sanktsii Sovetom Bezopasnosti OON . Mezhdunarodnoe pravo i natsional'nye interesy Rossiiskoi Federatsii. Sbornik statei. M., Dip. akademiya MID Rossii, 2008. S. 199-213.
3. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti. M.: Volters Kluver, 2004. S. 306-317.

¹² S /RES/1730 (2006) 19 December 2006; S/RES/1904 (2009) 17 December 2009.