

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.4
DOI

К. В. Громо́венко
*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету*

ЕКОНОМІЧНІ САНКЦІЇ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ

У статті досліджено сучасні міжнародно-правові аспекти ефективності застосування економічних санкцій. Зазначено, що питання введення міжнародних економічних санкцій займають найважливіше місце в процесі здійснення санкційного режиму. Констатовано, що підтримка миру й безпеки значною мірою залежить від наявності загального розуміння того, коли застосування економічних санкцій легітимне, а його відсутність завжди загрожує ослабленням міжнародного правопорядку. Наголошено, що у зв'язку із цим під час прийняття рішення про введення міжнародних економічних санкцій необхідно виходити насамперед із того, щоб економічні санкції сприяли підтримці міжнародного миру й безпеки й були легітимними з боку положень Статуту ООН та інших норм міжнародного права. Зазначено, що істотною властивістю, що визначає зміст економічних санкцій і відрізняє їх від інших, передбачених Статутом ООН примусових заходів, є досягнення цілей їх введення за допомогою надання впливу на економіку об'єкта санкцій, який може мати як всеосяжний, так і спрямований характер, стримуючи потенційні можливості об'єктів санкцій із розвитку певних галузей виробництва, економічної інфраструктури, обмежуючи товарообіг конкретних груп товарів та інвестиційний режим.

Констатовано, що міжнародні економічні санкції розглядаються в міжнародній доктрині й практиці як обставини, що виключають відповідальність суб'єктів міжнародного права, які їх застосовують, незважаючи на те, що їх здійснення може вилитися в недотримання міжнародних зобов'язань щодо держави-правопорушника й заподіяти їй шкоду.

Визначено, що санкційні повноваження Ради Безпеки ООН і Генеральної Асамблеї ООН взаємодоповнюють один одного та є складовими частинами санкційної компетенції ООН у цілому за явної переваги санкційних повноважень Ради Безпеки. Наголошено, що негативна тенденція, простежувана нині, полягає в невисокій оцінці санкційних режимів, і у зв'язку із цим ставиться під сумнів ефективність самого інструменту міжнародних санкцій. Досліджено питання реформування як Ради Безпеки ООН, так і ООН у цілому. Зазначено, що необхідність самого процесу реформування викликана значними змінами ситуації у світі в плані глобальної безпеки. Констатовано, що рушійною силою відповідних реформ повинні стати потреби реального світу. Визначено, що основним критерієм оцінки ефективності економічних санкцій визначаються співвідношення між дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої вони були здійснені. Обґрунтовано, що підвищення ефективності економічних санкцій неможливе без реформування процесу введення, здійснення та закінчення санкційних режимів.

Ключові слова: міжнародне право, міжнародні економічні санкції, міжнародна доктрина, санкційний режим, глобальна безпека, міжнародні зобов'язання, підвищення ефективності санкцій, світова спільнота.

Gromovenko K. V. ECONOMIC SANCTIONS: INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF EFFECTIVENESS

The article examines modern international legal aspects of the effectiveness of applying economic sanctions. It is noted that the issue of introducing international economic sanctions occupies an important place in the process of implementing the sanctions regime. It is stated that the maintenance of peace and security largely depends on a common understanding of when the application of economic sanctions is legitimate, and its absence always threatens to weaken the international legal order. It was noted that in this regard, when making a decision on the introduction of international economic sanctions, it is necessary to proceed, first of all, from the point of view of the fact that economic sanctions contribute to the maintenance of international peace and security and are legitimate from the point of view of the provisions of the UN Charter and other norms of international law. It is indicated that an essential property that determines the content of economic sanctions and distinguishes them from other coercive measures provided for by the UN Charter is to achieve the goals of their introduction by influencing the economy of the object of sanctions, which can be both comprehensive and directional, restraining the potential of the objects of sanctions for the development of certain industries, economic infrastructure, limiting the trade turnover of specific groups of goods and investment regime.

It is stated that international economic sanctions are considered in international doctrine and practice as circumstances that exclude the responsibility of the subjects of international law who apply them, despite the fact that their implementation may result in non-compliance with international obligations towards the offending state and cause harm to it.

It is determined that the sanctions powers of the UN Security Council and the UN General Assembly complement each other and are components of the UN sanctions competence as a whole, with a clear predominance of the sanctions powers of the Security Council. It is noted that the negative trend currently observed is a low assessment of sanctions regimes, and in this regard, the effectiveness of the instrument of international sanctions itself is called into question.

The issues of reforming both the UN Security Council and the UN as a whole are investigated. It is noted that the need for the reform process itself is caused by significant changes in the situation in the world in terms of global security. It is stated that the driving force of the relevant reforms should be the needs of the real world. It is determined that as the main criterion for evaluating the effectiveness of economic sanctions, the relationship between the actual result and the goal for which they were implemented is determined. It is proved that improving the effectiveness of economic sanctions is impossible without reforming the process of introducing, implementing and ending sanctions regimes.

Key words: international law, international economic sanctions, international doctrine, sanctions regime, global security, international obligations, improving the effectiveness of sanctions, international community.

Постановка проблеми. Укладачі Статуту Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) визнавали, що здійснення примусу може виявитися необхідним для запобігання та усунення загрози миру, придушення актів агресії або інших порушень миру. Застосований законним і належним чином, примус є найважливішою складовою частиною будь-якої дієвої системи колективної безпеки. Аналіз сучасних міжнародних відносин дозволяє з упевненістю говорити про значне застосування економічних санкцій. Так, протягом останнього десятиріччя ООН ввела більше режимів економічних санкцій, ніж будь-коли раніше. Цей період називають десятиріччям економічних санкцій ООН. Діапазон заявлених цілей введення санкцій за такої умови безперервно розширюється, охоплюючи відтворення агресії, відновлення демократичних урядів, захист прав людини, припинення воєнних конфліктів, боротьбу з тероризмом і підтримку мирних угод.

Зростання числа застосування економічних санкцій зумовлене низкою об'єктивних причин. Насамперед це глобалізація міжнародних економічних процесів, що характеризуються зростаючим ступенем інтенсивної інтеграції як ринків товарів і послуг, так і капіталів. Наслідком поглиблення взаємодії національних економік більшості держав, інтернаціоналізації фінансового й виробничого капіталу є посилююча взаємопов'язаність держав диверсифікованими зв'язками економічного співробітництва, від нормального функціонування яких залежать їхні життєві інтереси. Загальновідомо, що нині стабільне становище держави визначається насамперед рівнем розвитку її економіки. У зв'язку із цим припинення або обмеження економічних відносин може мати істотні наслідки, роблячи економічні санкції потужним інструментом впливу на правопорушника. Це положення особливо актуально для країн, що розвиваються. Крім того, поява все більш руйнівних засобів і гібридних методів війни створило об'єктивні передумови необхідності відмови від широкого використання збройних насильницьких заходів.

Істотний вплив на зміну концепції примусу здійснила й зміна характеру загроз міжнародному миру й безпеці. Необхідно визнати, що найсерйозніші загрози безпеці, з якими ми стикаємося натеper, далеко не зводяться до агресивних війн між державами, в яких велику роль має прямий

військовий примус. Сучасні загрози містять злидні, погіршення стану навколишнього середовища, не припиняються локальні конфлікти, поширення та можливість застосування ядерної, хімічної та біологічної зброї, міжнародний тероризм і транснаціональна організована злочинність. Ці загрози походять як від держав, так і недержавних суб'єктів.

Ураховуючи такі фактори, економічні санкції набувають все більшого значення, будучи дієвим засобом у процесі колективної реакції на порушення норм міжнародного права, недотримання яких кваліфікується як загроза або порушення міжнародного миру й безпеки. Ефективність застосування економічних санкцій належить до найскладніших і значущих питань сучасного міжнародного права. Санкції не завжди приносять однакові результати в плані спонукання до виконання резолюцій Ради Безпеки ООН, і в останні роки їх ефективність все частіше ставиться під сумнів. Пов'язано це з низкою серйозних проблем, що виникають у процесі здійснення режимів економічних санкцій, існування яких є основною причиною критичних зауважень щодо їх ефективності.

Ураховуючи труднощі в практиці застосування міжнародних економічних санкцій, у всьому світі стали вивчати питання про те, як зробити санкції більш тонким та ефективним інструментом, застосовуючи їх більш спрямовано, удосконаливши планування та здійснення санкційних режимів.

Усе вищезазначене й зумовило актуальність статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Певним аспектам теоретико-правового дослідження міжнародно-правових аспектів застосування економічних санкцій приділялась увага таких науковців, як В. Бруза, М. Голліард, А. Грачова, Г. Гуфбауер, К. Еліот, Ц. Ель-Ашкер, Д. Кононенко, Г. Курдюкова, Г. Лауріла, І. Лукашук, Т. Мейдіс, Л. Мінгазова, Б. Оегг, В. Пахіля, Я. Ришка, С. Романенко, П. Рудольф, Ю. Седляр, А. Сищук, Д. Скотт, І. Суханова, В. Сушова-Сальмінен, К. Фліссак, В. Чубарев, В. Шайдулліна, Г. Шнайдер, М. Штайнеггер. Слід наголосити, що в умовах стрімкого розвитку й зміни міжнародного законодавства багато досліджень у сфері частково втратило свою актуальність. Водночас нагальним питанням, яке постає нині перед наукою міжнародного права, є дослідження правових механізмів підвищення ефективності застосування

економічних санкцій на світовій арені в умовах мінливої економіко-політичної ситуації.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження сучасних міжнародно-правових аспектів ефективності застосування економічних санкцій.

Виклад основного матеріалу. Питання введення міжнародних економічних санкцій займають найважливіше місце в процесі здійснення санкційного режиму. Принциповим є такий момент. Підтримка миру й безпеки значною мірою залежить від наявності загального розуміння того, коли застосування економічних санкцій легітимне. Навпаки, його відсутність завжди загрожує ослабленням міжнародного правопорядку [11].

У зв'язку із цим під час прийняття рішення про введення міжнародних економічних санкцій необхідно виходити насамперед із того, щоб економічні санкції сприяли підтримці міжнародного миру й безпеки й були легітимними з боку положень Статуту Організації Об'єднаних Націй та інших норм міжнародного права [13].

Сучасний розвиток міжнародних відносин ставить перед світовою спільнотою найважливіше завдання встановлення верховенства права в міжнародних справах [11].

Гл. VII Статуту ООН передбачає такі види санкцій, що вживаються Радою Безпеки ООН «для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки»: повне або часткове переривання економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин. Крім того, якщо Рада Безпеки ООН вважатиме, що зазначені заходи можуть виявитися недостатніми або вже виявилися недостатніми, вона уповноважена здійснювати такі дії за допомогою повітряних, морських або сухопутних сил, які будуть необхідними для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки. Такі дії можуть містити демонстрації, блокаду й інші операції повітряних, морських або наземних сил членів ООН. Зауважимо, що перелік заходів, що міститься в статті 41 гл. VII Статуту ООН, не вичерпний. Різноманіття міжнародного життя може викликати нові специфічні види санкцій [7].

Таким чином, в арсеналі застосовуваних Радою Безпеки ООН примусових заходів, ураховуючи їх відмінний характер, спрямованість, механізм введення, здійснення та закінчення, юридичні й фактичні наслідки застосування, можна виділити примусові заходи економічного характеру або так звані економічні санкції.

Ст. 41 гл. VII Статуту ООН економічними санкціями називає повне або часткове переривання економічних відносин [7]. Аналіз практики застосування Радою Безпеки ООН зазначених заходів дозволяє зробити висновок, що реалізація форму-

ли повного або часткового переривання економічних відносин передбачає широкий діапазон форм здійснення, які містять такі: ембарго, бойкот, економічну блокаду, заморожування фінансових ресурсів, включаючи кошти, одержувані або здобуті завдяки майну, що знаходиться у володінні або під прямим чи непрямим контролем об'єкта санкцій, заборону капіталовкладень в економіку об'єкта санкцій, а також надання йому фінансової, матеріальної, технічної та іншої допомоги [9].

Істотною властивістю, що визначає зміст економічних санкцій і відрізняє їх від інших, передбачених Статутом ООН, примусових заходів, є досягнення цілей їх введення за допомогою надання впливу на економіку об'єкта санкцій [20]. Залежно від перерахованих вище форм здійснення економічних санкцій подібний вплив може мати як всеосяжний, наприклад, у разі введення економічної блокади, так і спрямований характер, стримуючи потенційні можливості об'єктів санкцій із розвитку певних галузей виробництва, економічної інфраструктури, обмежуючи товарообіг конкретних груп товарів та інвестиційний режим.

Слід зауважити, що подібні санкції, мотивовані інтересами забезпечення міжнародного миру й безпеки, безсумнівно, мають політичний характер, проте їх вираження або метод примусу є економічним.

Міжнародні економічні санкції розглядаються в міжнародній доктрині й практиці як обставини, що виключають відповідальність суб'єктів міжнародного права, які їх застосовують, незважаючи на те, що їх здійснення може вилитися в недотримання міжнародних зобов'язань щодо держави-правопорушника й заподіяти їй шкоду [8]. Правомірність санкційних дій суб'єктів, які застосовують санкції, зумовлена тим, що ст. 103 Статуту ООН встановила переважну силу зобов'язань за статутом перед зобов'язаннями за будь-яким договором. Рішення Ради Безпеки ООН про введення економічних санкцій приймаються на основі ст. 41 і ст. 42 Статуту, згідно з якими Рада може вимагати від членів ООН застосування цих заходів. Своєю чергою відповідно до ст. 25 Статуту ООН члени погоджуються підкорятися рішенням Ради Безпеки ООН і виконувати їх. Таким чином, рішення Ради Безпеки ООН, прийняте відповідно до гл. VII Статуту, розглядається як обставина, що виключає протиправність невиконання договору [7]. Така думка знайшла відбиття і в матеріалах Комісії міжнародного права ООН, що належать до контрзаходів і санкцій [5].

Однак видається обов'язковим положення про те, що застосування міжнародних економічних санкцій не тягне за собою жодних відхилень від таких зобов'язань: утримуватися від погрози силою або її застосуванням, закріпленим у Статуті ООН; захищати основні права людини; а також

виконувати інші зобов'язання відповідно до імперативних норм міжнародного права [2].

Статут ООН, виконуючи життєво важливу функцію надавати законність поведінці держав-членів, забезпечує чіткі рамки для застосування примусу. Статут ООН забороняє державам-членам застосовувати або погрожувати застосуванням сили одне проти одного, допускаючи лише два винятки: дії в порядку самооборони відповідно до ст. 51 Статуту ООН і прийняття Радою Безпеки ООН на підставі ст. 41 і ст. 42 гл. VII Статуту ООН заходів для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки [7].

Через те, що суб'єкти, які приймають рішення про введення економічних санкцій, зобов'язані діяти чітко й у рамках тих повноважень на застосування примусу, якими вони володіють згідно з нормами міжнародного права й прийнятих статутних документів, проблема легітимності їх застосування безпосереднім чином пов'язана з питаннями санкційної компетенції.

Основоположні критерії розмежування санкційної компетенції суб'єктів міжнародного права містяться в Статуті ООН. Санкційна компетенція інших суб'єктів міжнародного права не повинна суперечити приписам Статуту ООН, оскільки вона є організацією, покликаною об'єднувати сили міжнародного співтовариства для підтримки міжнародного миру й загальної безпеки й забезпечити охорону міжнародного правопорядку в життєво важливих областях міжнародного співробітництва. Крім того, санкційна компетенція повинна реалізовуватися під час дотримання процесуальних вимог, що передбачаються статутом міжнародної організації та правилами процедури її органів [4].

Згідно зі Статутом ООН санкційними повноваженнями наділені Рада Безпеки ООН і Генеральна Асамблея ООН [7]. Характер санкційних повноважень Ради Безпеки й Генеральної Асамблеї та практика їх реалізації дозволяють зробити висновок, що стосовно один до одного Рада безпеки й Генеральна Асамблея володіють частково винятковими, частково паралельними, частково спільними повноваженнями.

Паралельні повноваження Ради Безпеки ООН і Генеральної Асамблеї ООН полягають у повноваженні кожного із цих органів обговорювати в різний час і приймати незалежно один від одного резолюції про застосування неозброєних примусових заходів. Однак резолюції Ради Безпеки ООН мають юридично обов'язковий характер, а резолюції Генеральної Асамблеї ООН завжди є рекомендаціями, що мають факультативний характер. Разом із тим під час виконання Радою Безпеки ООН її функцій щодо певного спору або ситуації Генеральна Асамблея ООН може обговорювати й пропонувати заходи боротьби з порушеннями загального миру

й безпеки й звертати на це увагу Ради Безпеки ООН тільки в тих випадках, коли вона не «зайнята» виконанням покладених на неї функцій. Причому резолюції Генеральної Асамблеї ООН із цих питань, як було зазначено вище, мають рекомендаційний (факультативний) характер [8].

Спільна компетенція Ради Безпеки ООН і Генеральної Асамблеї ООН проявляється в їх прерогативах щодо призупинення прав і привілеїв держав-членів і виключення із членства в ООН. Так, Генеральна Асамблея має повноваження приймати за рекомендацією Ради Безпеки юридично обов'язкові резолюції, які передбачають призупинення прав і привілеїв держави-члена ООН, якщо проти неї за рішенням Ради Безпеки вживаються дії превентивного або примусового характеру (ст. 5), або виключення з ООН держави-члена, яка систематично порушує принципи Статуту ООН (ст. 6) [7].

Виключна прерогатива Ради Безпеки полягає в прийнятті резолюцій про застосування збройних примусових заходів, у той час, як виключним повноваженням Генеральної Асамблеї є прийняття резолюцій про позбавлення права голосу [8].

Таким чином, санкційні повноваження Ради Безпеки ООН і Генеральної Асамблеї ООН взаємодоповнюють один одного та є складовими частинами санкційної компетенції ООН у цілому за явної переваги санкційних повноважень Ради Безпеки.

Перевага проявляється в тому, що відповідно до ст. 24 Статуту ООН головна відповідальність за підтримання загального миру й безпеки покладена на Раду Безпеки ООН, яка діє від імені всіх держав-членів ООН і рішення якої є обов'язковими для виконання кожною з них. Відповідно до ст. 39 Статуту Рада Безпеки ООН визначає існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії та робить рекомендації або вирішує про те, які заходи слід вжити відповідно до ст. 41 і ст. 42 для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки [7].

Рада Безпеки ООН має всі повноваження відповідно до гл. VII Статуту ООН займатися всім спектром загроз, з якими стикаються держави. Ураховуючи це, можна з повним правом стверджувати, що ефективність ООН у справі підтримки миру й безпеки безпосередньо залежить саме від дієвої роботи Ради Безпеки ООН [4].

Наслідком того, що не всі ситуації, що загрожують міжнародному миру й безпеці й заслуговують на увагу Ради Безпеки ООН, стали об'єктом такої уваги й були підкріплені ефективними примусовими діями, стало ослаблення міжнародної підтримки ООН у цілому [10].

У зв'язку із цим не можна не торкнутися широко обговорюваного останнім часом питання реформування як Ради Безпеки ООН, так і ООН у цілому. Необхідність самого процесу реформування викликана значними змінами ситуації

у світі в плані глобальної безпеки. Так, якщо раніше забезпечення безпеки означало захист території від зовнішнього нападу, то зараз одним з основних положень концепції безпеки, що формується, стає захист усього населення та конкретних людей від насильства, породженого всередині держави [15].

Наслідком зростаючої глобалізації стало те, що в сучасному світі загроза одній державі часто являє собою загрозу всім. Людство стикається з новими загрозами, які неможливо було передбачити в момент заснування ООН. Так, тероризм являє собою універсальну загрозу як для держав-членів ООН, так і для самої Організації [17].

Існує нагальна потреба в стратегії боротьби з тероризмом, яка водночас характеризувалася б повагою до прав людини й дотриманням законності. Така стратегія повинна передбачати прийняття примусових заходів, коли це необхідно, і створення нових інструментів, які допомагали б державам боротися із загрозою на національному рівні [11].

Таким чином, рушійною силою реформ повинні бути потреби реального світу. Безпомилкова перевірка така: чи допомагає передбачувана зміна розв'язати проблему, створювану загрозою для міжнародного миру й безпеки.

Слід особливо відзначити, що ніяка реформа ООН не була б повною без реформування Ради Безпеки ООН. Необхідність реформи Ради Безпеки ООН як головного діючого органу, відповідального за міжнародний мир і безпеку, підтверджується нині всіма об'єднаними націями [4]. В іншому випадку існуюче уявлення про неефективність роботи Ради веде до повільного, але неухильного підризу її авторитету, що своєю чергою має серйозні наслідки для міжнародного правопорядку.

Завдання реформи Ради Безпеки ООН полягає в підвищенні як ефективності, так і її авторитетності й, що найважливіше, в зміцненні здатності й готовності діяти перед обличчям загроз міжнародному миру й безпеці. Це вимагає твердого консенсусу держав щодо характеру нинішніх загроз, зобов'язань у плані ширшої колективної безпеки, необхідності запобігання та щодо того, коли й чому Рада Безпеки ООН повинна санкціонувати застосування примусових заходів. Авторитет Ради Безпеки ООН повинен ґрунтуватися на готовності приймати оперативні й реалістичні рішення та на здатності їх виконувати.

Повертаючись до питань санкційної компетенції та, зокрема, застосування економічних санкцій іншими міжнародними організаціями, слід сказати, що аналіз Статуту ООН і статутів міжнародних організацій дає підставу для таких висновків.

Якщо поведінка держави загрожує миру, порушує мир або є актом агресії, а також суперечить вимогам статуту такої міжнародної організації, то вона може застосувати економічні санкції, якщо інше не передбачено її статутом, самостійно,

узгоджуючи їх із діями ООН, коли такі вчиняються, а також керуючись головними цілями ООН, коли її органи з певних причин не застосовують примусових заходів щодо подібної держави.

Статут ООН особливо підкреслює необхідність узгодженого функціонування ООН і системи міжнародних організацій, включаючи регіональні організації колективної безпеки. Так, ст. 54 Статуту ООН передбачає, що Рада Безпеки ООН повинна бути завжди повністю поінформована про дії, що вживаються або намічаються через регіональні угоди або регіональними органами для підтримки міжнародного миру й безпеки [7].

Слід зазначити, що тенденцією останнього десятиліття стало широке використання інструменту економічних санкцій міжнародними регіональними й спеціалізованими організаціями. Показовою в такому плані є діяльність Європейського Союзу, що приймає рішення про введення економічних санкцій у відповідь на порушення зобов'язань державами [12].

Питання ефективності економічних санкцій, що вводяться Радою Безпеки ООН, унаслідок зростання числа їх застосування та виконуваної ролі займають пріоритетне місце в роботах, присвячених тематиці міжнародних санкцій [1; 8; 10].

Дослідження ефективності неминує призводить до необхідності її вимірювання. Як основний критерій оцінки ефективності економічних санкцій визначимо співвідношення між дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої вони були здійснені. Подібний підхід до оцінки ефективності санкцій отримує все ширше визнання і в рамках самої ООН. Так, у доповіді Генерального секретаря ООН про роботу Організації ефективність санкцій безпосередньо пов'язується з результатами в плані спонукання до виконання резолюцій Ради Безпеки ООН [4; 14].

Негативна тенденція, простежувана нині, полягає в невисокій оцінці санкційних режимів, і у зв'язку із цим ставиться під сумнів ефективність самого інструменту міжнародних санкцій. У розвиток зазначеної тенденції існує ряд досліджень, що свідчать про пошук альтернативних механізмів впливу на правопорушників [11].

Ставиться питання про виправданість застосування в міжнародних відносинах економічного примусу [16]. Виділимо такі причини явища.

По-перше, аналіз як режимів економічних санкцій, що здійснюються натеper, так і тих, які припинили свою дію, свідчить про те, що їх результатом не завжди й не повною мірою стає модифікація політики об'єктів санкцій, що ставлять під загрозу міжнародний мир і безпеку, відповідно до норм міжнародного права. Економічні санкції часто не досягають цілей їх введення через неналежне виконання державами санкційних норм резолюцій Ради Безпеки ООН, і своєю чергою

організоване спостереження та контроль із боку відповідних комітетів Ради Безпеки ООН щодо санкцій за дотриманням режимів видається недостатнім [18]. Повна або часткова відмова держав брати участь у здійсненні економічних санкцій позбавляє санкційний режим всеосяжного й координованого характеру, що істотно знижує його ефективність. Рішення Ради Безпеки ООН можуть зобов'язувати до застосування адекватних примусових заходів, але насправді ці заходи завжди будуть неефективними, якщо суб'єкти міжнародного права не стануть сумлінно їх виконувати.

Низька ефективність економічних санкцій також може бути зумовлена відсутністю ясності щодо цілей санкцій, «втомою санкцій» і стратегічними інтересами окремих держав [16].

Найгостріше стоїть проблема, що полягає в нанесенні так званої «супутньої шкоди» цивільному населенню країни, яке не є офіційно проголошеним об'єктом санкцій («гуманітарний аспект»), і неминучому порушенні економічних, соціальних та інших прав людини, що із цього витікає: небезпека негативного впливу санкцій на безвинне населення або треті сторони особливо підкреслює внутрішнє напруження, властиве двоякому мандату ООН – зберігати міжнародний мир і забезпечувати захист тих благ, яких потребує людина [19].

Не знаходять адекватного розв'язання й так звані «спеціальні економічні проблеми» третіх держав, з якими вони стикаються внаслідок переривання економічних відносин з об'єктом санкцій.

Вищевикладене дозволяє говорити про те, що підвищення ефективності економічних санкцій неможливе без реформування процесу введення, здійснення та закінчення санкційних режимів. Такий момент визнається на найвищому рівні. Так, необхідність удосконалення економічних санкцій відбита в Офіційному переліку пріоритетних проблем для розгляду самітів ООН «із тим, щоб забезпечити більш оперативне й дієве реагування на нинішні й майбутні загрози міжнародному миру й безпеці; щоб було якомога більше можливостей змусити тих, проти кого вони спрямовані, виконувати резолюції Ради Безпеки ООН під час одночасного зведення до мінімуму негативних наслідків санкцій для цивільного населення та інших держав» [4].

Важливо підкреслити найактивнішу позицію України з розглянутих питань. Зокрема, Україна надіслала Генсеку ООН офіційного листа, висловивши принципову позицію щодо неприпустимості скасування санкцій проти держав та осіб, які скоїли злочини й продовжують порушувати Статут ООН і міжнародне право. Крім того, Постійне представництво України при ООН звернуло увагу інших іноземних країн на справжню сутність ініціатив щодо скасування санкцій.

Тим часом більшість держав-членів ООН має схоже з Україною розуміння ситуації [3].

Численні обговорення проблемних аспектів здійснення економічних санкцій, що проводяться в рамках ООН та її установ, і організація неофіційної робочої групи Ради Безпеки ООН із загальних питань, що стосуються санкцій, мандат якої передбачає підготовку рекомендацій загального характеру щодо шляхів підвищення ефективності санкцій ООН, продемонстрували готовність до практичних кроків щодо вдосконалення санкційних режимів. Робоча група повинна використовувати весь накопичений досвід, пов'язаний із санкціями, і, зокрема, заслуховувати на індивідуальній основі відповідних експертів. З метою підвищення ефективності санкцій група виділила для вивчення такі питання в усіх аспектах:

- методи роботи комітетів із санкцій і координація зусиль комітетів;
- можливості Секретаріату ООН;
- координація в рамках системи ООН і співпраця з регіональними й іншими міжнародними організаціями;
- концепція резолюцій щодо санкцій, включаючи умови збереження / скасування санкцій;
- доповіді, що готуються до проведення аналізу ситуації та після нього, а також безперервна оцінка режимів санкцій;
- контроль і забезпечення дотримання санкцій;
- непередбачені наслідки санкцій;
- вилучення з гуманітарних міркувань;
- цілеспрямовані санкції;
- надання державам-членам допомоги в здійсненні санкцій;
- здійснення рекомендацій [4].

У рамках Робочої групи почалася робота над проектом документа, в якому була зроблена спроба визначити шляхи можливого підвищення ефективності санкцій, що вводяться Радою Безпеки ООН.

З моменту заснування Робочої групи згаданий документ неодноразово піддавався ґрунтовному перегляду в прагненні досягти консенсусу між членами групи щодо найкращих шляхів підвищення ефективності санкцій, які вводяться Радою Безпеки ООН. Завершенню роботи над документом перешкоджали розбіжності між членами групи щодо досить обмеженого числа питань, зокрема терміну дії та тривалості санкцій. Останній варіант проекту містить 65 рекомендацій, розроблених робочою групою в процесі здійснення свого мандата [4].

Аналізуючи практику останніх років, можна з упевненістю зробити висновок, що багато з рекомендацій, сформульованих у процесі діяльності Робочої групи й зазначених у вищезгаданому проекті висновків привели до значних змін у діяльності Ради Безпеки ООН із розробки, введення

та здійснення режимів економічних санкцій. Відзначимо такі.

Прийняті Радою Безпеки резолюції, що дозволяють введення режимів економічних санкцій, містять формулювання, які чітко визначають умови, котрі повинні бути виконані об'єктом санкцій для їх зміни або зняття.

Порядок здійснення та зміст режимів економічних санкцій коригується з урахуванням змін ситуації, що складається на місцях, зокрема зміни характеру загроз міжнародного миру й безпеки й негативних гуманітарних наслідків.

Рада Безпеки ООН уживає заходів для оцінки можливих гуманітарних наслідків економічних санкцій із метою зведення їх до мінімуму. У діючі режими економічних санкцій включаються положення про вилучення, що уповноважують комітети Ради Безпеки ООН із санкцій виносити рішення щодо їх застосування з гуманітарних міркувань. Ембарго на постачання зброї нерідко передбачають вилучення в частині поставок несмертоносного військово-технічного майна, призначеного для використання виключно в гуманітарних, захисних або суміжних цілях [6].

Зміни торкнулися роботи комітетів Ради Безпеки ООН щодо санкцій, а також Сектора допоміжних органів Ради Безпеки в частині розширення можливостей із надання ефективнішої підтримки чинним комітетам Ради в питаннях адміністративного забезпечення їх діяльності.

Комітети Ради Безпеки ООН із санкцій почали заохочувати діалог із державами, в тому числі за допомогою їх участі в засіданнях комітетів. Комітети проводять відкриті брифінги з метою інформувати інші держави про роботу комітетів і повідомляти їм про свої процедури, наприклад, про додавання або виключення з переліків осіб і груп, щодо яких діють економічні санкції.

Комітети користуються підтримкою контрольних експертних органів, які допомагають їм перевіряти й оцінювати здійснення санкцій, а також надають консультативну допомогу з технічних питань. Контрольні органи своєю чергою проводять брифінги для комітетів і на регулярній основі представляють їм доповіді, які, зокрема, містять рекомендації щодо поліпшення здійснення санкцій і підвищення їх ефективності, а також пом'якшення можливих негативних наслідків. Комітети також отримують інформацію з питань, що стосуються санкцій, від національних експертів, відповідних міжнародних, регіональних організацій та установ.

Комітети із санкцій, а також контрольні експертні органи, які надають їм сприяння, стали більш ґрунтовно вивчати письмові доповіді, що подаються окремими державами щодо національних заходів, вжитих ними з метою здійснення санкційного режиму. Такі доповіді допомага-

ють комітетам із санкцій визначати, якою мірою дотримуються режими санкцій, і виявляти потреби держав у тій чи іншій допомозі [4].

Сектором допоміжних органів Ради Безпеки ООН створені інтернет-сайти, що відкривають доступ державам і широкій громадськості до відповідної інформації та документації комітетів Ради Безпеки ООН щодо санкцій. Сектор також бере участь у розробці бази даних із метою збору й обробки інформації про випадки порушення режимів економічних санкцій, що надходить від відповідних контрольних органів.

Висновки. Істотною властивістю, що визначає зміст економічних санкцій і відрізняє їх від інших, передбачених Статутом ООН, примусових заходів, є досягнення цілей введення за допомогою надання впливу на економіку об'єкта санкцій. Санкційні повноваження Ради Безпеки ООН і Генеральної Асамблеї ООН взаємодоповнюють один одного та є складовими частинами санкційної компетенції ООН у цілому за явної переваги санкційних повноважень Ради Безпеки.

Наслідком того, що не всі ситуації, що загрожують міжнародному миру й безпеці й заслуговують на увагу Ради Безпеки ООН, стали об'єктом такої уваги й були підкріплені ефективними примусовими діями, стало ослаблення міжнародної підтримки ООН у цілому. Негативна тенденція, простежувана натеper, полягає в невисокій оцінці санкційних режимів, і у зв'язку із цим ставиться під сумнів ефективність самого інструменту міжнародних санкцій. У розвиток зазначеної тенденції існує ряд досліджень, що свідчать про пошук альтернативних механізмів впливу на правопорушників. Ставиться питання про виправданість застосування в міжнародних відносинах економічного примусу. У зв'язку із цим не можна не торкнутися широко обговорюваного останнім часом питання реформування як Ради Безпеки ООН, так і ООН у цілому. Необхідність самого процесу реформування викликана значними змінами ситуації у світі в плані глобальної безпеки. Рушійною силою реформ повинні стати потреби реального світу.

Як основний критерій оцінки ефективності економічних санкцій визначають співвідношення між дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої вони були здійснені. Подібний підхід до оцінки ефективності санкцій отримує все ширше визнання і в рамках самої ООН. Підвищення ефективності економічних санкцій неможливе без реформування процесу введення, здійснення та закінчення санкційних режимів.

Література

1. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва : Волтере Клувер, 2004. 432 с.
2. Международные санкции. Биржевой лидер : веб-сайт. URL: <http://www.profi-forex.org/wiki/mezhdunarodnye-sankcii.html>.

3. Міністерство закордонних справ України. Офіційний сайт. URL: <https://mfa.gov.ua/>.
4. Організація Об'єднаних Націй. Україна. Офіційний сайт. URL: <https://ukraine.un.org/>.
5. Положення про Комісію міжнародного права : Міжнародний документ № 995_a01 від 21 листопада 1947 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a01#Text.
6. Постійні місії та делегації в Женеві. URL: <https://www.geneve-int.ch/whoswho>.
7. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : Міжнародний документ № 995_010 від 16 вересня 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text.
8. Фліссак К. Економічні санкції та специфіка їх позиціонування в сучасних міжнародних відносинах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Випуск 1 (17). 2019. С. 72–80.
9. Außenminister Sigmar Gabriel zu US-Sanktionsgesetzen gegen Russland, Iran und Nordkorea. www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170728_BM_Sanktionen.html.
10. Barry E. Carter. International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime. URL: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1924&context=californialawreview>.
11. Borodaenko A.A. Sanctions and measures in the international Law: the challenge of codification and interpretation. URL: <https://doi.org/10.24158/tipor.2018.5.25>.
12. Council of the European Union, 10198/1/04, Basic Principles on the Use Restrictive Measures (Sanctions). URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv>.
13. Davidsson E. Towards A Definition of Economic Sanctions. *The Economist*. 2003. № 18. URL: http://aldeilis.net/wp-content/uploads/sites/3/2010/05/2878_econsanc-definition.pdf.
14. Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy. Report to the Chairman. Committee on Foreign Relations, U. S. Senate. Washington D.C. : DIANE Publishing, 1992. URL: <http://www.gao.gov/assets/160/151591.pdf>.
15. EU-Sanktionen. URL: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index_de.htm.
16. Handelsbilanz: Nebelkerzen aus Amerika. Aussenhandel. 24 Mai 2018. URL: <http://www.iwd.de/artikel/handelsbilanz-nebelkerzen-aus-amerika-389431/>.
17. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
18. UNCTAD Handbook of statistics. 2017. United Nations publication, 2017. 107 p.
19. UNDP. Human Development Report. New York and London : Oxford University Press. 2017. 245 p.
20. What Are Economic Sanctions? Council on foreign relations. URL: <http://www.cfr.org/sanctions/economic-sanctions/p36259>.