

Проблема причинения сопутствующего ущерба населению государства — объекта международных экономических санкций

Жуков Дмитрий Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Магистрант
zhukov.lawyer@gmail.com

Атнашев Вадим Рафаилович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры правоведения
Кандидат филологических наук, доцент
atnashev-vr@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается проблема причинения сопутствующего ущерба населению при введении и осуществлении режима международных экономических санкций. Автором предпринимается попытка определить понятие сопутствующего ущерба населению, выделяются его характерные особенности, а также пути минимизации негативных последствий для населения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

меры принуждения в международном праве, международные экономические санкции, режим санкций, сопутствующий ущерб населению

Zhukov D. A., Atnashev V. R.

Problem of Collateral Damage to Population of a State — Object of International Economic Sanctions

Zhukov Dmitrii Aleksandrovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master's student
zhukov.lawyer@gmail.com

Atnashev Vadim Rafailovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Law
PhD in Philology
atnashev-vr@sziu.ranepa.ru

ABSTRACT

The article considers the problem of collateral damage to population in the implementation of the regime of international economic sanctions. The author tries to define the concept and features of collateral damage to population. Ways to minimize consequences for population are also identified by the author.

KEYWORDS

coercive measures in international law, international economic sanctions, sanctions regime, collateral damage to population

Проблема причинения сопутствующего ущерба населению при осуществлении санкционного режима в отношении государства — объекта международных экономических санкций (далее также — сопутствующий ущерб) в более широком понимании относится к вопросам эффективности международных экономических санкций.

Следует отметить, что рассматриваемой проблеме не уделяется должного внимания в научной литературе. Чаще всего сопутствующий ущерб рассматривается в разрезе исследования проблемы эффективности международных экономических санкций. Вместе с тем представляется, что именно оценка сопутствующего ущерба населению должна выступать одним из основных критериев при подготовке решения о введении санкционного режима. Принципиально важно, чтобы при осуществлении санкционного режима эффект от негативного воздействия на объект санкций был

несоизмеримо выше, чем сопутствующий ущерб населению. В ином случае введение санкций как механизм привлечения к ответственности вступает в противоречие с одним из основных принципов международного права — принципом уважения прав человека [2, п. 3.2 гл. 4]. Следует также учитывать, что этот принцип «является формирующим, структурообразующим вектором интеграционных объединений» [3, с. 238], т. е. введение санкций влияет и на население всех государств-участников таких объединений.

Проблема превышения уровня сопутствующего ущерба населению над эффективностью воздействия санкций подчеркивается Д. Балуевым, который приводит в пример экономические санкции против Ирака. «Широкое освещение получил серьезный «сопутствующий урон» гражданскому населению, которым сопровождалось экономическое давление на Ирак... Сопутствующий урон может, как показывают санкции против Ирака, превышать воздействие санкций на правительство страны, которое не сильно заботится о благосостоянии своих граждан»¹.

При этом нельзя не отметить, что оценка сопутствующего ущерба населению не имеет и не может иметь под собой заданного алгоритма. Решение о введении санкционного режима принимается в каждом конкретном случае с учетом многих факторов, влияющих на ситуацию (политических, экономических, социальных и др.). В связи с этим объективно оценить не только сопутствующий ущерб, но и последствия в целом от применения мер принуждения чаще всего не представляется возможным.

Вследствие слабой научной разработки рассматриваемой проблемы не имеется и однозначного понимания о том, что является сопутствующим ущербом, в чем заключаются его основные проявления, а также какие решения могут быть приняты субъектами осуществления санкционных режимов для минимизации последствий от международных экономических санкций в отношении населения, не являющегося объектом данных мер принуждения.

На основе анализа имеющейся по данной проблеме информации представляется необходимым сформировать определение сопутствующего ущерба населению при осуществлении санкционного режима в отношении государства — объекта международных экономических санкций.

Для достижения названной цели целесообразно отталкиваться от признаков, характеризующих сопутствующий ущерб населению. Основные признаки сводятся к следующему:

1. Негативное воздействие.

Ущерб всегда исключительно деструктивный процесс. Сопутствующий ущерб может именоваться таковым только в том случае, если подразумевает неблагоприятное воздействие.

2. Наличие групп лиц, не являющихся адресатами санкций, но тесно связанных с объектом санкций.

Не возникает сомнений, что сопутствующий ущерб населению не представляется возможным без самого населения. Данный признак примечателен тем, что выделяет именно зависимость населения от объекта санкций. Чаще всего эта зависимость материализуется в виде гражданства (подданства) — правовой связи гражданина и государства — объекта санкций.

3. Дестабилизация нормального хода отдельных жизненных процессов населения.

Ущерб населению всегда подразумевает определенные изъятия. Санкции, имея цель изменить политику объекта, вызвать определенное поведение или отказаться от него, поражают отдельные сферы жизни граждан, лишают их возможности реализовать свои права и свободы в том объеме, который существовал до введения режима санкций.

Таким образом, под сопутствующим ущербом населению следует понимать негативное воздействие на не являющиеся адресатами принуждения группы населения государства — объекта санкций, выражающееся в ухудшении качества их жизни, включая социальные, экономические и иные изъятия, препятствующие нормальной реализации их прав и свобод².

При этом нельзя не отметить, что сопутствующему ущербу могут подвергаться и население субъекта применения санкций, и третьи лица.

Подразумевается, что сопутствующий ущерб населению при осуществлении санкционных режимов должен быть обоснован целью достижения положительного результата от мер принуждения, вводимых в отношении государства — объекта санкций. Таким результатом, как отмечалось ранее, может быть отказ государства — объекта санкций от проводимой политической линии как на международном, так и на внутригосударственном уровнях, принуждение к определенному поведению и иное.

¹ Балуев Д. Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politanalitika.ru/polittech/evolyutsiya-ekonomicheskikh-sanktsiy-kak-instrumenta-vneshney-politiki> (дата обращения: 12.01.2017).

² Под нормальной реализацией гражданами прав и свобод автором понимается состояние правового статуса граждан до применения мер принуждения в отношении государства — объекта санкций.

Вместе с тем анализ санкционных режимов свидетельствует о том, что их результатом не всегда и не в полной мере становится модификация политики объектов санкций, ставящих под угрозу международный мир и безопасность человечества, в соответствии с нормами международного права.

Негативная тенденция, прослеживаемая в настоящее время, заключается в невысокой оценке санкционных режимов. В этой связи ставится под сомнение эффективность самого инструмента экономических санкций, правомерность их применения, а также ответственность государств за выполнение (невыполнение) ограничений, связанных с осуществлением санкционных режимов [4, с. 128].

Таким образом, при осуществлении санкционных режимов цель применения мер принуждения часто не достигается, а ситуация, обуславливающая введение санкций, еще более усугубляется.

Указанная позиция развивается М. В. Кешнер. Используя в качестве доказательной базы доклады Генерального секретаря ООН, она отмечает, что «накопленный в последнее время опыт свидетельствует о том, что санкции могут оказывать в высшей степени неблагоприятное воздействие на гражданское население, особенно на уязвимые группы. Особую озабоченность вызывают региональные санкции и эмбарго, которые вводятся соседними странами зачастую в спешке и без четких руководящих принципов в отношении сведения к минимуму их гуманитарных последствий»¹.

К числу неблагоприятных последствий осуществления экономических санкций можно отнести усиление позиций диктаторских режимов, неизбежное появление черного рынка и извлечение огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами [4, с. 135].

В докладе Генерального Секретаря ООН «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» также указывается, что «когда жесткие и всеобъемлющие санкции применяются против авторитарных режимов, возникает проблема. В этом случае страдают простые люди, а не политическая элита, поведение которой и спровоцировало введение санкций. Более того, как это ни отвратительно, но власть предрасположена часто даже получают выгоду от этих санкций, поскольку они оказываются в состоянии контролировать черный рынок и получаемую прибыль и поскольку санкции дают им предлог для ликвидации внутренней политической оппозиции»².

Эффект от введения санкционных режимов также может оказаться контрпродуктивным, если в результате воздействия санкций на социально-экономическое благополучие, население, доведенное до нищеты, сильнее, чем когда-либо спланируется вокруг своего лидера. В результате этого представители власти не только перекалывают бремя экономических санкций на население, но и зачастую выигрывают от них. Эти явления носят в основном политический характер, однако при этом они также оказывают значительное дополнительное воздействие на осуществление экономических и социальных прав гражданского населения [4, с. 136].

Анализируя проблему сопутствующего ущерба населению, принципиально важно признать тот факт, что введение, осуществление санкционного режима в отношении государства — объекта международных экономических санкций невозможно без причинения сопутствующего ущерба. Можно лишь минимизировать его проявления, сделать изъятия наименее болезненными для групп населения, не являющихся адресатами санкций.

При введении и осуществлении экономических санкций необходимо исходить из следующего принципиального положения: режимы экономических санкций должны соответствовать нормам международного гуманитарного права. Крайне важно проводить различие между целями введения санкций и положением населения, особенно его уязвимых групп. Решения о принятии мер для минимизации неблагоприятных гуманитарных последствий могут приниматься без нанесения ущерба «политической» цели санкций. Режимы экономических санкций должны предусматривать «гуманитарные изъятия» — исключения, вызванные соображениями гуманитарного характера [5, с. 15].

Поиск путей минимизации последствий для населения должен начинаться еще на этапе подготовки решения о введении санкционного режима.

Представляется, что при подготовке названного решения сначала следует определять интенсивность предполагаемого санкционного режима.

¹ Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций S/1999/957 [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/258/17/PDF/N9925817.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.01.2017).

² Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль ООН в XXI веке» [Электронный ресурс]. URL: http://samlib.ru/e/ekoposelenie_/oon_doklad.shtml (дата обращения: 18.01.2017).

Интенсивность санкций определяется степенью ущерба, который может быть ими нанесен:

- а) экономике государства — объекта санкций в целом;
- б) политическому режиму или частным интересам стоящих у власти субъектов;
- в) интересам и конкурентоспособности отдельных отраслей экономики и промышленности;
- г) интересам отдельных финансово-промышленных групп, компаний, лиц¹.

Определение сферы применения санкционного режима может способствовать выявлению среди общей массы населения государства групп лиц, вовлеченных в общественные отношения с объектом санкций, но не требующих применения мер принуждения². При этом необходимо учитывать локальные и региональные особенности государств, которые становятся объектом санкций, особенно в Африке или в Азии. Вообще, для большинства развивающихся стран, особенно в постколониальный период, характерно стремление создать собственную систему ценностей — например, лидеры Индонезии, Малайзии и Сингапура разрабатывали т. н. «азиатские ценности» [1]. Объявление санкций против Ирана лишь способствовало консолидации иранского общества вокруг власти в противостоянии США и Западу в целом.

Режимы санкций должны предусматривать исключения, вызванные соображениями гуманитарного характера — «гуманитарные изъятия». Широко признается, что эти исключения необходимы для удовлетворения основных гуманитарных потребностей и обеспечения соблюдения экономических и социальных прав в стране, подвергшейся режиму санкций.

В течение всего периода применения режима экономических санкций должен проводиться мониторинг воздействия санкций на население государства — объекта санкций. Также необходима стандартизированная методология оценки потенциального воздействия санкций на уязвимые группы населения — как на стадии принятия решения об их введении, так и в ходе их осуществления [4, с. 138–139].

На основании изложенного определенно можно судить о том, что проблема причинения сопутствующего ущерба населению является недооцененной и, соответственно, неразрешенной. Ситуативный анализ позволяет утверждать об отсутствии единого понимания в вопросе о значимости проблемы сопутствующего ущерба населению при введении и осуществлении режимов санкций. Чаще всего применение международных экономических санкций осуществляется без учета неблагоприятных последствий для лиц, не являющихся их адресатами. Санкции, являясь механизмом реагирования на противоправное поведение, зачастую сами несут в себе деструктивные начала, лишая невинных граждан возможности в полном объеме осуществлять свои права и свободы.

Принципиально важно, чтобы каждый субъект в каждом конкретном случае применения мер принуждения в виде международных экономических санкций предусматривал изъятия из предполагаемого режима санкций еще на этапе подготовки соответствующего решения. Без должной оценки причинения сопутствующего ущерба населению санкции, являясь легальными мерами принуждения в международном праве, с течением времени будут представляться общественности все менее легитимными.

Литература

1. *Атнашев В. Р., Кириленко В. П.* Правовые аспекты защиты прав человека в странах малайско-индонезийского региона // Управленческое консультирование. 2015. № 9. С. 20–29.
2. *Егоров С. А.* Международное право: учебник. М.: Статут, 2014.
3. *Кешнер М. В.* Экономические санкции в современном международном праве: монография. М.: ООО «Проспект», 2014.
4. *Международная интеграция и интеграционное право: учебник / под ред. В. А. Шамахова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина.* СПб.: СЗИУ РАНХиГС, 2017.
5. *Рыжова М. В.* Экономические санкции в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

¹ *Братерский М. В.* Торгово-экономические санкции: эффективность, цена, проблемы использования [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/72243652> (дата обращения: 18.01.2017).

² Безусловно, данный метод имеет место только в том случае, если предполагаемый санкционный режим является секторальным, но не общеэкономическим.