

**ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ САНКЦІЙ
У МІЖНАРОДНОМУ ПУБЛІЧНОМУ ПРАВІ****TO THE FORMULATION OF THE QUESTION OF THE CONCEPT AND CONTENT
OF SANCTIONS IN INTERNATIONAL PUBLIC LAW**

**Нуруллаєв Ількін Садагат огли, д.ю.н., доцент,
професор кафедри міжнародного права та порівняльного права
Національний авіаційний університет**

У статті досліджуються наукові підходи до визначення змісту та природи поняття міжнародно-правових санкцій. Відсутність єдності у тлумаченні цього терміну як у доктрині, так і практиці може мати негативні наслідки під час застосування примусових заходів, як інструменту міжнародно-правового впливу, який запроваджується з метою зміни як зовнішньополітичної, а деколи і національної політики цільового суб'єкта міжнародного права. Диференційовані підходи до визначення міжнародних санкцій можуть суттєво звужувати чи розширювати сферу застосування такого інструменту, змінювати характер цілей, оцінку їх практичного впровадження.

Аналіз різноманітних підходів до визначення терміну «санкції» в міжнародному праві, дає можливість виокремити кілька підходів, які зокрема, ґрунтуються на встановленні їх співвідношення з інститутом міжнародно-правової відповідальності.

Важлива роль у визначенні природи і змісту міжнародно-правових санкцій належить Комісії з міжнародного права ООН, яка під час роботи з кодифікації норм міжнародного права про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння, дійшла висновку про відокремленість інституту санкцій від інституту міжнародно-правової відповідальності та запропонувала розглядати їх як колективні правомірні примусові заходи, які застосовуються міжнародними організаціями до держав, які порушують норми міжнародного права.

Метою застосування санкцій є примус порушника припинити міжнародне правопорушення та виконати покладені правовідносинами відповідальності зобов'язання, за умови коли правопорушник відмовляється добровільно відшкодувати шкоду. Примусовий характер міжнародно-правових санкцій – одна з найважливіших характеристик, яка визначає природу цих заходів. Санкції можуть мати і превентивний характер. Не дивлячись на те, що санкції часто асоціюються з каральними заходами, тим не менше Рада Безпеки ООН і Суд Справедливості ЄС неодноразово робили наголос на їх внутрішньому превентивному характері.

У статті також досліджується природа міжнародно-правових санкцій з огляду на цілі, які переслідують суб'єкти, які застосовують санкції, тип вжитих заходів, «автора» відповідних заходів.

Ключові слова: міжнародно-правові санкції, міжнародно-правова відповідальність, примусові заходи, Комісія з міжнародного права ООН, міжнародне правопорушення.

The article examines scientific approaches to determining the content and nature of the concept of international legal sanctions. The lack of unity in the interpretation of this term both in doctrine and practice can have negative consequences during the application of coercive measures as a tool of international legal influence, which is introduced with the aim of changing both the foreign policy and sometimes the national policy of the target subject of international law. Differentiated approaches to the definition of international sanctions can significantly narrow or expand the scope of application of such an instrument, change the nature of the goals, and the assessment of their practical implementation.

The analysis of various approaches to the definition of the term "sanctions" in international law makes it possible to single out several approaches, which, in particular, are based on establishing their relationship with the institution of international legal responsibility.

An important role in determining the nature and content of international legal sanctions belongs to the UN Commission on International Law, which, during the work on the codification of the norms of international law on the responsibility of states for international illegal acts, came to the conclusion that the institution of sanctions is separate from the institution of international legal responsibility and proposed to consider them as collective legitimate coercive measures applied by international organizations to states that violate the norms of international law.

The purpose of applying sanctions is to force the violator to stop the international offense and fulfill the obligations imposed by the legal relationship of responsibility, provided that the violator refuses to voluntarily compensate the damage. The coercive nature of international legal sanctions is one of the most important characteristics that determines the nature of these measures. Sanctions can also have a preventive nature. Despite the fact that sanctions are often associated with punitive measures, the UN Security Council and the EU Court of Justice have repeatedly emphasized their internal preventive nature.

The article also examines the nature of international legal sanctions in view of the goals pursued by the entities applying the sanctions, the type of measures taken, and the «author» of the relevant measures.

Key words: international legal sanctions, international legal responsibility, coercive measures, UN Commission on International Law, international crime.

Постановка проблеми. В умовах, коли рф уже 9 рік поспіль веде загарбницьку війну проти України, агресивна фаза якої розпочалася 24.02.2022 року, поряд із питаннями притягнення до відповідальності росії та російських злочинців за скоєння найважчих злочинів проти миру й людяності, воєнних злочинів, злочину агресії, звертається увага на проблематику застосування санкцій, які розглядаються і як заходи примусу і як інструмент превенції.

Активна санкційна політика, яку застосовують міжнародні організації, держави щодо рф, та окремих громадян рф [1], правове регулювання її запровадження, спонукають до подальшого проведення теоретичних досліджень інституту санкцій у міжнародному праві.

Крім того, дискусії під час застосування санкційних режимів, високий конфліктний потенціал імплементації санкцій на глобальному, регіональному й індивідуальному рівнях, масштабність процесу застосування міжнародних санкцій як інструменту підтримки міжнародного миру

та безпеки підтверджують актуальність доктринального аналізу природи та змісту санкцій як у міжнародному праві, так і суміжних науках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням інституту міжнародних санкцій займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці – Д. Анцилотті, М. В. Буроменський, О. В. Буткевич, В. А. Василенко, В. Голланд-Деббас, О. В. Задорожний, Г. Кельзен, Д. Ф. Кононенко, Ю. В. Малишева, В. В. Мицик, А. Мірон, Л. Опенгейм, В. О., Пахіль, А. Пеллет, Т. Райс, В. С. Ржевська, М. Рубіо, Ю. О. Седляр, Х. Хадж-Сапай, Ю. С. Хоббі тощо.

Метою статті є дослідження різноманітних підходів до визначення природи та змісту міжнародних санкцій, їх призначення та взаємозв'язку з іншими інститутами міжнародного права, зокрема інститутом міжнародно-правової відповідальності.

Виклад основного матеріалу. У теорії міжнародного права та у практиці правозастосування не має уніфікова-

ного підходу до визначення поняття «санкції». Така відсутність єдності у тлумаченні цього терміну спостерігається як серед вчених, так і у авторитетних міжнародно-правових документах. Так, Комісія міжнародного права у Статтях про відповідальність держав, яка виробила власний підхід до розуміння санкцій як засобу припинення міжнародних протиправних діянь, замість терміну «санкції» – використовує термін «контрзаходи» [2]. Головною проблемою, яка постала перед Комісією під час роботи над цим документом було питання відмежування понять «санкції», «примусові заходи» та «контрзаходи». Члени Комісії прискіпливо віднесли до свого завдання і мали поставити чіткі рамки, щоб мати змогу розібратися в цих досить суміжних поняттях [3]. Комісія під час підготовки тексту вказаних Статей висловила про необхідність вживання терміну «санкції» лише для примусових заходів¹, які застосовуються за рішеннями міжнародних організацій у зв'язку з порушенням міжнародного зобов'язання, яке спричинило серйозні наслідки для міжнародної спільноти, і які міжнародна організація, зокрема Організація Об'єднаних Націй має право ухвалювати на підставі Статуту для підтримання міжнародного миру й безпеки [4]. Такою була думка юристів-міжнародників, які вирішили, що тільки міжнародні організації можуть мати прерогативу накладання санкцій на делінквента, у випадку якщо права самої організації або її членів були порушені або був скоєний міжнародний злочин.

В Статуті ООН термін «санкції» взагалі не згадується, замість нього застосовується термін «примусові дії» [5].

У «Словнику міжнародно-правових термінів» під редакцією Гріна О. поняття «санкція» пояснюється як заходи потерпілої держави проти держави, яка порушила юридичне зобов'язання, взяте щодо неї, з метою спонукати її до виконання цього зобов'язання [6, с. 407].

У своєму дослідженні, присвяченому цілеспрямованому застосуванню санкцій та їх застосуванню Радою безпеки ООН, Малишева Ю. В. [7] ретельно аналізує різноманітні підходи до доктринального визначення санкцій у науці міжнародного права.

Так, авторка виділила кілька підходів, які ґрунтуються на співвідношенні інституту міжнародної відповідальності та інституту санкцій.

У рамках першого підходу, апологетом якого виступав В. А. Василенко, санкції розглядаються як окремий інститут міжнародного права, пов'язаний з відповідальністю. Розглядаючи питання співвідношення відповідальності та санкцій, Василенко В. А. підкреслює, що «незважаючи на тісний взаємозв'язок, міжнародно-правові санкції і міжнародно-правова відповідальність за їх юридичною природою й функціями являють собою інституційно різні правові явища. З огляду на це міжнародно-правові санкції не є формами відповідальності за міжнародні правопорушення, оскільки і форми міжнародно-правової відповідальності не є санкціями» [8, с. 888]. Останні є особливим інститутом правоохорони й правозастосування» [8, с. 890].

Інший підхід ґрунтується на розумінні санкцій як складової інституту міжнародно-правової відповідальності, яка є або формою міжнародної відповідальності, або сукупністю несприятливих наслідків міжнародного правопорушення (форми відповідальності й примусові заходи). Наприклад, Анцилотті Д. вважав, що єдиною можливою санкцією щодо держави-правопорушника є відшкодування спричинених збитків або задоволення вимог, які одночасно є і покаранням за протиправне діяння [9, с. 394].

Голланд-Деббас В., Рубіо М., Хадж-Сарауї Х. розглядають санкції як особливу частину права міжнародної відповідальності, що охоплює всі правові наслідки порушення норм міжнародного права, а не лише відшкодування державою збитків через виплату репарацій [10, с. 6].

Малишева Ю. В. зазначає, що «наведені міркування, які позиціонують міжнародні примусові заходи як один з елементів інституту відповідальності держав, дисонують із сучасною концепцією інституту міжнародно-правових санкцій, адже через хибне ототожнення або змішування властивостей цих правових явищ знеособлюються притаманні їм правові відзнаки та атрибути [7, с. 51].

Виключно як примус, який не включає ні відшкодування збитків, ні задоволення вимог, і який є наслідком порушення правопорядку визначає санкції Кельзен Г. [11, с. 709]. Щоправда, за Г. Кельзенем, будь-який правопорядок є сам по собі порядком примусу.

Як сукупність таких понять – «структурний елемент правової норми, форми відповідальності й заходи «чистого» примусу – тлумачить поняття «санкція» Куріс П. М. [7, с. 17].

Комплексне бачення поняття санкцій наводить Гугенхайм П., який визначає їх і як відшкодування збитків, що покладається на суб'єкта-правопорушника, і як заходи самозахисту (репресалії, війна тощо), і як колективні примусові заходи міжнародних організацій [12, с. 63].

Особливу точку зору, щодо поняття «санкції» висловив Оппенгейм Л., який їх розглядає як примусові заходи розв'язання спорів, а саме заходи, які тією чи іншою мірою містять елементи примусу й застосовуються однією державою для того, щоб змусити іншу державу погодитись на таке врегулювання спору, яке бажане першої [13, с. 157–158].

Задорожній О.В. вказував, що «міжнародно-правові санкції – це правомірні примусові заходи, які застосовують суб'єкти міжнародного права для припинення міжнародного правопорушення, відновлення прав потерпілих суб'єктів і виконання правопорушником зобов'язань внаслідок відповідальності, яка виникла у відповідь на правопорушення» [4, с. 115].

На думку Баймуратова М. О. «санкції — це примусові заходи як збройного, так і неозброєного характеру, що застосовуються суб'єктами міжнародного права у встановленій процесуальній формі у відповідь на правопорушення. Вони мають своїми цілями: припинення правопорушення; відновлення порушених прав; забезпечення відповідальності правопорушника [14, с. 467].

Однак доктринальні та практичні підходи до визначення природи і змісту міжнародно-правових санкцій не обмежуються лише тими підходами які стосуються співвідношення інститутів санкцій та міжнародно-правової відповідальності. В основу тлумачення змісту терміна «санкції» та визначення їх природи можуть бути покладені і інші критерії, які також були враховані Комісією з міжнародного права ООН під час роботи із кодифікації норм про відповідальність держав за протиправну поведінку.

Зокрема, серед таких критеріїв-підходів, виокремлюють наступні. Перший підхід є таким, що враховує ціль заходу (т.з. ціле-орієнтований підхід). Головним критерієм у визначенні терміну є мета заходу реагування на порушення правової норми [15, с. 19]. У цьому випадку під санкціями іноді розуміють будь-які заходи, вжиті проти держави з метою примусити її дотримуватися міжнародного права або покарати її за порушення міжнародного права.

Таке орієнтоване на мету розуміння запозичене за аналогією з національною сферою, де санкції, як правило, є низкою дій, які можуть бути вжиті проти особи, що порушила правову норму. Перенесене в міжнародне право розуміння санкцій як інструменту забезпечення дотримання міжнародної правової норми незривно

¹ У 1979 р. у виданні «Щорічник Комісії міжнародного права» Комісія визначила, що «санкції – це заходи, які є реакцією на порушення міжнародних зобов'язань, що мають серйозні наслідки для всієї міжнародної спільноти або її частини, запроваджуються рішенням міжнародної організації від імені держав-членів та є легітимними, якщо здійснюються у відповідності до положень відповідного договору».

пов'язана з давньою дискусією щодо того, чи є міжнародне право врешті-решт правом. Проте автоматичне перенесення у міжнародно-правову площину категорій національного права, як виглядає, не є цілком коректним, адже не враховує специфіки міжнародного права, як права, що ґрунтується на узгодженій волі учасників відносин.

Слід зауважити, що міжнародне право, крім, наприклад, примусових заходів, які можуть вживатися в рамках ООН, і про які вже згадувалося, передбачає можливість самопомоги держав шляхом вжиття ненасильницьких заходів проти порушника тощо. До речі, обсяг дозволеної самопомоги був досить детально визначений Комісією міжнародного права у Статтях про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії 2001 [16] та Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій 2011 р. [17] та коментарях до цих документів, зокрема в розділах, що кодифікують правила щодо «контрзаходів».

Не дивлячись на те, що Комісія надала авторитетне керівництво щодо застосування норм про відповідальність у міжнародному праві, права міжнародної відповідальності, кілька досить делкатних питань, наприклад, щодо допустимості заходів проти правопорушників, які завдають шкоди інтересам спільноти, залишаються досі без відповіді.

По-друге, у цих документах Комісія не зафіксувала можливість застосування каральних заходів до порушників. У Коментарі до Статей про відповідальність держав, зокрема, вказано, що, на відміну від національного законодавства, не було визначено конкретні негативні наслідки для держав за порушення основних норм міжнародного права. Також Комісія відкидає т.з. ідею «штрафної шкоди» та вказує на те, що контрзаходи мають бути пропорційними початковій протиправній дії (діям), оборотними та мають бути спрямовані (лише) на забезпечення дотримання права.

Другий підхід, у свою чергу зосереджується на особі «автора» відповідних заходів. Він обмежує поняття міжнародних санкцій тими заходами, які, наприклад, ухвалює міжнародна організація (відповідно до її установчого документа). Такий підхід відображено, зокрема, у вже згаданому проекті статей Комісії щодо міжнародної відповідальності міжнародних організацій 2011 р., де не згадуються власне санкції, натомість увага зосереджена на «відновленні» та, зокрема, на «контрзаходах». У тих рідкісних випадках, коли Комісія посилається на поняття санкції, вона його тлумачить звужено. У коментарі до Статей про відповідальність держав, наприклад, зазначається, що санкції стосуються «заходів, вжитих відповідно до установчого документа окремих міжнародних організацій, зокрема відповідно до розділу VII Статуту ООН» [18]. Крім того додається, що цей термін є «неточним», оскільки Розділ VII стосується лише різноманітних заходів, які може вжити Рада Безпеки [18, с. 3]. Такі санкції іноді ще називають «інституційними».

За третім підходом, який застосовується у теорії міжнародних відносин, міжнародні санкції визначаються за типом вжитих заходів, під якими, наприклад розуміють економічні санкції (ембарго), зокрема такі як обмеження імпорту та експорту проти певних країн або заморожування активів, спрямованих проти конкретних фізичних чи юридичних осіб. За цим підходом до розуміння санкцій виключаються решта інституційних санкцій міжнародних організацій проти їхніх держав-членів, наприклад, виключення або призупинення права голосу. Типовим прикладом є санкції, ухвалені Радою Безпеки ООН відповідно

до статті 41 Статуту ООН², застосування яких контролює, наприклад один із санкційних комітетів Ради Безпеки ООН.

Однак, як відомо санкції активно застосовуються в якості внутрішньо організаційних заходів та засобів впливу самої організації на інших учасників міжнародних відносин у рамках інших організацій, зокрема регіональних (наприклад, у практиці Європейського Союзу).

Не дивлячись на те, що Комісія переважно звертається до санкцій як заходів, прийнятих під егідою міжнародних організацій, на практиці, у міжнародних відносинах, під цим поняттям також розуміють заходи, які вживаються окремими державами. Так, держави досить активно використовують економічні санкції як важливий інструмент зовнішньої політики, «менш небезпечний, ніж військова сила, але більш серйозний, а іноді й ефективніший, ніж власне дипломатія» [19, с. 925]. Активізація застосування санкцій Радою Безпеки ООН після закінчення холодної війни не змінила цю тенденцію, а навіть навпаки.

Сьогодні багато країн запроваджують економічні санкції більш загального характеру та ведуть списки визначених осіб та організацій, які є суб'єктами цільових санкцій [20]. Часто такі санкції просто спрямовані на впровадження обов'язкових заходів, ухвалених Радою Безпеки ООН відповідно до статті 41 ООН Статуту. Тим не менш, окремі країни (і регіональні організації) також можуть вдаватися до автономних санкцій, які не спираються на вже існуючі Резолюція Ради безпеки. Російське втручання в Україну в березні 2014 року, а згодом повномасштабна агресія з 24.02.2022 р. наприклад, мають наслідком застосування до РФ автономних санкцій з боку ЄС, а також з боку таких різних країн, як, наприклад, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Японія тощо.

Поза сумнівом, міжнародні санкції є певним типом заходів, які можуть служити різним цілям, а саме: (а) примусити припинити правопорушення або змінити поведінку, яка веде до порушення міжнародного права; (б) обмежити доступ до ресурсів, необхідних для участі в певній діяльності, або (в) сигналізувати про порушення або повідомляти порушника про позицію щодо неправомірної поведінки та для стигматизації порушника.

Не дивлячись на те, що санкції часто асоціюються з каральним заходами, тим не менше Рада Безпеки ООН і Суд Справедливості ЄС неодноразово робили наголос на їх внутрішньому превентивному характері.

Наведені міркування про зміст терміну «міжнародно-правові санкції», дозволяють зробити такі висновки. Не дивлячись на те, що у науковій літературі часом висловлюється думка, що міжнародні санкції є формою міжнародно-правової відповідальності, однак, з огляду на формулювання, які містяться у міжнародних документах (насамперед у Статтях про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння), можна стверджувати, що санкції є окремим інститутом міжнародного права та не є складовою міжнародно-правової відповідальності. При цьому їх застосування може бути наслідком скоєного правопорушення. Примусовий характер міжнародно-правових санкцій – одна з найважливіших характеристик, яка визначає природу цих заходів. Санкції можуть мати і превентивний характер. Їх застосування зумовлене відмовою деліквента добровільно відшкодувати шкоду та після вичерпання мирних засобів розв'язання спору.

² Слід зазначити, що не кожен захід, застосований Радою Безпеки ООН відповідно до статті 41 Статуту ООН, є санкцією в тому розумінні, в якому це поняття розуміється в міжнародних відносинах. Так, заходи щодо створення спеціальних міжнародних кримінальних трибуналів, які передбачають передачу "ситуації" на розгляд Міжнародного кримінального суду, не є санкціями в цьому контексті, навіть якщо вони знаходять своє правове підґрунтя в статті 41 Статуту Організації Об'єднаних Націй.

ЛІТЕРАТУРА

1. План дій щодо посилення санкцій проти Російської Федерації. Міжнар. роб. група з питання санкцій проти Росії. Дата публ.: 19.04.2022. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/14/09/ec9604286261bb499fd3ee12e0df3bbf_1650466841.pdf
2. UN General Assembly, Responsibility of States for internationally wrongful acts: Resolution adopted by the General Assembly, 28 January 2002, A/RES/56/83. URL.: <https://www.refworld.org/docid/3da44ad10.html>
3. UN General Assembly, Request for the Codification of the Principles of International Law Governing State Responsibility, 07 December 1953 A/RES/799 (VIII). URL.: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1953/72.pdf>
4. Задорожній О.В., Буткевич В.Г., Мицик В.В. Конспект лекцій з основ теорії міжнародного права. Київ. 2001. с. 115. URL.: <http://iir-mp.narod.ru/books/ipl/konspekt.pdf>
5. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. Статут ООН від 26 червня 1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text
6. Грін О.О. Словник міжнародно-правових термінів/Укладач О.О. Грін. Ужгород: ПП Данило С.І., 2010. 500 с. (Серія «Бібліотека юриста-міжнародника»).
7. Малишева Ю. В. Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою Безпеки ООН : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016. 253 с. URL: http://idpnan.org.ua/files/malisheva-yu.v.-tsilespryamovani-sanktsiyi-ta-yih-zastosuvannya-radoyu-bezpeki-onn-_d_.pdf
8. Василенко В. А. Відповідальність і санкції у сучасному міжнародному праві. Антологія української юридичної думки : у 10 т. / ред-кол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. Київ : Вид. Дім «Юрид. книга», 2005. Т. 10. С. 887–892.
9. Corso di diritto internazionale vol.1 Introduzione. Teorie generali di. Dionisio Anzilotti. Societa it. Organiz. Int. Op. Anzilotti. CEDAM. 4 ed. 1964. XX. 438 p.
10. Gowlland-Debbas V. United Nations Sanctions and International Law / Vera Gowlland-Debbas, Mariano Garcia Rubio, Hassiba Hadj-Sahraoui. Hague : Kluwer Law International, 2001. 408 p.
11. Kelsen H. The Law of the United Nations: a Critical Analysis of its Fundamental Problems. London: Stevens & sons limited, 1950. 994 p. (The London Institute of World Affairs).
12. Guggenheim P. Traité de droit international public, vol. 1–2. Geneve, 1954. Vol. 2. 592 p.
13. International Law. By L. Oppenheim. Volume 2: Disputes, War and Neutrality. Seventh edition. Edited by H. Lauterpacht. [London: Longmans, Green & Co. 1952. liii and 883 and (index) 56 pp.
14. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право : підручник. Київ : Фенікс, 2018. 762 с.
15. Ruys T. Sanctions, retorsions and countermeasures : concepts and international legal framework. In: van den Herik L, editor. Research Handbook on UN Sanctions and International Law. Edward Elgar Publishing. 2017. p. 19–51.
16. International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1, URL.: <https://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html> [accessed 8 April 2023]
17. UN General Assembly, *Report of the International Law Commission, 66th session (5 May-6 June and 7 July-8 August 2014)*, 2014, A/69/10, available at: <https://www.refworld.org/docid/5539ee604.html> [accessed 8 April 2023].
18. Pellet A. and Miron A., « Sanctions », avec Alina Miron, in R. Wolfrum et al., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, vol. IX, pp. 1–15.
19. Lowenfeld A.F. *International Economic Law*. Oxford: OUP, 2008; 2nd ed., P. 925.
20. US Department of the Treasury, "Sanction Programs and Countries Information" URL.: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>