

Гуменюк Я.\*

## ЩОДО АНАЛІЗУ ЕКОНОМІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ САНКЦІЙ ООН ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЙ В КОЛИШНІЙ ЮГОСЛАВІЇ

*У статті розглянуто особливості застосування санкцій ООН під час югославської кризи.*

*Ключові слова: криза, санкції, ООН, Югославія, операція.*

*В статье рассмотрены особенности применения санкций ООН во время югославского кризиса.*

*Ключевые слова: кризис, санкции, ООН, Югославия, операция.*

*The present article deals with the peculiarities of enforcement of UN sanctions in terms of the Yugoslavian crisis.*

*Key words: crisis, sanctions, UN, Yugoslavia, operation.*

Санкції ООН проти Союзної Республіки Югославії (Сербії і Чорногорії) і - на останніх етапах - тих районів Боснії та Герцеговини, які знаходилися під контролем боснійської сербської сторони, виступили, на відміну від операцій по підтриманню миру і наданню гуманітарної допомоги, єдиним примусовим інструментом ООН по врегулюванню конфлікту і поновленню миру в регіоні без застосування сили. Ціль санкцій, спрямованих проти СРЮ у зв'язку з тим, що Союзна Республіка продовжувала надавати підтримку боснійським сербам, полягала в тому, щоб змінити зовнішньополітичну поведінку уряду цієї держави і змусити її дотримуватися стандартів поведінки згідно з міжнародним правом. Правовою основою цих санкцій були рішення імперативного характеру, що їх прийняла Рада Безпеки на основі Глави VII Статуту ООН від імені міжнародного співтовариства з огляду на існування загрози міжнародному миру і безпеці.

Першопочатково санкційний режим не містив економічних елементів і не був спрямований проти конкретного правопорушення. 25 вересня 1991 року Радою Безпеки, яка провела засідання на рівні міністрів закордонних справ, одноголосно прийняла резолюцію 713(1991), в якій висловила глибоку занепокоєність військовими діями і закликала всі держави негайно ввести всеохоплююче і повне ембарго. 15 грудня Рада започаткувала комітет по санкціях [1].

15 травня 1992 року Рада Безпеки у своїй резолюції 752(1992) звернулася із вимогою, щоб всі сторони і всі інші, кого це стосується, в Боснії та Герцеговині негайно припинили бойові дії, щоб підрозділи ЮНА і елементи Хорватської армії були виведені або реформовані і роззброєні, щоб зацікавлені сторони припинили зовнішнє втручання в конфлікт [2]. Оскільки ці вимоги не були виконані, 30 травня Рада прийняла резолюцію 757(1992) у якій зауважила, що влади СРЮ не вживають ефективних заходів на виконання положень резолюції 752(1992) і, діючи на основі Розділу VII Статуту, постановила ввести економічні санкції проти цієї країни [3].

\* студент 4 курсу спеціальності «міжнародний бізнес» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: доц. Дикий О.В.

Резолюція 757(1992) заборонила будь-яку міжнародну торгівлю із Союзною Республікою, в тому числі і переведення фінансових коштів в будь-яких цілях, за виключенням платежів для медичних цілей і за продукти харчування. Вона також заборонила повітряне сполучення із СРЮ, обслуговування літаків, спортивні обміни, науково-технічне співробітництво, культурні обміни і офіційні поїздки [4].

Гуманітарний вимір санкційного режиму було поширено резолюцією 760(1992) від 18 червня 1992 року, в якій Рада Безпеки постановила, що деякі заборони, які містила резолюція 757(1992) не повинні застосовуватися, якщо на це буде отримано дозвіл Комітету по санкціях у відповідності із прискореною процедурою «відсутності заперечень» по відношенню до товарів на основні гуманітарні вимоги [5].

Із загостренням конфлікту Рада Безпеки була вимушена вживати заходів в цілях посилення механізму економічних санкцій. В своїй резолюції 787(1992) від 16 листопада 1992 року Рада постановила заборонити транзитні перевезення через СРЮ певних товарів, за виключенням тих випадків, коли такі перевезення санкціоновані в кожному конкретному випадку. Рада Безпеки постановила також, що будь-яке судно, в якому головна доля участі належить фізичній або юридичній особі, яка знаходиться в СРЮ, вважається судном цієї республіки, незалежно від прапора, під яким воно плаває. Рада закликала держави вдаватися до заходів, які співвідносяться із конкретними обставинами, для затримки і перевірки вантажів і місця призначення всіх суден у відповідності із санкційним режимом [6].

Найбільш всеохоплюючого характеру санкції ООН проти СРЮ набули після прийняття резолюції 820(1993), у якій Рада Безпеки привітала мирний план Венса-Оуена для Боснії та Герцеговини і висловила серйозне занепокоєння у зв'язку з тим, що боснійська сербська сторона відмовилася повністю прийняти цей план. Рада постановила значно посилити режим санкцій проти Союзної Республіки через 9 днів після прийняття цієї резолюції, якщо боснійські серби не підпишуть мирний план [7]. Не дивлячись на зусилля Співголів Координаційного Комітету МККЮ, Республіка Сербська відкинула мирний план і новий, більш жорсткий, режим санкцій почав діяти з 26 квітня 1993 року. Ці додаткові санкції полягали в наступному: попередження перенаправлення товарів, які мають інші місця призначення; надання Комітетом по санкціях дозволів на транзитне перевезення вантажів по Дунаю; можливість блокувати будь-які кошти або засоби, які належали Союзній Республіці. Резолюція 820(1993) заборонила всім комерційним морським судам заходити в територіальні води СРЮ, за виключенням тих випадків, коли це санкціонується Комітетом, або коли виникають непередбачені обставини [8].

Ефективність санкцій як миротворчого інструменту ООН залежала, перш за все, від безпосередньої реалізації санкційної політики Організації. Важливу роль у цьому зв'язку відіграв Комітет Ради Безпеки по санкціях, який у відповідності із своїм мандатом, викривав випадки порушення санкцій і вживав заходів для їх попередження. Так, в червні 1993 року Комітет звернувся до уряду колишньої югославської Республіки Македонії з проханням покласти край несанкціонованим перевезенням через її кордон із СРЮ, і для забезпечення виконання цього прохання відклав винесення остаточного рішення по заяві Македонії за статтею 50 Статуту ООН. Згідно із доповіддю Комітету, органи влади Македонії були вимушені вжити ряд заходів, які призвели до суттєвого зменшення числа порушень [9]. Завдяки активній діяльності Комітету в грудні 1993 і липні 1995 років відповідно уряди Болгарії і Румунії відповідно провели успішні операції по припиненню контрабандних перевезень палива і інших несанкціонованих товарів до Союзної Республіки. В 1995 році Комітет звернувся до кіпрських влад із закликом вжити всіх необхідних заходів в цілях ліквідації ризику того, що деякі офшорні компанії, зареєстровані в цій країні, прямо або опосередковано контролюються СРЮ і діють на порушення санкцій.

Уряд Кіпру інформував Комітет по санкціях про додаткові законодавчі і інші заходи з метою забезпечення більш ефективного дотримання санкцій і створення необхідних механізмів для розслідування випадків порушення примусових заходів [10].

Слід, зазначити, що Комітет Ради Безпеки по санкціях не мав у своєму розпорядженні достатньо дієвих механізмів для повного моніторингу санкцій і попередження спроб їх уникнути. Автор відмічає, у цьому зв'язку, що практичному застосуванню економічних примусових заходів державами сприяло міжнародне співробітництво на регіональному рівні в рамках ОБСЄ за активної підтримки з боку інших регіональних міжурядових організацій, таких як Євросоюз, ЗЄС, НАТО, МККЮ. Ця безпрецедентна формула скоординованих, міжустановчих спільних зусиль, спрямованих на те, щоб допомогти державам дотримуватися режиму обов'язкових санкцій ООН, була одним із вирішальних факторів, які перетворили ці заходи на цінний і потужний інструмент миротворчої політики.

18 і 28 вересня 1992 року Комітет старших посадових осіб (КСПО) НБСЄ і група зв'язку ЄС/НБСЄ по санкціях провели в Відні свої засідання і затвердили оперативні заходи по наданню технічної допомоги санкційній діяльності ООН. Оперативні заходи полягали в тому, що в країнах, розташованих поряд із СРЮ, держави - члени НБСЄ розмістили митних співробітників в рамках місій по сприянню здійсненню санкцій (МСЗС). Єврокомісія створила центр зв'язку і координації на підтримку цих місій. Перші МСЗС почали функціонувати вже в жовтні 1992 року в Болгарії, Угорщині і Румунії [11].

Для забезпечення ефективності цієї операції велике значення мав той факт, що вперше було створено посаду незалежного міжнародного Координатора ЄС/НБСЄ (далі - ЄС/ОБСЄ), який почав діяти із 4 лютого 1993 року на основі мандату, затвердженого КСПО СБСЄ, координатор по санкціях здійснював нагляд за діяльністю МСЗС, координував на політичному рівні дії відповідних урядів і міжнародних організацій і установ, які приймали участь у миротворчих зусиллях у колишній Югославії, консультував національні органи у питаннях підвищення ефективності застосування санкцій і надавав доповіді Комітету Ради Безпеки ООН по санкціях [12].

З метою підтримки заходів держав у рамках посилення механізму економічних санкцій у відповідності із резолюцією Ради Безпеки 787(1992) 5 квітня 1993 року Рада Міністрів ЗЄС за участю спостерігачів НБСЄ, Єврокомісії і НАТО постановила організувати патрульну операцію на Дунаї, в якій взяли участь 8 сторожових катерів. Екіпаж катерів включав митних і поліцейських співробітників із прибережних держав і ЗЄС. З 19 червня 1993 року дунайська операція ЗЄС проводилася в повному обсязі в Румунії, Угорщині і Болгарії [13].

Прийняття резолюції Ради Безпеки ООН 820(1993) зумовило необхідність об'єднання зусиль Північноатлантичної Ради і ЗЄС. На спільній сесії їх рад, яка відбулася 8 червня 1993 року, було затверджено проведення під єдиним командуванням і управлінням спільної операції під назвою «Шарп гард». Ціль операції полягала у наступному: перевіряти всі судна в акваторії Адріатичного моря, при необхідності затримувати і супроводжувати їх в італійські порти де силами італійської берегової охорони здійснювався би огляд їх вантажів і корабельних документів. Було дозволено у випадку необхідності застосовувати силу [14]. Протягом часу здійснення операцій (16 липня 1992 року - 18 червня 1996 року) сили НАТО/ЗЄС перевірили 74332 торговельних судна, провели огляд в морі 5975 суден і супроводили 1416 суден в порти [15].

Застосування санкцій ООН проти СРЮ у поєднанні із міжнародними заходами по забезпеченню їх дотримання виявили значний миротворчий потенціал цього інструменту розблокування конфліктних ситуацій. Не можна не погодитися, на думку автора, із тезою координатора по санкціях М.А.Наполітана, який зауважив, що санкції ООН проти Союзної Республіки чи не вперше в історії Організації мали всеохоплюючий обов'язковий ха-

раakter і завдали потужного економічного удару по позиціях уряду - правопорушника. Аналіз економічної ситуації в СРЮ після запровадження санкційного режиму ООН підтверджує цю тезу.

Аналізуючи вплив санкцій на югославську економіку та їхні наслідки для неї, слід враховувати відносно повільні темпи економічного розвитку в СРЮ на досліджуваному етапі. Запровадження санкцій сприяло розвитку негативних тенденцій в економіці СРЮ і поставило її на грань розвалу.

У 1993 році обсяг виробництва у сільському господарстві та будівництві скоротився на 15 відсотків. Поточне споживання зменшилося на 20 відсотків, а інвестування припинилося. В результаті застосування санкцій різко скоротилися експорт та імпорт відповідно на 50 відсотків та 37 відсотків, а торговий дефіцит зріс на 1,3 млрд. дол. США. Станом на жовтень 1993 року торговельний експорт Сербії і Чорногорії фактично впав до нуля через посилення прикордонного контролю і замороження іноземних активів.

Значне погіршення економічного положення в результаті санкцій підтверджувалося також зростаючим безробіттям. Практично близько одного мільйона робітників та службовців утримували усе населення СРЮ, яке складає більш 11 млн. осіб, та біля 1 млн. біженців. Незважаючи на відносне функціонування приватного сектору, особливо в галузі торгівлі, в умовах санкцій приватний сектор не зміг працевлаштувати таку кількість надмірної робочої сили.

Руйнівні наслідки економічних санкцій знайшли своє відображення в шаленій гіперінфляції (у серпні 1994 р. вона досягла 1880 відсотків на місяць) та різкому падінні життєвого рівня. Ще однією проблемою, яка мала тяжкі соціальні наслідки, був зростаючий тягар присутності біженців.

В галузі зовнішньої торгівлі економічна блокада призвела до того, що Югославія втратила ринки своїх головних торгових партнерів - держав-членів ЄС та інших європейських країн. Заборона продавати продукцію та послуги за кордон зруйнувала функціонування та розвиток орієнтованих на експорт секторів і паралізувала діяльність югославських фірм, які залежать від імпорту. Все це супроводжувалося ланцюговою реакцією збоїв у всіх секторах економіки.

За даними федерального уряду економіка СРЮ впала до рівня 1960 року, а загальний збиток від застосування санкцій перевищив 45 млрд. доларів США.

Ефективність санкцій ООН змусила уряд СРЮ модифікувати свою політику в регіоні. В липні 1994 року Союзна Республіка погодилася із планом територіального врегулювання Контактної групи, а 4 серпня прийняла рішення розірвати політичні і економічні відносини із Республікою Сербською і закрити кордони з нею для всіх перевезень, крім гуманітарних. 17 вересня уряд СРЮ погодився із пропозицією Співголів Координаційного комітету МККЮ про створення місії для здійснення контролю за закриттям кордону. Зважаючи на той факт, що місія МККЮ у своїх доповідях відмітила активне співробітництво органів влади СРЮ, 23 вересня 1994 року Рада Безпеки оперативно відреагувала на такий розвиток подій, з одного боку, укріпила всі заходи, що їх було передбачено в її попередніх резолюціях, та поширила їх дію на ті райони Боснії та Герцеговини, які знаходилися під контролем сил боснійських сербів [16], а з іншого боку - призупинила дію деяких санкцій проти СРЮ [17].

Після парафування Загальної Рамкової угоди, Рада Безпеки негайно призупинила на необмежений термін дію санкційного режиму і визначила умови повного припинення санкцій. Ці умови пов'язувалися із проведенням виборів у Боснії та Герцеговині [18]. 1 жовтня 1996 року Рада Безпеки прийняла резолюцію 1074(1996) у якій відмітила, що в Боснії та Герцеговині відбулися вибори, передбачені в додатку 3 до Мирної угоди, і відмінила в повному обсязі санкції ООН проти СРЮ [19].

Враховуючи беззаперечний миротворчий ефект санкцій, автор вважає за необхідне відмітити, що югославський приклад визначив двоякий характер результатів запровадження цих заходів. Економічні примусові заходи проти Союзної Республіки призвели до погіршення економічного стану країни і через таке, здійснили негативний вплив на охорону здоров'я, на розвиток науки, освіти, культури, спорту та інформації [20]. Створилася ситуація, коли дотримання основних свобод та прав людини опинилося під загрозою через побічну дію санкцій. Так, наприклад, Комітет, який був утворений резолюцією 724 РБ ООН, заборонив Югославії імпортувати для потреб своєї фармацевтичної промисловості сировину, необхідну для виготовлення ліків. Це створило критичну ситуацію в галузі охорони здоров'я в Югославії. Загальна смертність збільшилася на 10%, а смертність серед новонароджених значно підвищилася в результаті нестачі ліків. Багато інфекційних захворювань, які були знищені в Югославії, знову дали про себе знати. Таким чином, основоположне право людини - право на здоров'я - знаходилось під загрозою.

Заблокована економіка та негативні гуманітарні наслідки санкцій перешкоджали розвиткові та переходові до ринкових моделей економічної діяльності і процесові трансформації власності. Санкції зробили суттєвий внесок у подальше послаблення відносно невеликого приватного сектора. Тягар ембарго значною мірою було перекладено на плечі саме невеликих приватних фірм, які повинні були сплачувати особливий податок на санкції. В той же час близькі до уряду, так звані, «соціальні» підприємства отримували різні преференції. Це зумовило появу монополій, тісно пов'язаних із політичним істеблішментом країни.

Як це не дивно, але санкції ООН укріпили політичні позиції уряду СРЮ, дії якого і призвели до їх застосування. Не дивлячись на створення суттєвих економічних проблем, санкції не призвели до дестабілізації політичної влади. Уряд отримав можливість пояснити власні економічні прорахунки упередженою і ворожою політикою іноземних сил і через контрольовані засоби масової інформації сформувавши у свідомості народу необхідну оцінку подій. Більшість сербів були переконані у несправедливості і надмірній жорстокості санкцій і продовжували підтримувати Мілошевича, рейтинг якого до 1995 року зріс із 20% до 31,5%.

Санкції ООН вразили економіку країн, які підтримували тісні торговельно-економічні зв'язки із СРЮ. Вісім країн подали Раді Безпеки ООН оцінку збитків, які вони понесли в результаті здійснення санкцій проти СРЮ [21]. Зокрема Албанія втрачала щорічно 300-400 млн. доларів США [22], Болгарія - близько 1,7 млрд. доларів США [23], Угорщина - 800 млн. доларів США [24]. Загальні збитки Румунії до травня 1993 року сягнули 9 млрд. доларів США [25], Словаччини - 246 млн. доларів США [26], України 2,2 млрд. доларів США [27].

Відсутність дієвого механізму в рамках ООН по відшкодуванню втрат західних країн внаслідок побічної дії санкцій перекреслила сподівання країн, що постраждали, на отримання адекватної компенсації. У листі від 27 червня 1995 року Постійний представник України при ООН повідомив Генерального секретаря про ряд пропозицій України, які стосувалися пом'якшення негативного впливу санкцій.

У листі зверталася увага на загальну необхідність створення на основі статті 50 Статуту ООН в цілях вирішення спеціальних економічних проблем ефективного механізму, який включав би добровільний компенсаційний фонд, скорочення внесків постраждалих країн на фінансування операцій по підтриманню миру, створення постійного комітету по санкціях, надання міжнародними фінансовими установами спеціальних кредитних лімітів для прямої фінансової допомоги третім країнам.

Втім, ця та ряд інших ініціатив [28] країн, що понесли збитки внаслідок сумлінного виконання санкційних рішень Ради Безпеки ООН, не призвели до вироблення і реалізації

спеціальних заходів по компенсації. Країни-донори надали лише обмежену і неадекватну підтримку деяким третім країнам і виходили при цьому із власних політичних міркувань, а фінансово-економічні установи системи ООН здійснювали програми підтримки і економічної допомоги в регіоні незалежно від посилань на статтю 50 Статуту ООН.

Таким чином, підводячи загальний економічний аспект операції ООН у колишній Югославії в першій половині 90-х років слід відзначити, по-перше, безпрецедентність цієї операції як за географічними масштабами, фінансовими витратами, так і хронологічними межами досліджуваної акції. За всю попередню історію ООН Організація вперше зіштовхнулася з таким конфліктом, який тим паче проходив в нових історичних умовах і ООН вимушена була швидко і ефективно реагувати на це серйозне випробовування. Досліджені в розділі напрями діяльності ООН в Хорватії, Македонії, Боснії та Герцеговині свідчать, що ООН з самого початку вдалось обрати правильний шлях щодо вироблення механізму (головну роль відіграли СООНО) по розведенню конфліктуючих сторін та започаткуванню миротворчого процесу. В цей час ООН, зокрема РБ ООН, було прийнято десятки резолюцій, багато з яких носили не тільки виконавчий, але і концептуальний характер, давали прорив на певних напрямках теорії міжнародних відносин та міжнародного права. Що торкається питання застосування санкцій, виміру їх ефективності, то, на думку авторки дисертації, його потрібно розглядати не в абстрактно-дискусійному вимірі, а в конкретно-історичному. І в даному випадку ці санкції попри їх очевидні вади та негативні наслідки, безперечно, відіграли свою позитивну роль, оскільки вони сприяли активізації пошуку та застосування мирних засобів розблокування конфлікту.

#### Посилання

1. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/724(1991). – С. 1-2.
2. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/752(1992). – С. 1.
3. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/757(1992). – С. 1-2.
4. Там само – С. 3-4.
5. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/760(1992).- С. 2-3.
6. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/787(1992)..- С. 2-3.
7. Резолюція Ради Безпеки ООН, S/820(1993). – С. 1.
8. Там само. - С. 2-3.
9. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724(1991) по Югославии, от 15 ноября 1996 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/1996/946. – С. 13.
10. Там само – С. 15.
11. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724(1991) по Югославии, от 24 сентября 1996 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/1996/776, - С. 7.
12. Там само – С. 8.
13. Там само – С. 9.
14. Там само. - С. 14.
15. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724(1991) по Югославии, от 15 ноября 1996 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/1996/946. – С. 32.
16. Резолюция Совета Безопасности ООН, S/942(1994). – С. 2-3.
17. Резолюция Совета Безопасности ООН, S/943(1994). – С. 2-3.
18. Резолюция Совета Безопасности ООН, S/1022(1995). – С. 2-3.
19. Резолюция Совета Безопасности ООН, S/1074(1996). – С. 2-3.
20. Там само – С. 1-2.

21. Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Пункт 37В предварительной повестки дня. Экономическая помощь государствам, пострадавшим в результате существования резолюций Совета Безопасности о введении санкций против Союзной Югославии. Доклад Генерального секретаря ООН, 9 сентября 1994 года, А/49/356. – С. 8.
22. Письмо исполняющего обязанности Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724(1991) по Югославии, от 2 июля 1993 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/26040.- С. 2.
23. Письмо временного поверенного в делах Постоянного представительства Болгарии при Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1992 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/24963. – С. 1.
24. Письмо исполняющего обязанности Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724(1991) по Югославии, от 2 июля 1993 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/26040. – С. 2-3.
25. Письмо временного поверенного в делах Постоянного представительства Румынии при Организации Объединенных Наций от 29 февраля 1993 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/25207. – С. 1-2.
26. Письмо Постоянного Представителя Словакии при Организации Объединенных Наций от 26 октября 1993 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/26648. - С. 2-3.
27. Письмо Постоянного Представителя Украины при Организации Объединенных Наций от 26 апреля 1993 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/25682.- С. 3.
28. Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. Пятидесятая сессия. Пункт 20В первоначального перечня. Письмо постоянных представителей Болгарии, Греции, Республики Молдовы, Румынии и Украины при Организации Объединенных Наций от 18 мая 1995 года на имя Генерального секретаря ООН, А/50/189-S/1995/412. – С. 3.