

УДК 341.018

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ САНКЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Симаева Евгения Петровна, канд. юрид. наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия
e.simaeva@gmail.com

Тютюнник Игорь Георгиевич, научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
tytunnik.igor@rambler.ru

В статье на основе формально-юридического метода, анализа, синтеза рассматриваются проблемы эффективности правового регулирования и реализации санкционных отношений. *Предмет исследования* представляет собой общественные отношения, складывающиеся при установлении, применении международных санкций экономического и дипломатического характера в соответствии с нормами международного права, а также отношения, связанные с защитой прав при применении указанных ограничений. *Цель работы* состоит в выявлении проблем эффективного правового регулирования и реализации санкционных отношений и недопущения при этом нарушений прав и интересов граждан, а также ограничений в основных сферах мировой экономики, затрагивающих интересы нескольких государств. *Сделан вывод* о том, что в целях оптимизации правового регулирования и реализации санкционных отношений необходимо принятие международного акта, резолюции Совета Безопасности ООН «Об общих вопросах, касающихся применения международных санкций», регламентирующий вопросы легитимности установления односторонних санкций национальным законодательством государств – членов ООН.

Ключевые слова: ограничительные меры; санкционное право; международное право; санкция; санкционные отношения; санкционный режим; Совет Безопасности ООН.

Problems of the Efficiency of Legal Regulation and Implementation of Sanctions Relations

Simayeva Evgenia P., PhD (Law), associate professor, associate Professor of the Department of legal regulation of economic activity, Financial University, Moscow, Russia
e.simaeva@gmail.com

Tyutyunnik Igor G., research fellow, the Institute for Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
tytunnik.igor@rambler.ru

The paper examines problems concerning the efficiency of the legal regulation and implementation of sanctions relations based on the legalistic method, analysis and synthesis. *The subject* of the study is the social relationships that develop when international sanctions of an economic and diplomatic nature are imposed and implemented in accordance with the international law as well as relationships associated with the rights protection in applying the above restrictions. *The purpose of the work* was to identify problems of the legal regulation and implementation of sanctions relations and prevent violations of the rights and interests of citizens as well as restrictions in the main spheres of the world economy affecting the interests of a number of states. *It is concluded* that in order to optimize the legal regulation and implementation of sanctions relations an international act should be adopted, namely a UN Security

Council resolution "On General Issues Related to the Application of International Sanctions", to regulate issues of the legitimacy of imposing unilateral sanctions by national legislations of the UN member states.

Keywords: restrictive measures; sanctions law; international law; sanction; sanctions relations; sanctions regime: the UN Security Council.

Сущность санкционных отношений

Вследствие того что в российском законодательстве понятия «санкционные отношения», «международная санкция» либо «санкция» отсутствуют, отдельные ученые предпринимают попытки определить юридическую природу санкционных отношений, обозначая их как общественные отношения, возникающие на основе применения санкционных норм между субъектом, который подвергается санкциям, и субъектами, применяющими санкции, из-за отказа объекта-правонарушителя прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанность, вытекающую из его ответственности [1, с. 22]. Действительно, устанавливая правовую природу санкционных отношений, важно отметить, что возникают данные отношения в ходе применения правомерных принудительных действий международных универсальных либо региональных организаций с целью поддержания или восстановления международного мира и безопасности, а основанием появления санкционных отношений выступает именно отказ от совершения определенных действий по прекращению правонарушения, но не само правонарушение.

Санкционные отношения, составляющие предмет санкционного права, можно подразделить на следующие виды:

1) общественные отношения, связанные с санкционным нормотворчеством, установлением санкционного режима путем принятия и юридического оформления соответствующего решения международной организации или государства.

При этом санкционный режим может рассматриваться как особый правовой режим, существенным образом влияющий на проводимую государством политику, экономические отношения, а также отдельные правоотношения между физическими лицами, при котором государство стремится, с одной стороны, противодействовать введенным санкциям, а с другой, достичь

целей собственной санкционной политики (если применяет контрсанкции) [9, с. 35];

2) общественные отношения, складывающиеся при применении ограничительных мер в процессе правореализационной деятельности (принятие нормативно-правовых актов по реализации международных санкций внутри государства, например Указ Президента Российской Федерации от 29.12.2016 № 729 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 2270 от 2 марта 2016 года»);

3) общественные отношения, связанные с международным правом (закрепленного в международном нормативно-правовом акте) обжалования физическими и юридическими лицами решения о применении в отношении их санкций;

4) общественные отношения, складывающиеся при установлении ответных ограничительных мер со стороны государства — объекта санкций в отношении государства — инициатора санкций.

Кроме того, санкционным отношениям присущи особенности, среди которых:

1) санкционные отношения имеют комплексный характер, поскольку регулируются как нормами публичного, так частного права, т.е. сочетают в себе частно- и публично-правовые начала. Первоначально санкционные ограничения носили персонифицированный характер, выступая в качестве мер негативного воздействия на конкретные (названные в списке) физические и юридические лица, тем или иным образом причастные, по мнению международных организаций, к не устраивающей его политике. Среди мер негативного воздействия выделяют визовые ограничения и замораживание активов лиц, включенных в санкционный список. В дополнение к индивидуальным санкциям, например в отношении Российской Федерации, Совет Европейского союза ввел так называемые секторальные ограничения, направленные против определенных отраслей промышленности России [2, с. 47];

2) вводимые ограничительные меры (международно-правовые санкции), а значит, и санкционные отношения согласно п.п. 79, 80 доклада ООН от 02.12.2004 «Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам: «Более безопасный мир: наша общая ответственность» должны иметь преимущественно целевой, адресный характер: «Санкции не дали результата, когда они не имели четкой направленности и когда Совет Безопасности не смог обеспечить их соблюдение. Из-за усиления озабоченности по поводу гуманитарного воздействия всеобъемлющих санкций Совет Безопасности прекратил использовать их ... и перешел к практике использования лишь финансовых и дипломатических санкций, санкций в отношении оружия, авиации, поездок и сырьевых товаров, т.е. санкций, нацеленных на воюющие стороны и политиков, несущих самую непосредственную ответственность за предосудительную политику»;

3) установление односторонних санкций национальным законодательством, минуя процедуру утверждения решением международной организации, в отношении государства — объекта санкционных отношений практически всегда влечет ответную реакцию по принятию санкционного режима в отношении субъекта — инициатора санкций. В российском праве возможность применения таких ответных мер, «реторсий» прямо предусмотрена ст. 1194 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Правительство Российской Федерации может установить ответные ограничения („реторсии“) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц» [5, с. 100];

4) основным методом международно-правового регулирования санкционных отношений остается публично-правовой метод, не предусматривающий какой-либо возможности договорного урегулирования возникшей ситуации.

Система правового регулирования санкционных отношений

Система правового регулирования санкционных отношений представлена несколькими уровнями:

1) международное нормативно-правовое регулирование [нормативные документы ООН (Устав ООН), Совета Безопасности ООН (резолюции по санкциям)];

2) международное региональное нормативно-правовое регулирование (нормативные акты Европейского союза);

3) нормативно-правовое регулирование с помощью внутригосударственного, национального законодательства (закон США *H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» и др.).

Первый уровень нормативного регулирования составляют нормы ст. 41 Устава ООН (гл. 7 Устава), в соответствии с которой Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов организации применения этих мер. Эти меры могут включать полное или частичное прекращение экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений¹, а также решения об установлении санкций — резолюции Совета Безопасности ООН и документ о создании специального комитета по санкциям. Согласно данным официального сайта ООН за последние 15 лет Советом Безопасности ООН санкции были применены более 20 раз в отношении различных стран. Однако при этом собственного эффективного механизма обеспечения соблюдения санкций ООН не выработала. Таким образом, существует правовой пробел в системе нормативного регулирования санкционных отношений на фоне достаточно частого применения санкционного режима.

Второй региональный уровень нормативно-правового регулирования санкционных отношений представлен нормативными актами

¹ Устав ООН. Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>.

международных региональных организаций, например Советом Европейского союза, который вводит санкции посредством принятия решения и регламента, содержащего подробную информацию об объеме санкций и порядке их применения, например в отношении Российской Федерации 17 марта 2014 г. были приняты санкции (решение Совета ЕС № 2014/145/CFSP7, регламент № 269/20148), касающиеся блокировки финансово-экономических инструментов развития экономики и продленные до 23 июня 2018 г.

Что касается третьего уровня правовой регламентации применения санкций, то он в отношении принятия государством нормативного правового акта об установлении санкции представляется самым спорным в части легитимности определения каких-либо ограничительных мер либо принуждений другому государству, поскольку необходимо учитывать и следовать в данном случае принципам международного права суверенного равенства государств, невмешательства в дела другого государства (ст. 2 Устава ООН, статут Лиги Наций). Тем не менее билль США «О противодействии противникам Америки посредством закона о санкциях против Ирана, Российской Федерации и Северной Кореи» (*H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*) направлен на противодействие дестабилизирующей деятельности Ирана, Северной Кореи, российскому влиянию в Европе и Азии и предусматривает введение санкций, касающихся кибербезопасности, нефтегазовых проектов, банковской деятельности, заключения сделок с российскими предприятиями оборонного сектора, поставок оружия в Сирию². При этом санкционные ограничения регламентируются национальным законодательством субъекта — инициатора санкционных правоотношений. Так, полномочия президента США на введение мер по блокировке активов и санкций предоставлены Конституцией и законами Соединенных Штатов Америки, в том числе законом об экономических полномочиях в случае между-

народных чрезвычайных ситуаций, законом о чрезвычайных положениях, ст. 212(F) закона об иммиграции и гражданстве 1952 г. [3, с. 104]. В Канаде наложение санкций регулируется законом об ООН (*United Nations Act*), законом о специальных экономических мерах (*Special Economic Measures Act*) и отдельными положениями закона о разрешениях на экспорт и импорт (*Export and Import Permits Act*).

Таким образом, исходя из анализа билля США *H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, размещенного на официальном сайте конгресса США, следует, что ссылки на конкретные подтвержденные правонарушения со стороны Российской Федерации отсутствуют, в билле упоминаются лишь оценочные понятия и поверхностные формулировки³.

Санкционный режим может рассматриваться как особый правовой режим, существенным образом влияющий на проводимую государством политику, экономические отношения, а также отдельные правоотношения между физическими лицами, при котором государство стремится, с одной стороны, противодействовать введенным санкциям, а с другой, достичь целей собственной санкционной политики

Такие внутригосударственные законы, устанавливающие односторонние санкции, представляют собой существенную проблему нормативного регулирования санкционных отношений, что становится причиной нарушения норм международного права, а также интересов не только государства — объекта санкций, но и прав

² *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

³ *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

граждан, народа данного государства. Проблема односторонних нелегитимных международных санкций особенно актуальна сейчас для нашего государства, поскольку третий год Российская Федерация, а равно отдельные юридические и физические лица являются объектами экономических, политических ограничений, тормозящих их развитие.

Более того, указанные ограничительные меры необоснованно именуются санкциями, скорее это контрмеры, поскольку принцип суверенного равенства государств исключает возможность правомерного применения одним государством санкций в отношении другого государства или группы государств в одностороннем порядке [8, с. 115].

Вместе с тем несправедливо и необоснованно налагаемые санкции можно обжаловать. Так, одной из главных особенностей применения санкций Европейским союзом — наличие эффективного судебного механизма контроля законности принимаемых институтами ЕС мер, что позволило многим физическим и юридическим лицам успешно обжаловать акты ЕС и добиться своего исключения из санкционных списков. Судебный контроль законности принимаемых институтами ЕС мер осуществляется судом Европейского союза (точнее, судом общей юрисдикции) в рамках исков об аннулировании [4, с. 96].

К третьему уровню системы правового регулирования санкционных отношений можно также отнести нормативные акты, принятые государством в ответ на установленные санкции. Например, 6 августа 2014 г. Президент Российской Федерации запретил импорт отдельной продукции из стран, которые ввели антироссийские санкции (Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»).

Санкции в отношении России продолжают действовать на протяжении трех лет с 2014 г. Уже в санкционный период Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 была утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., где основными целями государственной политики в сфере обеспечения экономической

безопасности среди прочих являются повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз, а также обеспечение экономического роста. Основными задачами системы управления рисками (п. 25 указанной выше Стратегии) названы выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

Юридические последствия применения норм санкционного права и развития санкционных отношений

При рассмотрении проблем правового регулирования санкционных отношений следует выделить юридические последствия применения норм санкционного права и развития санкционных отношений. При этом необходимо обозначить две группы субъектов санкционных отношений. К первой группе субъектов-инициаторов относятся публично-правовые субъекты, наделенные государственно-властными полномочиями и правомочные осуществлять санкционное правотворчество (государства, группы государств, объединения государств, международные организации). Среди субъектов — объектов второй группы можно выделить как субъектов публичного, так и частного права, т.е. это участники санкционных отношений, на которых непосредственно распространяются санкции, как правило, материального характера (экономические санкции).

Среди основных проблем реализации санкционных отношений остается проблема негативного влияния ограничительных мер на гражданское население государства — объекта санкций. По сути, граждане испытывают наибольший ущерб от применения санкций, не являясь объектом экономических санкций. Требуется внимания и проблема материального вреда, причиняемого санкционным режимом третьим государствам, как следствие перерыва в осуществлении экономических связей с государством, против которого санкции направлены [6, с. 27].

К числу проблем и неблагоприятных последствий реализации санкционных отношений можно отнести неизбежное появление черного рынка и извлечение неоправданной прибыли контролирующими его группами, усиление государственного контроля за населением в целом [7, с. 115].

Однако, несмотря на негативные аспекты применения односторонних санкций с целью торможения развития экономики в Российской Федерации, можно наблюдать обратный эффект, который можно назвать положительным в экономическом развитии. Прежде всего это касается выбора нового экономического партнера, нацеленного на конструктивное поэтапное и долгосрочное развитие экономических, в том числе инвестиционных, отношений.

В связи с этим можно согласиться с мнением профессора Е. И. Галеевой о приоритетности в условиях применения одностороннего санкционного режима восточного вектора развития российской экономики: провозглашение в качестве приоритетного направления развитие Дальневосточного региона, пересмотр энергетической стратегии государства в части выбора долгосрочного партнера в лице стран Азиатско-Тихоокеанского региона и организация первой бизнес-миссии в страны Ассоциации государств Юго-Восточной Азии [11, с. 59].

На настоящий момент в период глобализации мировой экономики следует отметить, что эффективность применения санкций экономического характера существенно снижается. В случае введения санкций государство — объект санкций не оказывается полностью обособленным, а находит альтернативные рынки финансов, сбыта и закупок, а также экономических партнеров [10, с. 29].

Выводы

Основной проблемой эффективного правового регулирования и реализации санкционных отношений остается отсутствие должной международной правовой регламентации (правовой пробел) механизма контроля за исполнением санкций и наступившими последствиями.

Очевидно, что на настоящий момент необходима оптимизация правового регулирования санкционных отношений на международном уровне. В этой связи представляется целесообразным принятие международного акта, резолюции Совета Безопасности ООН «Об общих вопросах, касающихся применения международных санкций», позволяющей разрешить следующие вопросы:

- единообразное понимание в целях эффективной реализации санкционных отношений основных терминов, касающихся применения международных санкций («санкция», «контрсанкция», «контрмеры», «санкционный режим», легитимность установления санкций и другие);
- наличие и функционирование механизма отслеживания последствий экономико-социального характера применения международных санкций, работающего систематически и оперативно, исключая возможности наступления гуманитарной катастрофы и стремительных деструктивных экономических процессов;
- легитимность применения односторонних санкций, не утвержденных международными организациями, нарушающих нормы и принципы международного права, возможность блокирования внутригосударственных законов и статутов, вмешивающихся во внутренние дела другого государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кешнер М. В. Экономические санкции в современном международном праве: монография. М.: Проспект, 2015. 179 с.
2. Гудков И., Мизулин Н. «Санкционная война» ЕС и России в свете права ВТО // Право ВТО. 2014. № 2. С. 46–52.
3. Гландин С. В. Суд Европейского союза о правовых основаниях для отмены ограничительных мер (санкций) в отношении физических лиц // Международное правосудие. 2015. № 4. С. 103–117.
4. Энтин К. В. Ограничительные меры против третьих стран в практике Суда Европейского союза // Международное правосудие. 2016. № 1. С. 95–103.

5. Рачков И.В. Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 91–113.
6. Кешнер М.В. К вопросу о проектах совершенствования и преобразования международных санкций // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 26–29.
7. Рыжова М.В. Проблема эффективности применения международных экономических санкций // Вестник ТИСБИ. Казань: Издательский центр Академии управления «Тисби». 2006. № 1. С. 114–123.
8. Курдюков Г.И., Кешнер М.В. Соотношение ответственности и санкций в международном праве: доктринальные подходы // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 103–115.
9. Мохов А.А. Влияние санкционных режимов на цивилистический процесс // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 33–39.
10. Заернюк В.М., Алавифар С. Оценка эффективности введения санкций: мировой опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 42. С. 27–37.
11. Галеева Е.И. Развитие России в условиях санкций // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 59–68.

REFERENCES

1. Keshner M. V. Economic sanctions in modern international law [«Экономические санкции в современном международном праве»]: monograph. Moscow, Prospekt, 2015, 179 p.
2. Gudkov I.N. Mizulin N. “Sanctions war” Russia and EU in the light of WTO law [«Санкционная война» ЕС и России в свете права ВТО]. *Pravo VTO — Law of the WTO*, 2014, No. 2, pp. 46–52.
3. Glandin S. V. The European Court of justice on the legal grounds for cancellation of restrictive measures (sanctions) against individuals [Sud Evropejskogo sojuza o pravovyh osnovaniyah dlja otmeny ogranichitel'nyh mer (sankcij) v otnoshenii fizicheskikh lic]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2015, No. 4, pp. 103–117.
4. Jentin K. V. Restrictive measures against third countries in the practice of the Court of the European Union [Ogranichitel'nye mery protiv tret'ih stran v praktike Suda Evropejskogo sojuza]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2016, No. 1, pp. 95–103.
5. Rachkov V.I. Economic sanctions from the point of view of law GATT/WTO [Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2014, No. 3, pp. 91–113.
6. Keshner M.V. To the question about the projects of improvement and transformation of international sanctions [K voprosu o proektah sovershenstvovaniya i preobrazovaniya mezhdunarodnyh sankcij]. *Rossijskij juridicheskiy zhurnal — The Russian legal magazine*, 2013, No. 4, pp. 26–29.
7. Ryzhova M. V. the Problem of effectiveness of international economic sanctions [Problema jeffektivnosti primeneniya mezhdunarodnyh jekonomicheskikh sankcij]. Herald TISBI. Kazan: *Vestnik TISBI — Publishing center of the Academy of management «TISBI»*, 2006, No. 1, pp. 114–123.
8. Kurdjukov G. I., Keshner M. V. The balance of responsibility and sanctions in international law: the doctrinal approach [Sootnoshenie otvetstvennosti i sankcij v mezhdunarodnom prave: doktrinal'nye podhody]. *Zhurnal rossijskogo prava — Journal of Russian law*, 2014, No. 9, pp. 103–115.
9. Mokhov A. A. The Effect of sanctions regimes on civil process [Vlijanie sankcionnyh rezhimov na civilisticheskij process]. *Vestnik grazhdanskogo processa — Herald of civil process*, 2016, No. 6, pp. 33–39.
10. Zaernjuk V. M., Alavifar S. Evaluation of the effectiveness of sanctions: the global experience [Ocenka jeffektivnosti vvedeniya sankcij: mirovoj opyt]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija — Financial Analytics: problems and solutions*, 2015, No. 42, pp. 27–37.
11. Galeeva E. I. The Development of Russia in conditions of sanctions [Razvitie Rossii v uslovijah sankcij]. *Aktual'nye problemy jekonomiki i prava — Actual problems of Economics and law*, 2015, No. 2, pp. 59–68.