

Термины «международные санкции» и «односторонние ограничительные меры»

*Крицкий К. В.**

В статье, на основе анализа норм международного права и внутринационального законодательства ряда стран, а также отечественных и зарубежных доктринальных источников, рассматривается проблема соотношения понятий «санкция» и «односторонние ограничительные меры». Особое внимание уделяется вопросу о возможности терминологического отождествления данных явлений, в том числе для обоснования правомерности односторонних действий со стороны отдельных государств.

Ключевые слова: принудительные меры; санкции; односторонние ограничительные меры; контрмеры.

Односторонние ограничительные меры США, Европейского союза и ряда других стран в отношении России в связи с событиями на Украине стали беспрецедентным событием¹. Фактически впервые в новейшей истории наша страна стала объектом применения масштабных ограничительных мер, затронувших как отдельных физических и юридических лиц, так и целые отрасли отечественной экономики. Значителен негативный эффект развернутой «санкционной войны» для российской экономики, которая, по некоторым оценкам, только за первый год действия ограничительных мер могла потерять до 160 млрд долл. США². В не меньшей степени пострадали от этого противостояния и сами «западники», прежде всего государства ЕС. В 2015 г., по прогнозам Еврокомиссии, европейская экономика в результате наложенных на Россию ограничений могла не досчитаться 0,3% ВВП. По данным Австрийского института экономических исследований, сохранение антироссийских санкций будет стоить Европе потерей до 2 млн рабочих мест (из них — около 400 тысяч только в Германии) в ближайшие несколько лет³.

В настоящий момент сложно определить временные рамки и, главное, объективные условия для снятия антироссийских ограничительных мер. Большинство юристов и политологов сходятся во мнении, что такие «санкции» давно перешли из категории правовой в политическую, используются лишь как способ оказания давления на население и руководство России. Решения об их применении практически не зависят

* Крицкий Кирилл Владимирович — третий секретарь Второго департамента Азии МИД России, соискатель кафедры Международного права МГИМО МИД России. kkritzkiy@gmail.com.

от развития обстановки на Юго-Востоке Украины и вклада Москвы в процесс урегулирования ситуации в регионе. В этих условиях крайне важной задачей становится анализ правовой природы односторонних ограничительных мер в целом и их соответствия нормам международного права.

Начать изучение данной проблемы стоит с самых «корней» — исследования терминологии и разграничения понятий «санкция» и «односторонние ограничительные меры». В этом, казалось бы, весьма простом вопросе, наблюдаются значительные разночтения, приводящие к юридической путанице и подмене понятий.

В российских и зарубежных СМИ, а также в ряде научных исследований применяемые в отношении России односторонние ограничительные меры называются санкциями. Насколько правомерно такое отождествление? На наш взгляд, не совсем, так как термин «санкция» используется, как правило, применительно к деятельности Организации Объединенных Наций в лице ее ключевого органа, ответственного за поддержание мира и стабильности, — Совета Безопасности.

Ст. 39 Устава ООН закрепляет за Советом Безопасности ООН (далее — СБ) право определять существование угрозы миру, его нарушения или акта агрессии. Важно отметить, что данное правомочие является исключительной прерогативой Совбеза ООН; при отсутствии соответствующего решения данного органа никакая другая международная организация или государство не могут обосновывать свои действия наличием существенной угрозы миру и безопасности. Устав ООН наделяет Совет Безопасности необходимыми инструментами воздействия на правонарушителя. Среди таких принудительных мер — полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений, а также действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности (ст. 41, 42). Цель данных мер, как показывает практика, — не только пресечение правонарушений, но и применение неблагоприятных последствий к нарушителю.

Список принудительных мер, предусматриваемых Уставом ООН, не является исчерпывающим. Более того, документом не ограничивается и круг субъектов, которые подпадают под действия санкций. За период с 1966 г. Совет Безопасности ввел 26 режимов санкций. Дважды они применялись в отношении негосударственных субъектов — тергруппировок «Аль-Каида» и «Исламское государство», а также афганского Движения талибов⁴.

Понятие санкция в Уставе ООН не фигурирует. Вместе с тем, сам СБ ООН квалифицирует принимаемые им принудительные меры согласно ст. 41 Устава именно как санкции. В частности, в резолюции 2170 (2014) говорится о применении санкционных мер в отношении лиц, связанных с группировкой «Исламское государство», деятельность которой представляет угрозу международному миру и безопасности. Комитеты в составе СБ ООН, следящие за имплементацией принудительных мер, называются санкционными.

В отечественной доктрине международного права также широко распространено мнение о возможности равнозначного употребления терминов «принудительные меры» и «санкции» применительно к деятельности ООН. В современном Словаре международного права содержится следующее определение: «международные санкции — принудительные меры, осуществляемые международными организациями, прежде всего ООН. Считается общепризнанным, что характером санкций обладают коллективные меры по гл. VII Устава ООН»⁵. Более ранняя версия Словаря международного права 1982 г. содержит схожую формулировку, еще сильнее увязывающую понятие санкций с деятельностью СБ ООН: «меры, применяемые по решению Совета Безопасности в целях устранения угрозы миру, нарушения мира или ликвидации акта агрессии»⁶. Возможность равноценного использования понятий санкция и принудительные меры обосновывается в ряде научных исследований — как отечественных, так и зарубежных⁷.

Таким образом, анализ документов, практической работы СБ ООН и доктринальных источников позволяет говорить о том, что термин «санкция» получил юридическое закрепление и является общепринятым в отношении деятельности самой Организации. Понятие «санкция» применительно к принудительным мерам СБ ООН получил закрепление и в российском законодательстве. Например, ст. 37 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» № 164-ФЗ от 08.12.2003 г. закрепляет, что «в соответствии с указами Президента Российской Федерации внешняя торговля товарами, услугами и интеллектуальной собственностью может быть ограничена мерами, принятие которых необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом ООН». Аналогичное положение содержится в п. 3 ст. 6 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» № 114-ФЗ от 19.07.1998 г.

Применение санкций ООН осуществляется не самой Организацией, а отдельными государствами-членами, которые согласно ст. 25 и 103

Устава ООН обязаны подчиняться требованиям Совбеза. Именно принцип общеобязательности решений Совбеза ООН, в т. ч. по вопросу применения санкций имеет, по утверждению ряда юристов-международников, значительный положительный эффект для поддержания мира и стабильности: «Основные принципы Устава ООН, касающиеся безопасности, были бы сведены к нулю, если после вынесения решения Совбезом ООН о применении принудительных мер членам организации была бы оставлена свобода действий относительно того, выполнять их или нет»⁸. Другой известный ученый Дж. Кунц отметил, что принцип обязательности решений СБ ООН является «основополагающим для всей системы современного международного права»⁹.

США и ряд других стран неоднократно утверждали, что санкции ООН не являются достаточно эффективным механизмом. В качестве недостатков указывалось, в частности, на невозможность их оперативного применения в связи с необходимостью согласования позиций со всеми постоянными членами Совбеза ООН. Как представляется, во многом такая позиция на деле объясняется желанием «западников» оправдать применение собственных односторонних принудительных мер, которые уж точно вводятся быстро, решительно и — зачастую — без учета мнения других субъектов международного права.

ООН проводится весьма серьезная работа по исправлению и улучшению функционирования санкционных механизмов. Деятельность Неформальной рабочей группы СБ ООН по общим вопросам, касающимся санкций, а также инициированных правительствами различных стран Стокгольмского, Интерлакенского и Боннско-Берлинского процессов привели, в частности, к повышению «адресности» применения международных санкций, а также появлению в составе Совбеза должности «санкционного» омбудсмена, рассматривающего жалобы о правомерности включения тех или иных лиц в «черные» ооновские списки.

Позиция российской стороны в отношении режима санкций ООН остается последовательной и основывается на положениях Устава и других документов Организации. Санкции рассматриваются нами как мощный инструмент воздействия на правонарушителя. Их введение оказывает влияние на население подвергающегося санкциям государства и на его отношения с другими странами. Поэтому введение санкций должно быть крайней мерой, которая допустима в случаях, когда иные способы воздействия не дали результата и когда Совет Безопасности определит наличие угрозы международному миру и безопасности. Введение санкций допустимо исключительно на основании решения СБ ООН.

Вопрос о правомерности односторонних ограничительных мер является крайне дискуссионным. Немало споров ведется, в частности, вокруг того, могут ли такие ограничения называться «санкциями» и тем самым ставиться на один уровень (по крайней мере терминологически) с принудительными мерами, вводимыми СБ ООН.

Ряд исследователей утверждает, что называть односторонние ограничительные меры именно «санкциями» не вполне корректно. Подчеркивается, что в международном праве санкции носят вертикальный характер, основой их легитимности являются согласованные действия международного сообщества и общеобязательные для исполнения решения СБ ООН. Односторонние же принудительные меры имеют горизонтальный характер, т.е. применяются одним суверенным субъектом международного права против другого¹⁰. Такой подход нашел свое отражение, в частности, в заключении Международно-правового совета при МИД России¹¹. В нем термин «односторонние санкции» был заключен в кавычки. Тем самым было показано, что он не может и не должен использоваться в качестве правового.

Вместе с тем, практика называть вводимые односторонние ограничительные меры именно санкциями получает все большее распространение, например, в США. Примечательно, что в законодательных актах Соединенных Штатов, закрепляющих возможность наложения ограничительных мер в отношении других стран или физических и юридических лиц термин «санкция» не фигурирует. Например, отсутствует он в Законе о чрезвычайном положении 1976 г.¹² и Законе о чрезвычайных экономических полномочиях 1977 г.¹³, на основании которых принимались указы президента США о введении ограничительных мер против России. В самих указах именно о «санкциях» тоже ничего не говорится.

В то же время в актах Государственного департамента и Министерства финансов США, определяющих конкретные шаги по исполнению принудительных мер, термин «санкция» применяется весьма широко. Например, перечни лиц, в отношении которых вводятся ограничительные меры, по аналогии с ооновскими списками называются «санкционными». Существует мнение, на наш взгляд не лишнее оснований, что тем самым Вашингтон стремится придать своим односторонним принудительным мерам вид большей легитимности, поставить их «на одну доску» с признаваемыми мировым сообществом в качестве легитимных санкциями ООН.

Отождествление терминов односторонние принудительные меры и санкции весьма широко встречается в зарубежных научных исследованиях. Б. Картер, осуществивший детальное исследование правовой

базы и практики применения США односторонних «санкций», говорит о возможности равнозначного использования обоих понятий¹⁴. Отсутствие разграничений между данными терминами является, по мнению Ю. Н. Жданова, характерной чертой большинства западных научных работ¹⁵.

Вашингтон прибегает к использованию односторонних ограничительных мер очень часто: в настоящий момент действует 29 американских «санкционных» режимов. Причем отсутствие соответствующих решений СБ ООН не является для американской администрации аргументом воздержаться от применения собственных ограничительных мер. С 1987 г. по 2006 г. Соединенные Штаты применяли экономические ограничения к отдельным государствам 60 раз, из них с санкции СБ ООН — только 16¹⁶.

Ряд ученых-международников утверждают, что в основе частого применения американцами санкционных механизмов лежит представление о том, что государство может самостоятельно осуществлять полный контроль над своими внешнеполитическими связями. Более того, законодательство США позволяет президенту и конгрессу право самостоятельно определять существование «чрезвычайной угрозы национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов» и на этом основании вводить широкие ограничительные меры. Вопрос о том, как, например, ситуация на Украине может угрожать безопасности США, находящихся в десятках тысяч километров от зоны конфликта, остается открытым.

Существует мнение, что при введении односторонних принудительных мер США формально не нарушают нормы международного права, действуя в пределах своих суверенных полномочий. Данная позиция, впрочем, аргументировано оспаривается многими авторитетными учеными. Например, в ходе организованной в сентябре 2015 г. Советом по правам человека ООН панельной дискуссии по односторонним принудительным мерам российский исследователь З. Х. Абашидзе подчеркнул, что «любая попытка (как на доктринальном, так и на официальном уровнях) представить односторонние ограничительные меры не только правомерными, но даже допустимыми означает подмену императивных положений Устава ООН неправомерными правилами»¹⁷. Такая позиция нашла широкую поддержку в ходе упомянутой дискуссии.

Нельзя забывать и о том, что в силу специфики современной системы финансово-экономических отношений, ограничительные меры Вашингтона, прежде всего экономического характера, как правило, приводят к экстерриториальным последствиям. Получается, что объект

«односторонних санкций» подпадает под ограничения не только США, но и всей мировой финансово-экономической системы. Известно, в частности, что подавляющее большинство расчетов межгосударственных субъектов осуществляется в безналичной форме долларами США. При этом любой такой денежный перевод проходит через банки США, которые имеют право приостановить его под широким перечнем оснований.

Не случайно поэтому, что применение принудительных мер США больно затрагивает те области, к которым Вашингтон формально не имеет никакого отношения. Так, после распространения американских «санкций» на российскую компанию «Ростех—Глобальные Ресурсы» под угрозой срыва в связи со значительными трудностями при осуществлении финансовых транзакций оказался проект строительства газопровода «Север-Юг» в Пакистане¹⁸.

Немаловажно, что практика применения США односторонних принудительных мер неоднократно критиковалась другими субъектами международного права, в том числе на площадке ООН. В ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН (например, «Отказ от применения односторонних экстратерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления» или «Необходимость прекращения экономической, торговой и финансовой блокады, введенной США против Кубы») констатируется, что такие меры противоречат признанным принципам международного права и создают серьезные препятствия для свободной торговли и свободного движения капитала¹⁹.

Декларация ГА ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета 1965 г. установила, что «ни одно государство не вправе применять или поощрять применение экономических, политических и любых иных мер в целях принуждения другого государства для того, чтобы добиться от него подчинения при осуществлении им своих суверенных прав или получить от него преимущества любого рода» (п. 2)²⁰. Приведенная формулировка практически дословно воспроизведена в Декларации о принципах международного права 1970 г.²¹ К сожалению, указанные решения ГА ООН носят лишь рекомендательный характер и никоим образом не принимаются во внимание американскими властями.

На наш взгляд, аргументированной является позиция, что термин «санкция» не может использоваться и в отношениях между пострадавшим государством и государством-правонарушителем. В противном случае может создаться впечатление, что ответные действия пострадавшей стороны автоматически являются легитимными, а пострадавшая сторона

имеет какую-то власть над нарушителем²². Представляется, что адекватным термином в данной ситуации является «контрмера».

Такой подход нашел поддержку в ходе работы Комиссии международного права над Проектом статей об ответственности государств. Как отмечается в материалах Комиссии, «использовав в ч. 1 ст. 30 Проекта статей ООН «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» термины «мерь» и «контрмеры» вместо термина «санкции», Комиссия зарезервировала термин «санкция» для описания мер, принимаемых тем или иным международным органом»²³.

Попытки представить принудительные меры США в качестве меры ответственности за противоправные действия России на Украине, то есть в качестве контрмер, являются, на наш взгляд, совершенно несостоятельными. Данная проблема, безусловно, должна быть рассмотрена в более фундаментальном исследовании. В рамках настоящей статьи отметим лишь следующее. Упомянутый проект статей ООН об ответственности государств предусматривает ряд принципов, которые должны строго соблюдаться при применении контрмер. Среди них — осуществление контрмер государством, потерпевшим от недружественной политики другого государства; соразмерность контрмер недружественному жесту государства-адресата; прекращение контрмер при окончании недружественных шагов государства-адресата и др. Подобные критерии правомерности, очевидно, применимы и в случае односторонних мер принуждения, осуществляемых в привязке к ответственности государств. В случае с антироссийскими «санкциями», как мы видим, ни один из признаков законности ограничительных мер не может быть обнаружен.

В заключении стоит отметить, что возможность применения односторонних ограничительных мер предусмотрена, естественно, и в российской правовой системе. Отечественный законодатель подходит к использованию юридической терминологии с большей осторожностью, нежели американский; никаких попыток «привязать» или отождествить ограничительные меры с санкциями ООН не предпринимается. Например, один из базовых российских законов, на основе которого осуществляется введение односторонних ограничений — «О специальных экономических мерах» от 30.12.2006 г. № 281-ФЗ²⁴ — не содержит термина «санкция». Не используется данный термин и в Указах Президента и Постановлениях Правительства о применении ограничительных мер в соответствии с данным Законом (см. например, нормативно-правовые акты о введении ограничений в отношении Турции от 2015 г.). Основополагающий документ, определяющий российские приоритеты в области государственной и общественной безопасности, — Стратегия национальной безопасности

Российской Федерации — также оперирует лишь термином «ограничительные экономические меры»²⁵.

International Sanctions and Unilateral Restrictive Measures: Problems of Definition (Summary)

*Kirill V. Kritskiy**

In this article the author examines different approaches to definition of “sanctions” and “unilateral restrictive measures”. Relevant rules of international and domestic law as well as Russian and foreign doctrinal sources were analyzed for this purpose. Moreover, the author makes an effort to answer whether it is possible to terminologically identify these two phenomena with each other (as many states do to make their unilateral restrictive measures seem more legitimate).

Keywords: coercive measures; sanctions; unilateral restrictive measures; countermeasures.

¹ Воронин Е. Р., Кулебякин В. Н., Николаев А. В. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 г.: международно-правовые оценки и последствия // Московский журнал международного права. — № 1. — 2015. — С. 11 и сл.

² Путин оценил потери России от санкций Запада в \$160 млрд (Электронный ресурс): газета «Аргументы и факты» от 27.04.2015 г. URL: http://www.aif.ru/money/economy/iz-za_sankciy_zapada_rossiya_poteryala_160_mlrd (дата обращения: 06.07.2016).

³ Эшфорд Э. Не очень умные санкции // Россия в глобальной политике. — 2016. — № 1.

⁴ Security Council Subsidiary Bodies: An Overview (Электронный ресурс). URL: <https://www.un.org/sc/suborg/> (дата обращения: 20.07.2016).

⁵ Словарь международного права/ отв.ред. С. А. Егоров. — М.: Статут, 2014.

⁶ Словарь международного права. — М.: Международные отношения, 1982.

⁷ См.: Маринич С. В. Экономические санкции в международном праве. — М.: Изд-во МГУ, 1989; Нешатаева Т. Н. Санкции системы ООН. Международно-правовой аспект. — М.: Изд-во Иркутского ун-та, 1992; Жданов Ю. Н. Принудительные меры в международном праве: Монография. — М.: Диалог-МГУ. 1998; Dokey M. P. International sanctions in contemporary perspective, 1987.

⁸ Goodrich L, Hambro E. Charter of the United Nations: Commentary and Documents. Boston, 1946.

* Kirill V. Kritskiy — 3rd Secretary of the Second Department for Asia of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, post-graduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. kkritskiy@gmail.com.

⁹ Kunz J. L. Sanctions in International Law// The American Journal of International Law, 1960, Vol. 54, № 2.

¹⁰ Калинин А. В. Экономические санкции ООН и односторонние экстратерриториальные меры экономического принуждения: сравнительный анализ // Юрист-международник. — 2005. — № 4.

¹¹ Геворгян К. Г. «Односторонние санкции» и международное право. Заключение Международно-правового совета при МИД России // Международная жизнь. — 2012. — № 8.

¹² National Emergencies Act (Электронный ресурс). URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf> (дата обращения: 20.07.2016).

¹³ International Emergency Economic Powers (Электронный ресурс). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-35> (дата обращения: 20.07.2016).

¹⁴ Carter B. E. International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U. S. Legal Regime. (Электронный ресурс). URL: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1924&context=californialawreview> (дата обращения 18.07.2016).

¹⁵ Жданов Ю. Н. Принудительные меры в международном праве: Монография. — М.: Диалог-МГУ. 1998.

¹⁶ Иванов А., Молодых К. Санкции и мироустройство// Россия в глобальной политике, 2015 № 5

¹⁷ Human Rights Council holds panel discussion on unilateral coercive measures and human rights (Электронный ресурс) URL: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16451&LangID=E> (дата обращения: 19.07.2016).

¹⁸ Pakistan's \$2 bn LNG pipeline project hits a snag (Электронный ресурс): Express Tribune Newspaper от 17.01.2016 г. URL: <http://tribune.com.pk/story/1027143/bottleneck-pakistan-2-billion-lng-pipeline-project-hits-a-snag> (дата обращения: 02.03.2016).

¹⁹ A/RES/57/5, 16 October 2002; A/RES/58/7, 4 November 2003.

²⁰ Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета (Электронный ресурс). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/inadmissibility_of_intervention.shtml (дата обращения: 17.07.2016).

²¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Электронный ресурс) URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 20.07.2016).

²² Жданов Ю. Н. Принудительные меры в международном праве: Монография. — М.: Диалог-МГУ. 1998.

²³ Ежегодник Комиссии международного права. Нью-Йорк: ООН, 1979, Т.П. 4.2.

²⁴ Федеральный закон «О специальных экономических мерах» от 30.12.2006 г. № 281-ФЗ // Российская газета 2006 № 4264.

²⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 (Электронный ресурс): сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html> (дата обращения: 18.07.2016).