

УДК 341.018

UDC 341.018

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ «САНКЦИЯ»

LEGAL REGULATION AND SCIENTIFIC APPROACHES TO THE CONCEPT OF "SANCTIONS"

Петренко Елена Геннадьевна
к.ю.н., доцент кафедры государственного и международного права,
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Petrenko Elena Genadyevna
Candidate of Legal science, associate professor of the Department of Public and International Law
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В настоящей статье рассматривается понятие «санкции» в конституционном и международном праве, поскольку оно является спорным и дискуссионным. Средства массовой информации и известные политики в настоящее время довольно часто употребляют термин «санкции», это связано с присоединением Крыма к России и неоднозначной оценкой этого события зарубежными государствами (странами Европейского Союза, Японией, Швейцарией) и международными организациями (Советом Европы, НАТО). Автор исследует различные точки зрения, выявляет несколько научных подходов к понятию «санкция». Теоретические аспекты работы рассматриваются в тесной взаимосвязи с практикой, а именно, анализируется процесс присоединения Крыма к России с точки зрения международного права и российского законодательства и в связи с этим обоснованность применения санкций в отношении РФ. Уделено внимание видам санкций. Анализируются всеобъемлющие и адресные санкции, их отличительные особенности и необходимость использования Российской Федерацией «зеркальных» санкций. Особое внимание в работе уделяется правовому регулированию санкций в международном и российском праве. Отмечается, что в Российской Федерации законодательное регулирование получили только санкции в сфере экономики. Автором выделены некоторые тенденции развития действующего законодательства в сфере применения санкций

This article discusses the concept of "sanctions" in constitutional and international law, as it is controversial and debatable. The media and prominent politicians now often use the term "sanctions", it is connected to the Crimea to Russia, and a mixed assessment of the event foreign countries (countries of the European Union, Japan, Switzerland) and international organizations (the Council of Europe, NATO). The author explores different perspectives reveals several scientific approaches to the concept of "authorization". Theoretical aspects of the work were discussed in close connection with the practice, namely, analysis of the process of joining of Crimea to Russia from the point of view of international law and Russian legislation in this regard, the validity of the application of sanctions against the Russian Federation. We were also paying attention to types of sanctions. The article analyzes the comprehensive and targeted sanctions, their distinctive features and the need to use the "mirror" of sanctions for the Russian Federation. Particular attention is paid to the legal regulation of sanctions in international and Russian law. It is noted that in the Russian Federation, legislative regulation of the sanctions received only in the economic sphere. The author highlights some trends in the development of existing legislation in the field of sanctions

Ключевые слова: САНКЦИЯ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ПРИНЦИПЫ, ДОГОВОРЫ, ЗАКОНЫ

Keywords: SANCTION, RESPONSIBILITY, CONSTITUTIONAL LAW, INTERNATIONAL LAW, INTERNATIONAL OFFENSES, PRINCIPLES, TREATIES, LAWS

В настоящее время термин «санкции» стал очень популярным. Его используют в средствах массовой информации довольно активно,

особенно после присоединения Крыма к России. Выделяют коммерческие или торговые, дипломатические, спортивные, культурные, процессуальные санкции, санкции в отношении свободы передвижения. К России применяют санкции, и она в свою очередь применяет ответные меры, так называемые «зеркальные» санкции. Поэтому представляется актуальным выяснить значение этого термина. Тем более, что в доктрине международного права отсутствует однозначная оценка соотношения международно-правовых санкций, контрмер и международно-правовой ответственности и отмечается разнообразие теорий и взглядов по данной проблематике [1,38]. В отечественной науке вопросом санкций занимались Василенко В.А., Вельяминов Г.М., Бирюков П.Н., Егоров С.А., Кононова К.О., Курдюков Г.И., Кешнер М.В., Лукашук И.И., Марочкин С. Ю., Рачков И.В, Тункин Г.И.

Причем, понятие «санкция» не является новым, современным термином. Предполагается, что история санкций насчитывает более двух тысяч лет. Ранее санкции носили такие наименования как «меры принуждения», «реторсии», «самопомощь», «ответная реакция», «репрессалии», а в последнее время на слуху стал использоваться именно термин «санкции». История знает случаи применения санкций в Древней Греции, Россия при Павле 1 применила санкции к Англии, Наполеон применял континентальную блокаду по отношению к Англии в 1806 - 1814 годах. В эпоху средневековья подобные меры получают нормативное закрепление и название «репрессалии». Санкциями они стали именоваться после Первой мировой войны в Уставе Лиги Наций.

Из Энциклопедического словаря конституционного права следует, что санкция - это часть правовой нормы, в которой определяются последствия ее нарушения или неисполнения и предусматриваются определенные меры государственного воздействия в отношении ее нарушителей [2].

Не представляет сомнения, что санкция как часть нормы является необходимым структурным элементом. В конституционном праве эта часть нормы встречается довольно редко, хотя, как известно, именно императивные нормы преобладают в конституционном праве Российской Федерации и в конституционном праве зарубежных стран. В международном праве преобладают диспозитивные нормы, но тоже, санкции как часть нормы встречаются не часто. Из международного права ясно, что любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства, а значит, влечет и установленную международным правом соответствующую санкцию.

Лукашук И.И. утверждает, что ответственность представляет собой реализацию санкции, следствие действия и применения санкции [3].

Марочкин С.Ю. под санкциями понимает ответные принудительные меры, призванные обеспечивать привлечение нарушителя к ответственности. Институт ответственности, по его мнению, включает международно-правовые санкции [4, 94].

Егоров С.А. объединил термин «санкции и ответственность» и выделил понятие «санкционной ответственности в международном праве». Причем, по его мнению, следует различать санкционную (деликтную) международно-правовую ответственность в широком и узком смысле. В первом случае это обязанность субъекта международного права, прежде всего, государства, претерпеть определенные неблагоприятные последствия, предусматриваемые международным правом, за совершенное международное правонарушение, которые представляют собой дополнительное правовое обременение. Во втором случае - это претерпевание таких последствий [5].

Таким образом, к понятию «санкции» сформировалось несколько научных подходов (взглядов).

Первый подход - санкции и ответственность фактически отождествляются (Тункин Г.И.) [6, 299].

Второй подход - санкции рассматривают в узком и широком смысле. В широком смысле ответственность включает в себя санкции (Лукашук И.И.)

Третий подход - санкции являются самостоятельным институтом и нельзя их путать с ответственностью (Бирюков П.Н.)

Хотелось бы остановиться на последнем научном взгляде. Согласно ему, международно-правовые санкции (в отличие от большинства видов внутригосударственных санкций) не являются формой международной ответственности. Выделяют следующие отличительные особенности санкций в международном праве. Во-первых, санкции представляют собой действия потерпевшего (потерпевших), применяемые к правонарушителю, в то время как ответственность выступает в форме самоограничений правонарушителя. Во-вторых, санкции являются именно правом потерпевшего, и их применение не зависит от воли правонарушителя. Применять или не применять санкции решает именно потерпевший. В-третьих, санкции являются предпосылкой возникновения ответственности, можно даже назвать их «превентивными мерами». Основная и конечная цель санкций - прекращение международного правонарушения, восстановление нарушенных прав и обеспечение осуществления ответственности. В-пятых, санкции применяются в процессуальном порядке, отличном от того, в каком осуществляется международно-правовая ответственность. В-шестых, основанием применения санкций является отказ прекратить неправомерные действия и выполнить законные требования потерпевших субъектов [7, 106].

Таким образом, если мы сравним значение «санкции» применяемое сейчас на телевидении, в печати с вышеизложенной позицией Бирюкова П.Н., то отметим, что эти понятия не совпадают. Сейчас под санкцией

понимается именно ответственность государства за противоправные действия, что теоретически не правильно.

Представляется, что необходимость проведения различия между формами ответственности и международно-правовыми санкциями обусловлена не только теоретическими, но и важными практическими соображениями. Четкая грань между формами ответственности и формами международно-правовых санкций исключает возможность неоправданной подмены форм ответственности формами санкций.

Принуждение, применение силы правомерно в соответствии с международным правом в качестве меры реализации установленной санкции в ответ на международно-противоправное деяние. От теоретических аспектов перейдем к практике.

На присоединение Крыма к Российской Федерации (16 марта 2015 года Крым и Севастополь отмечали 1 год с момента проведения референдума), большинство стран отреагировали как на международное правонарушение и приняли к России меры (санкции) в качестве меры ответственности. Так, 13 марта 2014 года Европейский парламент принял резолюцию N 2014/2627(RSP) "О захвате Россией Украины". В этом документе он квалифицирует события в Крыму как захват этой территории Россией и акт агрессии нашей страны против Украины [8]. Официальный представитель Госдепа США Джен Псаки 16 марта 2015 года в связи с годовщиной референдума в Крыму сообщила, что американские санкции в отношении России будут оставаться в силе до тех пор, пока Крымский полуостров не вернется обратно в состав Украины [9].

Министр иностранных дел Великобритании Филип Хаммонд считает, что аннексия Крыма в 2014 году была незаконной и нелегитимной [10].

Напомним, что Крым и Севастополь стали российскими регионами после проведенного там референдума, на котором большинство

проголосовавших высказались за воссоединение с Россией. Согласно официальным результатам 96,77% проголосовавших поддержало присоединение Крыма к России при явке 83,1%, в Севастополе за присоединение к России проголосовало 95,6% избирателей при явке 89,5%. Семнадцатого марта 2014 г. на основании Декларации о независимости и результатов референдума провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой, вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым обратилась к Российской Федерации с предложением о ее принятии в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики. В тот же день Президент России подписал Указ о признании Республики Крым в качестве независимого и суверенного государства [11].

18 марта 2014 г. был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. 19 марта 2014 г. Конституционный Суд России подтвердил конституционность данного международного Договора [12]. 20 марта 2014 г. Государственная Дума приняла, 21 марта 2014 г. Совет Федерации одобрил, Президент РФ рассмотрел и подписал Федеральный закон о ратификации указанного международного Договора, а также Федеральный Конституционный закон "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя" [13].

Россия не считает свои действия в отношении Крыма и Севастополя международно-противоправными деяниями, а значит, санкции (меры воздействия) к РФ применяются неправомерно. Процесс присоединения Крыма к России происходил на основе основополагающих принципов

международного права, в частности, принципа права народа на самоопределение, который закреплен в Уставе ООН 1945 года, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 года, Хельсинском Заключительном Акте 1975 года. Какую норму международного права нарушила РФ» В каком документе можно увидеть санкцию» Ответов на эти вопросы нет и быть не может.

Учитывая сказанное, рассматриваемые в настоящем докладе санкции иностранных государств, применяемые к российским лицам в связи с событиями на Украине, правильнее называть, по мнению Рачкова И.В, с которым можно согласиться, контрмерами [14]. Контрмеры должны быть четко ограничены требованиями ситуации, могут носить только ненасильственный характер. Должны применяться адекватные гарантии против злоупотребления контрмерами. Они должны быть направлены против ответственного государства, а не третьих сторон, как происходит на практике. И самое главное: контрмеры должны быть пропорциональными и не должны противоречить основополагающим принципам международного права.

Значение контрмер и санкций делает желательным их законодательное регулирование. В настоящее время они нашли закрепление в следующих универсальных актах:

1.в VII Разделе Устава ООН 1945 года. И включают они меры невоенного характера, применяемые Советом безопасности ООН. Согласно статье 41 Устава ООН, международные санкции вводятся на основании резолюции Совета Безопасности ООН в отношении государства-правонарушителя международного мира и безопасности. На сегодняшний день санкции были применены Советом Безопасности более 20 раз (Ирак, Ливия, Либерия). Однако к Российской Федерации как постоянному члену Совета Безопасности, обладающему правом вето,

всеобъемлющие санкции применяться не могут. Применение всеобъемлющих санкций в отношении России возможно только на основании решения Международного суда ООН. Таким образом, в отношении РФ сейчас применяются именно адресные санкции. Они используются не только отдельными государствами - более 40 стран применили их в отношении РФ (28 стран Европейского Союза + Япония, Австралия, США, Албания и др.), но и международными организациями (НАТО, Совет Европы, Европейский Союз). Даже Швейцария (постоянно нейтральное государство) объявила санкции в отношении въезда в страну 28 физических и юридических лиц, и ввела торговые ограничения в отношении Севастополя и Крыма, которые вступили в силу 6 марта 2015 года) [15].

2.в Проекте статей "Ответственность государств за международно-противоправные деяния", который разработан Комиссией международного права ООН, но, к сожалению, до сих пор не вступил в силу. В нем особое место уделяется именно контрмерам и условиям их применения. Проект не определяет понятие международно-правовых санкций и их видов, но зато одним из главных его достижений является разграничение между формами ответственности и контрмерами.

В региональных источниках (Устав Совета Европы 1949 года, Устав НАТО 1949года) сложно найти меры воздействия на государства, а если они и есть, то это касается приостановления членства в рамках организации.

Как известно, 28 января 2015 года на зимней сессии Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) отказалась восстановить полномочия, которых лишила российскую делегацию в апреле 2014 года - права голосовать и состоять в руководящих органах ПАСЕ и продлила эти санкции до весны 2015 года, обвинив Россию в обострении ситуации на востоке Украины.

7 августа 2014 года генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен во время визита в Киев заявил, что организация прекращает сотрудничество с Россией.

В Российской Федерации правовое регулирование контрмер и санкций касается преимущественно сферы экономики.

Так, возможность применения реторсий предусмотрена Гражданским кодексом РФ. Согласно ст.1194 Правительство России 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.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года (в ред. от 30. 11. 2013 года) N 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» предоставляет Правительству РФ право принимать решения о введении в качестве ответных мер в отношении иностранных государств ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в случаях, предусмотренных этим же Федеральным законом.

Право России принимать различные меры как к иностранным государствам, так и к третьим лицам устанавливает также Федеральный закон от 30 декабря 2006 года N 281-ФЗ «О специальных экономических мерах». Он предусматривает приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества; запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление; запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление; прекращение или приостановление действия международных договоров РФ в области внешнеэкономических связей; изменение вывозных и (или) ввозных

таможенных пошлин; запрещение или ограничение захода в порты России судов и использования воздушного пространства РФ или отдельных его районов; установление ограничений на осуществление туристской деятельности; запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Федеральный закон от 28 декабря 2012 года N 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» предусматривает арест на территории России финансовых и иных активов граждан США, которым запрещен въезд в РФ, и запрет на любые сделки с собственностью и инвестициями этих граждан.

В заключение, отметим, что позиция России в отношении санкций (мер воздействия) не раз излагалась в ООН. С учетом этого Россия внесла в 2001 г. на рассмотрение Специального комитета по Уставу ООН документ "Об основных условиях и критериях введения санкций и других принудительных мер и их осуществление". Санкции должны вводиться в строгом соответствии с Уставом ООН, с принципами и нормами международного права, преследовать четко определенные цели, быть предельно адресными, подлежать регулярному обзору и предусматривать условия отмены.

Международно-правовые санкции всегда проявление правомочий субъектов международного права и выражаются в формах, свойственных этим правомочиям.

Если говорить о санкциях в отношении РФ, то российские прогнозы в макроэкономике должны строиться исходя из предположения, что антироссийские санкции, введенные Евросоюзом и США в связи с конфликтом на Украине, не будут отменены в ближайшие несколько лет. Об этом в ходе встречи с президиумом фракции «Единая Россия» заявил глава Министерства экономического развития Алексей Улюкаев. Он

уточнил, что сохранение санкций в 2015 и следующих годах ускорит отток капитала из России. Общий объем выведенных из страны средств может достигнуть 115 млрд. долларов[16].

Представляется недопустимым применение экономических санкций для урегулирования не связанных с международными правонарушениями разногласий политического или идеологического характера. Любые попытки решения таких разногласий посредством экономических санкций являются противоправными и не могут быть квалифицированы как международно-правовые санкции.

Литература:

1. Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982.
2. Энциклопедический словарь конституционного права <http://pravo.freecopy.ru/print>
3. Лукашук И.И. Право международной ответственности //Международное публичное и частное право. 2002. № 2.
4. Международное право: Учебник для Вузов. Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов-М, НОРМА-ИНФРА, М. 1999.
5. Международное право: Учебник 5-е издание, переработанное и дополненное. Отв. ред. С.А. Егоров «Статут». 2014.
6. Тункин Г. И. Вопросы теории международного права. М., 1962.
7. Бирюков П.Н. Международное право: учебное пособие. М.: Юристъ., 1998
8. European Parliament resolution of 13 March 2014 on the invasion of Ukraine by Russia (2014/2627(RSP)).
9. <http://www.otr-online.ru/news/gosdep-ssha-ne-41823.html>
10. РИА Новости <http://ria.ru/world/20150322/1053871664.html#ixzz3V8nWeaHh>
11. О признании Республики Крым: Указ Президента РФ от 17 марта 2014 г. // Российская газета. 2014. 19 марта.
12. По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. // Российская газета. 2014. 20 марта.
13. Российская газета. 2014. 24 марта.
14. Рачков И.В. Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО //Международное правосудие. 2014. №3.
15. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1813869>
16. <http://smi2.mirtesen.ru/blog/43470423271/Kak-dolgo-Rossii-zhit-v-usloviyah-sanktsiy>

References

1. Vasilenko V.A. Mezhdunarodno-pravovye sankcii. Kiev, 1982.
2. Jenciklopedicheskij slovar' konstitucionnogo prava <http://pravo.freecopy.ru/print>
3. Lukashuk I.I. Pravo mezhdunarodnoj otvetstvennosti //Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2002. № 2.
4. Mezhdunarodnoe pravo: Uchebnik dlja Vuzov. Otv. red. G.V. Ignatenko, O.I. Tiunov-M, NORMA-INFRA, M. 1999.
5. Mezhdunarodnoe pravo: Uchebnik 5-e izdanie, pererabotannoe i dopolnennoe. Otv. red. S.A. Egorov «Statut». 2014.
6. Tunkin G. I. Voprosy teorii mezhdunarodnogo prava. M., 1962.
7. Birjukov P.N. Mezhdunarodnoe pravo: uchebnoe posobie. M.: Jurist#, 1998
8. European Parliament resolution of 13 March 2014 on the invasion of Ukraine by Russia (2014/2627(RSP)).
9. <http://www.otr-online.ru/news/gosdep-ssha-ne-41823.html>
10. RIA Novosti <http://ria.ru/world/20150322/1053871664.html#ixzz3V8nWeaHh>
11. O priznanii Respubliki Krym: Ukaz Prezidenta RF ot 17 marta 2014 g. // Rossijskaja gazeta. 2014. 19 marta.
12. Po delu o proverke konstitucionnosti ne vstupivshogo v silu mezhdunarodnogo dogovora mezhdru Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Krym o prinjatii v Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub#ektov: Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 19 marta 2014 g. // Rossijskaja gazeta. 2014. 20 marta.
13. Rossijskaja gazeta. 2014. 24 marta.
14. Rachkov I.V. Jekonomicheskie sankcii s tochki zrenija prava GATT/VTO //Mezhdunarodnoe pravosudie. 2014. №3.
15. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1813869>
16. <http://smi2.mirtesen.ru/blog/43470423271/Kak-dolgo-Rossii-zhit-v-usloviyah-sanktsiy>