

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 341.018
ББК 67.910.7

О ПОНЯТИИ И ВИДАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ

Ю. В. Блинова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

ORCID: 0000-0001-9565-6464

В настоящей статье автор рассматривает понятие и виды международных санкций. На основе представленных дефиниций разных словарей выделяются следующие критерии санкций: 1) источник санкций — (как правило) вышестоящая (властная) инстанция; 2) наличие правонарушения; 3) неблагоприятные последствия; 4) в рамках международного права — мера воздействия. Автор заключает, что в современный период понятие «санкции» получило широкое распространение среди ученых различных областей наук. Вместе с тем когда речь заходит о действиях одного государства, следует понимать санкции как односторонние ограничительные меры, влекущие неблагоприятные последствия, а не как меры ответственности. Персонализация, таргетирование международных санкций обуславливают легкую юридикацию последних, которая, однако, вряд ли будет полной в отсутствие политической воли. Одновременно наблюдается многообразие видов международных санкций.

Ключевые слова: международные санкции, односторонние ограничительные меры, принудительные меры, персональные санкции, секторальные санкции, таргетированные санкции, симметричные санкции.

ON THE CONCEPT AND TYPES OF INTERNATIONAL SANCTIONS

Yu. V. Blinova

Altai State University (Barnaul, Russia)

ORCID: 0000-0001-9565-6464

In this article, the author examines the concept and types of international sanctions. Based on the presented definitions from different dictionaries, the following criteria for sanctions we identify: 1) as a rule the source of sanctions is a higher (authority) authority; 2) the presence of an offense; 3) adverse consequences; 4) within the framework of international law — a measure of influence. The author concludes that in the modern period the concept of “sanctions” has become widespread among scientists in various fields of science. At the same time, when it comes to the actions of one state, we understand sanctions as unilateral restrictive measures that entail adverse consequences, and not as measures of responsibility. Personalization and targeting of international sanctions leads to easy legalization of the latter, which, however, is unlikely to be complete in the absence of political will. At the same time, there is a variety of types of international sanctions.

Keywords: international sanctions, unilateral restrictive measures, enforcement, personal sanctions, sectoral sanctions, targeted sanctions, symmetrical sanctions.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)1.12](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)1.12)

По утверждению ученых и практиков в области международного права, «в отношении России был применен практически весь накопленный за последние десятилетия инструментарий санкций. Но потребовались и принципиально новые меры. Например, это установление странами G7, Европейским союзом, Австралией с декабря 2022 г. потолка цен на нефть, а затем и нефтепродукты. Беспрецедентно массовыми и быстрыми по скорости реакции были добровольные санкции, когда более 1000 западных компаний заявили о полном или частичном уходе из России, поддавшись давлению своих правительств и опасаясь репутационных рисков» [4, с. 10]. Соответственно, в современном мире санкции приобретают все большее значение, что, несомненно, связано с ухудшением политического климата между государствами; одновременно сказанное демонстрирует повышенную актуальность заявленной темы статьи.

Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова предлагает следующие определения понятия «санкция»: 1) утверждение чего-нибудь высшей инстанцией, разрешение (книжное); 2) мера, принимаемая против стороны, нарушившей соглашение, договор, а также вообще та или иная мера воздействия по отношению к правонарушителю (специальное) [10].

Значительное разнообразие определений понятия «санкции» наблюдается в Большом юридическом словаре, где под санкциями (от лат. *sanction* — строжайшее постановление) понимаются меры и решения, как правило, имеющие окончательный характер. В итоге различают четыре основных значения: а) меры, применяемые к правонарушителю и влекущие для него определенные неблагоприятные последствия (например, уголовно-правовые, административно-правовые, дисциплинарно-правовые, имущественные); б) структурная часть общей нормы права, указывающая на возможные меры воздействия на нарушителя данной нормы; в) постановление прокурора, разрешающее принудительные меры к лицу, подозреваемому в преступлении; г) в международном праве — меры воздействия на государство, нарушившее нормы этого права, свои международные обязательства [3]. Соответственно, исходя из выше представленных дефиниций разных словарей, можно выделить следующие критерии санкций: 1) источник санкций — (как правило) вышестоящая (властная) инстанция; 2) наличие правонарушения; 3) неблагоприятные последствия; 4) в рамках международного права — мера воздействия. Остановимся подробнее на международных санкциях.

Как подчеркивает Р. С. Бевзенко, в силу юридического равенства (*par in parem non habet imperium*) и суверенитета государств невозможно говорить о санкциях как о мере ответственности государства, «санкции — это ограничительные меры (*restrictive measures*), которые одно государство вводит для того, чтобы обозначить свое отношение к действиям другого суверенного государства, а также заставить его изменить поведение. В этом смысле санкции — это не правовой институт, а политическое решение суверенного государства» [2]. Мнение о политической природе санкций высказывают и другие ученые [9, с. 27; 6]. Более того, иногда «санкции рассматриваются как часть политической коммуникации (*signaling*), выступая в качестве сигнала стране-мишени, которая, в свою очередь, реагирует на него тем или иным образом» (F. Giumelli [цит. по: 9, с. 28]).

На сегодняшний день существует множество классификаций международных санкций по различным критериям. Во-первых, с точки зрения субъекта, который налагает санкции, выделяют три основных субъекта: 1) Совет Безопасности ООН; 2) иные международные организации, имеющие право в установленном порядке устанавливать режим санкций; 3) государства [11, с. 48]. Согласно другой, укрупненной классификации санкции подразделяются на международные и автономные [2]. Не слишком далеко от названных классификаций отстоит и классификация с точки зрения количественной субъектности инициаторов, когда выделяют односторонние и групповые санкции [7].

Как указывается в научной литературе [5, с. 68; 8, с. 127], только меры Совета Безопасности ООН признаются санкциями в строгом смысле слова, что следует из главы VII Устава ООН: в случае необходимости поддержания или восстановления международного мира и безопасности Совет Безопасности ООН вправе рекомендовать государствам-участникам ввести меры, включающие полный

или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений; при необходимости также демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил государств-участников. Так, Совет Безопасности ООН вводил санкции в отношении Южной Родезии, Южной Африки, бывшей Югославии, Гаити, Ирака, Анголы, Сьерра-Леоне, Сомали, Эритреи, Либерии, Демократической Республики Конго, Кот-д'Ивуара, Судана, Ливана, Корейской Народно-Демократической Республики, Ирана, Ливии, Гвинеи-Бисау, Центральноафриканской Республики, Йемена, Южного Судана, Мали, террористических организаций [11, с. 50].

Говоря о санкциях, устанавливаемых другими международными организациями, следует упомянуть прежде всего Европейский союз и Африканский Союз. Согласно Отчету о санкциях ООН такие ограничительные меры были введены Европейским союзом в 48 случаях, а Африканским Союзом — в 11 случаях [цит. по: 11, с. 50].

Что касается автономных санкций или санкций, устанавливаемых одним либо группой государств, то они квалифицируются преимущественно как односторонние ограничительные меры. Например, в отношении Российской Федерации применение единичных односторонних ограничительных мер в современный период получило новый толчок в связи с так называемым Законом Магнитского (Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012), введенным США в декабре 2012 г.; на регулярной основе односторонние ограничительные меры начали вводиться разными странами с 2014 г.: в США первые блокирующие санкции были введены 17 марта 2014 г. в рамках указов президента США № 13660 и № 13661, тогда же — в Евросоюзе в рамках регламента ЕС 269/20148, позднее регламента ЕС 833/2014 от 31 июля 2022 г. [4, с. 13–14]; наконец, 2022 г. характеризуется часто как «санкционное цунами» [4, с. 10]. Так, по данным СПС Гарант, Постановлением от 24 марта 2022 г. в Норвегии введен запрет на новые инвестиции в российскую энергетику. При этом запрещены любые сделки с юридическими лицами, в которых российскому государству принадлежит более 50% и где Россия, Правительство России или Центральный банк России имеют право на получение дивидендов. Запрет не распространяется на исполнение договоров, заключенных до 25 марта 2022 г., в том числе на получение платежей в соответствии с договорами, заключенными до 24 мая 2022 г. Другой пример: после 16 апреля 2022 г. запрещено участие российских компаний в госзакупках в государствах — членах ЕС, а также исключена любая финансовая поддержка российских государственных органов и др.

В ответ на недружественные действия иностранных государств Российская Федерация ввела ряд ограничений, носящих по сути динамичный и прогрессирующий характер: так, согласно федеральному закону от 4 августа 2023 г. № 422-ФЗ банкам запрещается трансграничный перевод денег, если получатель находится в реестре физлиц, против которых введены специальные экономические меры. Вместе с тем блокируемому лицу разрешается получать денежные средства на свои российские счета и получать проценты на сумму вклада, получать и расходовать пенсию, стипендию и прочие пособия, платить налоги, страховые взносы и штрафы, получать заработную плату и тратить ее в размере до 10 тысяч рублей в месяц на каждого члена семьи. В соответствии с Указом Президента России от 18 декабря 2023 г. № 958 до конца 2024 г. продлен запрет на сделки с долями зарубежных компаний без разрешения Центрального банка.

Базовыми источниками санкционных норм в Российской Федерации выступают Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах», дополненный с 1 февраля 2024 г. понятием «блокируемые лица»; Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», с 2022 г. предусматривающий ответные меры в случае запрета (ограничения) на территории иностранного государства деятельности российского СМИ и др.

Во-вторых, по степени охвата воздействием можно выделять санкции в отношении страны в целом и так называемые таргетированные (умные) санкции, которые направлены на отдельные организации и физических лиц [9, с. 30], последние реализуются в виде секторальных или персональных. К установлению страновых санкций, являющихся пионерами международного права, можно отнести разработку перечней недружественных (враждебных) стран. Секторальные санкции предполага-

ют отдельные экономические ограничения (запрет инвестиций, запрет оказания бухгалтерских услуг, ограничение воздушных перевозок, запрет депозитов свыше 100 тысяч евро и т.д.). В то же время персональные санкции базируются на большей детализации и включают формулирование некоторых критериев: в частности, так называемое «правило 50%», аффилированность с уже заблокированными лицами и проч.; в качестве примера целесообразно упомянуть действующий в США SDN-List (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), согласно которому лицам, внесенным в список, могут замораживать активы, запрещать въезд, осуществление экономических отношений.

Как пишет Е. Н. Тимофеев, введение умных санкций противопоставлялось «ковровым бомбардировкам» экономики в духе XX в. Санкции против Ирака в начале 1990-х гг. показали, что подобные «бомбардировки» экономики приводят к колоссальному ущербу для населения, однако мало влияют на благополучие политических элит. «Умные санкции» теоретически могли считаться более гуманными и лучше калиброванными для нанесения ущерба элитам или отдельным враждебным лицам. На деле оказалось, что «умные санкции» вполне могут сравниться по своему разрушительному потенциалу с эмбарго образца XX в. [9, с. 38].

В этой связи Р. С. Бевзенко не случайно называет в качестве современных тенденций применения санкций их персонализацию и юридизацию, что означает отход от их политического применения, когда санкции устанавливались ко всем физическим и юридическим лицам соответствующего государства в качестве меры коллективной ответственности, а, следовательно, неправового института [2]. Названная тенденция демонстрируется, в частности, возможностью отмены введенных санкций в административном или судебном порядке в различных странах. И несмотря на сохраняющиеся проблемы в части оспаривания санкций (непрозрачность критериев, нестабильность решения, иногда — отсутствие строго ограниченного срока оспаривания, конфиденциальности и проч.), тем не менее уже существуют вынесенные в США и странах ЕС решения о делистинге российских лиц: чаще всего положительный результат достигается уходом лица с позиции, которая привела его к включению в список, изменением его поведения, включая продажу активов, выезд из РФ и проч. Одним из наиболее известных кейсов отмены персональных санкций является дело В. Пригожиной, которой удалось доказать Суду ЕС непричастность к ООО «Конкорд Менеджмент энд Консалтинг».

Вместе с тем говорить о полной юридизации санкций пока не приходится, поскольку большинство из них по-прежнему носят (и, скорее, будут носить в дальнейшем), как отмечено выше, непрозрачный характер, причем настолько, что могут даже вводиться в некоторых странах в отношении собственных граждан; последнее обусловлено, по мнению Р. С. Бевзенко, желанием зарубежного правоприменителя воспользоваться вместо строго регламентированного уголовного преследования лица менее формализованным механизмом [1, 2].

В-третьих, с точки зрения инициативности санкции могут быть первичными (инициативными) и ответными: первые возникают «как реакция, результат субъективной оценки инициатором воздействия законности, правильности действий подсанкционного объекта в сложившейся ситуации, в том числе явно установленного неоспоримого факта нарушения каких-то договоров или обещаний, общепризнанных норм», вторые «являются реакцией объекта воздействия, считающего их необоснованными, неправомерными, предвзятыми». Ответные санкции, в свою очередь, могут разделяться по масштабу и характеру противодействия на симметричные (высылка 10 дипломатов одним и другим государствами) и асимметричные (высылка дипломатов 2:1) [7].

В-четвертых, по приоритетности воздействия международные санкции могут быть первичными, т. е. направленными исключительно против страны — объекта воздействия, и вторичными, т. е. воздействовать на государственные органы, чиновников, бизнесменов, физических или юридических лиц из любых третьих стран, сотрудничающих с объектами первичных санкций [7]. В частности, 6 октября 2022 г. был принят восьмой пакет санкций ЕС против России, распространяющий санкции в том числе на физических или юридических лиц, организации или органы, способствующих нарушению запрета на обход ограничений, установленных регламентом № 269/2014, регламентами № 833/2014 (секторальные санкции), № 692/2014 и 263/2022 (специальные санкции в отношении Крыма, ДНР и ЛНР).

Учеными предлагаются и иные виды международных санкций, выделяемых в зависимости от методов и инструментов воздействия: 1) дипломатические (политические); 2) производственные, коммерческие и экономические; 3) банковско-финансовые; 4) научные, спортивные, культурные; 5)

процессуальные, межстрановые перемещения физических лиц [7]; иные: 1) исторические; 2) экономические [6, с. 10].

Резюмируя сказанное, следует отметить, что в современный период понятие «санкции» получило широкое распространение среди ученых различных областей наук. Вместе с тем когда речь заходит о действиях одного государства, следует понимать санкции как односторонние ограничительные меры, влекущие неблагоприятные последствия, а не как меры ответственности. Персонализация, таргетирование международных санкций обуславливают легкую юридикацию последних, которая, однако, вряд ли будет полной в отсутствие политической воли. Одновременно наблюдается многообразие видов международных санкций.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бевзенко Р. С. Великобритания санкционировала собственного гражданина // Повод для рассуждений о природе санкций. URL: https://zakon.ru/blog/2022/7/29/velikobritaniya_sankcionirovala_sobstvennogo_grazhdanina__povod_dlya_rassuzhdenij_o_prirode_sankcij (дата обращения: 02.03.2024).
2. Бевзенко Р. С. Что такое санкции и как они работают. URL: <https://vk.com/@-218766115-что-такое-sankcii-i-kak-oni-rabotaut-sovetuet-roman-bevzenk> (дата обращения: 02.03.2024).
3. Большой юридический словарь. URL: <https://gufo.me/dict/law/> (дата обращения: 02.03.2024).
4. Герасимов В., Розина А., Солдаткин Я. Антироссийское «санкционное цунами» 2022 г. и его последствия для рынка комплаенс-информации в России // Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. М.: НП РСДМ, 2023. С. 10–26.
5. Загашвили В. Западные санкции и российская экономика // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 11. С. 67–77.
6. Пономаренко Е. В. Политическая экономия и санкции против России: причины и следствия, взгляд эксперта // Мировая экономика и международные мировые отношения. 2022. № 3 (31). Т. 8. С. 7–23.
7. Смирнов Е. Н. Научно-методические и практические аспекты применения антироссийских санкций как инструмента внешней политики // Вестник Евразийской науки. 2019. № 5. Т. 11. URL: <https://esj.today/PDF/13ECVN519.pdf> (дата обращения: 02.03.2024).
8. Старженецкий В., Бутырина В., Драгунова Ю. Экономические санкции глазами российских судей: между защитой публичного порядка и интересов бизнеса // Международное правосудие. 2018. № 4 (28). С. 126–139.
9. Тимофеев И. Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия // Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. М.: НП РСДМ, 2023. С. 27–46.
10. Толковый словарь русского языка. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/> (дата обращения: 02.03.2024).
11. Шепелев Д. В., Шустов Д. О. Законность экономических санкций с точки зрения международного права // LegalBulletin. 2021. № 2. Т. 6. С. 47–54.