

Санкционное право: понятие, предмет, метод, нормативный состав¹

Аннотация. Рассматривается проблематика правового регулирования санкционных отношений. Отмечается, что правовые основы в сфере санкционных ограничений необходимы для достижения баланса прав и законных интересов субъектов права в разных государствах, вовлеченных в санкционный процесс, а также в целях сдерживания повсеместного и безосновательного нарушения и ограничения прав субъектов в контексте санкционных мер. Санкционное право определяется автором как система норм, регулирующих отношения, связанные с ограничениями прав иностранных государств, граждан и юридических лиц, вводимыми с целью изменения политического курса недружественных государств, в том числе в качестве ответных мер, а также отношения по преодолению правовых последствий санкционных ограничений, введенных в отношении государства, его граждан и юридических лиц. Отношения по введению, исполнению, соблюдению, отмене, преодолению последствий санкционных и контрсанкционных ограничений образуют санкционные отношения, являющиеся предметом санкционного права. Отмечается, что если введение санкций затрагивает права частных субъектов, то развитие механизма реторсий представляется оптимальным способом ответных ограничений в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав собственных граждан и юридических лиц государства, принимающего реторсии. Автором разработана терминологическая основа санкционного права, определены его методология и нормативный состав. Раскрывается правовая природа и формулируются принципы введения санкционных и контрсанкционных ограничений.

Ключевые слова: санкции; контрсанкции; санкционные ограничения; реторсии; санкционные отношения; санкционное право; принципы; предмет; метод; нормативный состав.

Для цитирования: Шахназаров Б. А. Санкционное право: понятие, предмет, метод, нормативный состав // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 7. — С. 143–149. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.140.7.143-149.

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

© Шахназаров Б. А., 2022

* Шахназаров Бениамин Александрович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного частного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ben_raf@mail.ru

Sanctions Law: Concept, Subject, Method and Regulatory Framework²

Beniamin A. Shakhnazarov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
ben_raf@mail.ru

Abstract. The paper considers the problems of legal regulation of sanctions relations. It is noted that the legal framework in the field of sanctions restrictions is necessary to achieve a balance of rights and legitimate interests of subjects of law in different states involved in the sanctions process, as well as to deter widespread and unreasonable violation and restriction of the rights of subjects in the context of sanctions measures. The author defines sanctions law as a system of norms governing relations related to restrictions on the rights of foreign states, citizens and legal entities, introduced in order to change the political course of unfriendly states, including as a response, as well as relations to overcome the legal consequences of sanctions restrictions, imposed on the state, its citizens and legal entities. Relations on the introduction, execution, compliance, cancellation, overcoming the consequences of sanctions and counter-sanctions restrictions form sanctions relations that are the subject of sanctions law. It is noted that if the imposition of sanctions affects the rights of private entities, then the development of the mechanism of retortions seems to be the best way of retaliatory restrictions on the property and personal non-property rights of citizens and legal entities of those states that have special restrictions on the property and personal non-property rights of their own citizens and legal entities of the state receiving retortion. The author has developed the terminological basis of sanctions law, defined its methodology and regulatory framework. The legal nature is revealed and the principles for the introduction of sanctions and counter-sanctions restrictions are formulated.

Keywords: sanctions; counter-sanctions; sanctions restrictions; retortions; sanctions relations; sanctions law; principles; subject; method; regulatory framework.

Cite as: Shakhnazarov BA. Sanktsionnoe pravo: ponyatie, predmet, metod, normativnyy sostav [Sanctions Law: Concept, Subject, Method and Regulatory Framework]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(7):143-149. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.140.7.143-149. (In Russ., abstract in Eng.).

В современных условиях широкого распространения санкционных ограничений во всем мире одной из основных проблем представляется определение правовых основ введения такого рода ограничений и правовой природы санкций, как мер, ограничивающих те или иные права субъектов. Правовые основы здесь необходимы для достижения баланса прав и законных интересов субъектов права в разных государствах, вовлеченных в санкционный процесс, а также в целях сдерживания повсеместного и безосновательного нарушения и ограничения прав субъектов в контексте санкционных мер. В обозначенном контексте и с учетом предварительного анализа нормативных правовых актов, принимаемых различными государствами в контексте санкционной или контрсанкционной риторики, представляется возможным определить санкционное право как систему норм, регулирующих отношения, связанные с ограничениями прав иностран-

ных государств, граждан и юридических лиц, вводимыми с целью изменения политического курса недружественных государств, в том числе в качестве ответных мер, а также отношения по преодолению правовых последствий санкционных ограничений, введенных в отношении государства, его граждан и юридических лиц. Отношения по введению, исполнению, соблюдению, отмене, преодолению последствий санкционных и контрсанкционных ограничений образуют санкционные отношения, являющиеся предметом санкционного права.

С точки зрения прав граждан, юридических лиц, равно, как и с точки зрения прав государства, такие нормы образуют именно систему, поскольку при осуществлении своих прав в трансграничных, международных отношениях обозначенным субъектам необходимо в комплексе учитывать и воспринимать действие норм санкционного права (санкционных и контрсанкционных норм).

² The reported study was carried out as part of the strategic academic leadership program «Priority 2030».

В международном частном праве, равно как и в международном праве, не существует единого определения понятия «санкции», однако этот термин часто используется для описания недружественных мер, не связанных с военными действиями, особенно мер экономического характера³. Санкции, ограничивающие гражданские права частных субъектов по принципу их принадлежности подсанкционному государству, как представляется, преимущественно находятся в рамках внутрисанкционного или регионального правового поля, являются внутринациональным или региональным правовым решением и отражают политический курс того или иного государства (группы государств), направленный на смену политического курса другого, подсанкционного государства. При этом такого рода меры далеко не всегда коррелируют с нормами международного права, что является серьезной проблемой с точки зрения преодоления правовых последствий введения санкций и контрсанкций. Часто при рассмотрении правовой природы санкций в доктрине используют определение санкций как «преднамеренного прекращения или угрозы прекращения традиционных торговых или финансовых отношений по инициативе правительства»⁴.

Санкции (санкционные ограничения) в современных условиях их широкого распространения на совершенно различные общественные отношения представляется возможным определить как экономические, торговые, социальные ограничения, а также ограничения международного сотрудничества, принимаемые в отношении государства, его граждан, юридических лиц другим государством, объединением государств, международными организациями.

Под подсанкционным государством в обозначенном контексте предлагается понимать государство, в отношении которого или граждан и юридических лиц которого наложены санкции. Что касается недружественных государств, то в контексте современного опыта санкционной риторики недружественное государство можно определить как государство, которое

совершило недружественные действия, в частности разработало и приняло санкции по отношению к другому государству, его гражданам (физическим лицам, имеющим правовую связь с государством в целом) и юридическим лицам, а также государство, поддержавшее и принявшее санкции, разработанные иным государством. Так, в России принят ряд актов, раскрывающих понятие недружественного государства. Например, распоряжением Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р утвержден перечень 48 иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия.

Кроме того, в сфере ограничения прав иностранных правообладателей из недружественных государств постановлением Правительства РФ от 06.03.2022 № 299 «О внесении изменения в пункт 2 методики определения размера компенсации, выплачиваемой патентообладателю при принятии решения об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без его согласия, и порядка ее выплаты» установлены юрисдикционные привязки, т.е. определенные критерии принадлежности (связи) иностранных лиц (патентообладателей) к недружественным государствам, которые определяются как иностранные государства, совершающие в отношении российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия. Так, согласно данному постановлению в отношении патентообладателей, связанных с иностранными государствами, которые совершают в отношении российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия (в том числе если такие патентообладатели имеют гражданства этих государств, местом их регистрации, местом преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности или местом преимущественного извлечения ими прибыли от деятельности являются эти государства), размер компенсации составляет 0 % фактической выручки лица, которое воспользовалось правом использования изобретения,

³ См.: Cameron I., Moiseienko A. International Sanctions. 26.05.2021 // URL: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0220.xml> (дата обращения: 30.05.2022).

⁴ Hufbauer, et al. The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review. 2007.

полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя, от производства и реализации товаров, выполнения работ и оказания услуг, для производства, выполнения и оказания которых использованы соответствующие изобретение, полезная модель или промышленный образец.

Обозначенный нормативный подход демонстрирует не просто фактическое определение недружественного государства, но и правовые последствия введения санкционных ограничений для лиц, связанных различными критериями принадлежности с государством, принявшим соответствующие санкционные ограничения.

Исследования правовой природы санкций обычно ориентируются на экономические составляющие санкций, которые включают запрет на экономические операции с лицами, находящимися под санкциями. Причины введения санкций различны, и правительства часто преследуют должностных лиц недружественных государств или лиц, подозреваемых в причастности к преступлению или терроризму. Санкции могут также включать экспортно-импортные или инвестиционные ограничения и могут быть направлены против сектора экономики, который, как считается, способствует недружественному, вредоносному поведению (например, военная промышленность или исследования, связанные с оружием массового поражения) или является высокодоходным источником финансирования (например, торговля дорогостоящими товарами, такими как алмазы, нефть или древесина). Распространены также санкции в сфере ограничения передвижения, которые не позволяют лицам, находящимся под санкциями, въезжать в государство, наложившее санкции.

Направленность такого рода ограничений на изменение политического курса очевидна. Санкционное давление на конкретных лиц (должностных лиц, предпринимателей и др.) путем ограничения их прав, равно как и санкционное давление в целом на граждан подсанкционного государства, ограничение прав в целых секторах экономики осуществляются с целью изменения внутригосударственного режима, в том числе путем повышения недовольства граждан политическими действиями подсанкционных государств.

При этом масштабные санкционные ограничения и часто следующие за ними контрсанкции могут привести к серьезному экономическому, энергоресурсному кризису, что необходимо учитывать в контексте санкционного планирования. Принцип соблюдения баланса прав и законных интересов граждан государств, затронутых санкциями и контрсанкциями, как представляется, должен быть положен в основу принятия санкционных и контрсанкционных мер.

Первоначальная форма международных санкций — эмбарго на всю торговлю с другой страной — в настоящее время используется редко из-за ее далеко идущих гуманитарных последствий. Чисто дипломатические или политические меры, такие как разрыв дипломатических отношений, обычно не рассматриваются как «санкции» в обсуждаемом контексте, равно как и военные действия.

Анализ международных санкций обычно затрагивает две группы вопросов: их цели и эффективность, с одной стороны, и их законность и влияние на права человека, с другой стороны. Это связано с тем, что санкции наиболее эффективны, когда их применяют влиятельные государства или международные организации, и именно тогда вопросы ответственности выдвигаются на первый план. Некоторые санкции, особенно против лиц, подозреваемых в терроризме, принимаются Советом Безопасности ООН и, таким образом, являются обязательными для всех членов ООН. Другие принимаются отдельными государствами или Европейским Союзом, региональной организацией с общей внешней политикой. Санкции, принимаемые вне рамок ООН, известны как «односторонние», а США и ЕС являются крупными экономическими державами, которые активно используют односторонние санкции⁵.

В случае с введением такого рода санкционных ограничений представляется важным обеспечение баланса прав и законных интересов собственных и иностранных граждан, а также учет рисков взаимных ограничений, принятие которых возможно не столько в плоскости международных публичных правоотношений, сколько в частноправовом контексте. Если введение такого рода санкционных ограничений затрагивает права частных субъектов, то развитие

⁵ См.: *Cameron I., Moiseienko A. Op. cit.*

механизма реторсий (ст. 1194 ГК РФ) в обозначенном контексте представляется оптимальным способом ответных ограничений в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав собственных граждан и юридических лиц государства, принимающего реторсии, поскольку реторсии — это специальный механизм именно международного частного права, ориентированный на соблюдение баланса прав собственных граждан, юридических лиц и иностранцев, включая иностранные юридические лица, вступающих в частноправовые отношения, осложненные иностранным элементом. Такие ограничения, как видится, должны быть равнозначными и равнообъемными, что коррелирует в контексте некой параллели и аналогии с национальным режимом предоставления гражданских прав иностранным субъектам в равном объеме с правами, предоставляемыми собственным гражданам. Логично предположить, что и ограничения прав в обозначенном контексте должны быть равнообъемными. Крайне важной задачей здесь представляется разумное определение правовой природы такого рода ограничений, как вынужденных ответных (зеркальных) мер, направленных на преодоление конфликта, а не его разжигание в условиях глобализации и системной реализации большого числа общественных отношений на трансграничном уровне. Оптимальной же целью реторсий в обозначенном контексте представляется снятие первоначальных санкционных ограничений и последующая отмена ответных санкционных мер.

Крайне важно понимать, что обеспечение законности, целесообразности и соразмерности введения санкционных ограничений влияет и на перспективы правоприменения в рассматриваемой сфере отношений.

Так, в течение многих лет в ЕС формировалась неоднозначная правоприменительная практика, когда предметом судебного разбирательства становилось применение финансовых санкций, которые ЕС налагал на мировых лидеров, руководителей предприятий и компаний за всевозможные должностные правонарушения. Согласно исследованию, проведенному по заказу Европейского парламента, например с 2008 по 2015 г., ЕС проиграл около двух третей дел, связанных с обжалованием введенных ЕС санкций⁶.

Причины такого положения дел выделяются самые различные. В 2008 г. судьи ЕС постановляли, что они обладают юрисдикцией в отношении санкций, а это означает, что «подсанкционным лицам» становится легче оспаривать их в суде⁷. И хотя ЕС разрабатывает и утверждает свои санкции, их практическое применение должны обеспечивать национальные суды и правительства, что является довольно дискуссионной проблемой.

В 2022 г. ЕС в координации с США и Великобританией ввел беспрецедентные санкции, направленные на отделение большей части российской экономики от континента и изгнание многих ведущих российских предпринимателей из европейских финансовых систем.

Чиновники ЕС, как отмечается, извлекли уроки из проигранных в суде дел о законности введенных санкций и в этом контексте разрабатывают новые санкции, а также надеются, что предполагаемые нарушения норм международного права настолько очевидны, что санкции выдержат юридическую проверку⁸. Кроме того, общественность оказывает значительное давление на отдельные правительства с целью фактического применения санкций. При этом отклонение ряда предлагаемых санкционных мер происходило в ЕС в контексте опасения о возможной отмене введенных ограничений в судебном порядке.

⁶ Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations — impact, trends and prospects at EU level // URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU\(2018\)603869_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf) (дата обращения: 31.05.2022).

⁷ См.: Barigazzi J. The EU's lurking Russia sanctions challenge: Court battles and enforcement. 21.03.2022 // URL: <https://www.politico.eu/article/eu-russia-sanctions-challenge-court-battles-enforcement/> (дата обращения: 31.05.2022).

⁸ См.: Barigazzi J. Op. cit.

Санкционные ограничения, действительно, изначально имеют повышенные риски обжалования и отмены, поскольку зачастую затрагивают совершенно различные права граждан, влияют на реализацию различных общественных отношений. В обозначенном контексте целесообразно определить круг таких подпадающих под санкционные ограничения отношений, которые формируют предмет санкционного права.

Предмет санкционного права составляют отношения в сфере ограничений прав иностранных государств и их субъектов, в частности ответных ограничений, вводимых с целью изменения политического курса соответствующего государства. Такого рода отношениями могут быть отношения по введению и реализации эмбарго в целом, договорные отношения, опосредующие различного рода экономические, торговые и финансовые процессы, отношения по осуществлению санкционного комплаенса и дью-дилидженса, отношения по легитимации трансграничной деятельности, связанной с юрисдикцией подсанкционного государства или недружественного государства в контексте ответных санкционных мер, получение иностранными субъектами разрешительных документов на осуществление той или иной деятельности в государстве, которое ввело санкции, отношения по осуществлению и исполнению экспортно-импортных операций, трансграничные инвестиционные отношения, отношения, опосредующие трансграничные цепочки поставок, трансграничные транспортные отношения, трудовые отношения с иностранными гражданами подсанкционных государств, отношения в сфере устойчивого развития и соблюдения ESG-стандартов в условиях санкционных ограничений, отношения по осуществлению имущественных и личных неимущественных прав иностранными субъектами подсанкционного государства и субъектами недружественных государств в контексте ответных ограничений, отношения в сфере охраны прав на объекты интеллектуальной собственности, валютные отношения, отношения по обороту криптовалют, кредитно-денежные, расчетные отношения и др.

Таким образом, нормы санкционного права затрагивают самые различные сферы общественных отношений, как частноправовых, так и публично-правовых. С точки зрения защиты

прав граждан в подсанкционных и недружественных юрисдикциях особое значение приобретают гражданско-правовые механизмы. Гражданские права, а именно имущественные и личные неимущественные права представляются основным направлением санкционного давления. Санкционные ограничения могут затрагивать и конституционные права, что создает серьезные риски сохранения санкционных мер в действии и перспективы для их обжалования и отмены.

В обозначенном контексте санкционное право, помимо особой роли реализуемого при его формировании принципа законности и баланса прав и законных интересов собственных субъектов и субъектов подсанкционного государства, а также баланса прав своих субъектов в своей стране и за рубежом, имеет серьезный правоприменительный потенциал, связанный с защитой прав граждан и юридических лиц, так или иначе затрагиваемых санкционными ограничениями. Такие ограничения, как отмечалось выше, могут затрагивать и конституционные права и принципы. Так, например, санкционные ограничения зачастую вступают в противоречие с конституционным принципом равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Дискриминация по признакам национальной, языковой принадлежности также наблюдается в контексте санкционной риторики. Санкционные ограничения могут затрагивать и права на свободное перемещение граждан, выезд за пределы своего государства и беспрепятственное возвращение. Конституционные права на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих мнений и убеждений, свободные поиск, получение, распространение информации законным способом, свободу СМИ также нередко затрагиваются современными санкционными ограничениями. Здесь возможны ситуации расширения законных способов реализации соответствующих свобод, что, как представляется, должно коррелировать с основополагающими конституционно-правовыми началами. Обозначенные выше принципы, права и свободы, гарантируемые большинством современных

конституций, основных законов государств, могут являться правовой основой обжалования конкретных санкционных ограничений и должны учитываться правоприменительными органами в первую очередь.

Санкционное право имеет особую методологию регулирующего воздействия, которую можно охарактеризовать как трансформационную, т.е. направленную на изменение правовых режимов, политических курсов. Основная цель санкционных и контрсанкционных правовых мер в обозначенном контексте сводится к трансформации политических курсов и, как следствие, форм влияния и реализации различных общественных отношений, что выражается в нормах совершенно различных отраслей права.

Нормативный состав санкционного права при этом формируют как нормы национальных законов, подзаконных актов, так и международно-правовые нормы, принимаемые преимущественно на регионально-правовом уровне.

Представляется, что в современных условиях введения односторонних или региональных санкций государство или объединение государств соответственно должны иметь четкие нормативные правовые основы введения соответствующих санкционных ограничений. При разработке таких нормативных основ должен быть обеспечен баланс прав и законных интересов собственных и иностранных субъектов подсанкционного государства, необходимо также учитывать правовые последствия введенных санкций применительно к собственным гражданам и юридическим лицам, включая возможные ответные ограничения имущественных и личных неимущественных прав. Законность как основной принцип введения санкционных ограничений должна быть обеспечена на конституционно-правовом уровне, а также на уровне учредительных и иных фундаментальных актов региональных и международных универсальных организаций, вводящих санкции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Barigazzi J. The EU's lurking Russia sanctions challenge: Court battles and enforcement // Politico. — 21.03.2022. — URL: <https://www.politico.eu/article/eu-russia-sanctions-challenge-court-battles-enforcement/> (дата обращения: 31.05.2022).
2. Cameron I., Moiseienko A. International Sanctions. 26.05.2021. — URL: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0220.xml> (дата обращения: 30.05.2022).
3. Hufbauer, et al. The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review. — 2007.

Материал поступил в редакцию 6 июня 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Barigazzi J. The EU's lurking Russia sanctions challenge: Court battles and enforcement // Politico. — 21.03.2022. — URL: <https://www.politico.eu/article/eu-russia-sanctions-challenge-court-battles-enforcement/> (data obrashcheniya: 31.05.2022).
2. Cameron I., Moiseienko A. International Sanctions. 26.05.2021. — URL: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0220.xml> (data obrashcheniya: 30.05.2022).
3. Hufbauer, et al. The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review. — 2007.