

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕР ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА ПОСРЕДСТВОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ США

THE ORGANIZATION OF RESTRICTIVE MEASURES THROUGH THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE UNITED STATES

*S. Vasilkova
V. Golubev*

Summary. This article explores legal approaches to interpreting the concept of sanctions with regard to international law and the development of sanctions imposition mechanism in the United States, as a country with one of the most developed legal and regulatory systems for the implementation of such restrictive measures, through the activities of the US executive authorities. Changes in economic relations lead to the development of new legal structures and, as a consequence, the development of the practice of using such restrictions. Thus, the study of the goals and methods of applying sanctions in the United States necessitates their doctrinal assessment.

Keywords: Sanctions, US restrictive measures, International law, International organization.

Василькова Светлана Витальевна
канд. юрид. наук, доцент, СПбГЭУ
vasilkova973@mail.ru

Голубев Вячеслав Валерьевич
Руководитель направления ПАО «Газпром нефть»
golubev.viacheslav@gmail.com

Аннотация. В статье рассматривается правовой подход определения понятия санкций с точки зрения международного права и дальнейшее развитие механизма введения санкционных ограничений в США, как страны с одной из наиболее развитой нормативно-правовой системы имплементации таких ограничительных мер, посредством деятельности органов исполнительной власти США. Изменение экономических связей приводит к развитию новых правовых конструкций и как следствие развитию практики использования таких ограничений. Таким образом изучение целей и способов применения санкций в США обуславливает необходимость их доктринальной оценки.

Ключевые слова: санкции, меры ограничительного характера США, международное право, международная организация.

Введение

На сегодняшний день ряд стран и государственных объединений начали все более активно использовать меры ограничительного характера в отношении других стран, применяемые в различных сферах жизнедеятельности человека, включая политическую, экономическую, социальную сферу и т.д. Имплементация таких мер в мировой общественной практике стала именоваться словом «санкции».

Санкции, которые начали вводиться отдельными государствами или государственными объединениями, стали именоваться как односторонние, тем самым подчеркивая, что такие ограничения вводятся отдельным способом и на основании других правовых обоснований, по которым ограничительные меры могут вводиться Советом Безопасности ООН, например, введение санкций США против Венесуэлы или введение санкций ЕС против Йемена. Вместе с тем, учитывая быстроменяющиеся экономические процессы, а также возникновение новых интеграционных механизмов в мире, практика имплементации таких санкций, несмотря на все большее распространение, также вызывает все большую неоднозначность в целях и способах ее применения.

В настоящее время, наибольшее развитие санкционного законодательства имеют США, установившие более 30 различных режимов мер ограничительного характера как в отношении государств, так и отдельных юридических и физических лиц. При этом установление таких ограничений зачастую имплементируется через исполнительные органы США, что подчеркивает определенный сформировавшийся подход, использование которого ставит вопрос о способах их имплементации, в рамках международной правовой доктрины, что требует дополнительно анализа и исследования.

В исследовании используются различные методы изучения правовых подходов введения мер ограничительного характера в США, как страны с одной из наиболее развитой нормативно-правовой системой имплементации таких ограничительных мер. В основу исследования был положен анализ литературы нормативно-правовых документов, закрепляющих основополагающие нормы по имплементации мер ограничительного характера в США. В работе также используется метод дедукции, представляя анализ имплементаций ограничительных мер от коллективных международных организаций как ООН, получившее дальнейшее свое развитие в форми-

ровании правовых основ введения различного рода ограничительных мер со стороны США в качестве односторонних санкций. При этом в исследовании применяется метод по изучению и обобщению сведений о подходах к установлению односторонних санкций США, посредством деятельности органов государственной власти США.

Понятие и сущность односторонних и коллективных ограничительных мер

Прежде чем анализировать правовые подходы введения санкций в США необходимо установить, что именно следует понимать под термином «санкции». На данный момент в мировой практике не существует единого подхода по формированию термина «санкции». При этом наряду с «санкциями» зачастую используются такие понятия как «меры принудительного характера», «ограничительные меры», «рестрикции», «принудительные меры» и иные аналогичные термины.

В первую очередь для возможности определения понятия «санкции» необходимо упомянуть один из наиболее показательных примеров коллективных мер ограничительного характера, а именно решения Совета Безопасности ООН (СБ ООН), принимаемые в соответствии со статьями главы VII Устава ООН, которые являются окончательными. При этом возможно отметить, что в п.2 статьи 24 Устава ООН указывается, что СБ ООН «действует в соответствии с Целями и принципами Объединенных Наций». По сути, существующая нормативно-правовая система ООН не предусматривает каких-либо специализированных инстанций, которые могли бы дать оценку выполнения СБ ООН данного требования. Следовательно, меры, указанные в статье 41, а именно полный или частичный перерыв экономических отношений, или различных средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений фактически не могут быть оспорены странами-участниками в рамках системы ООН.

Таким образом, основываясь на положениях Устава ООН, возможно установить термин «коллективные санкции» — комплекс мер, принимаемых на основании решений компетентных органов международной организации, в отношении определённого государства нарушившего международное обязательство.

Вместе с тем, на сегодняшний день, санкции все больше начинают применяться в одностороннем порядке отдельными государствами или союзами государств. Характерной особенностью применения таких санкций зачастую является то, что санкции применяются странами, занимающими лидирующие позиции в мировой экономической системе, как например США или ЕС, в отношении развивающихся стран, чьи экономические показатели в сравнительном соотношении уступают развитым

странам. Учитывая, что финансовые и технологические показатели развитых стран значительно превосходят показатели развивающихся стран, представляется, что введение санкций позволяет осуществлять экономическое давление на такие страны, для принуждения изменения своей политики, при этом сводя к минимуму риск возникновения негативных последствий в случае их ответных мер.

Санкции, которые имеют односторонний характер, как правило, принимаются под видом репрессалий, подразумевающих под собой меры политического, экономического или иного характера, применяемые государством в качестве ответа на неправомерные действия другого государства. В настоящее время, ввиду того что термин репрессалии устарел, в большей степени используется термин «контрсанкции». Вторым вариантом такого рода ограничений могут послужить реторсии — меры, которые рассматриваются в качестве ответных действий государства по отношению к другому государству, в случае если был нанесен ущерб интересам государства и такой ущерб можно подтвердить.

Таким образом, исходя из характерных особенностей и предпосылок введения санкционных ограничений со стороны отдельных государств, возможно определить «односторонние санкции» как меры, принимаемые одним государством в целях навязывания другому государству необходимости изменить или скорректировать свой политический или экономический вектор развития, под предлогом репрессалий или реторсий.

В связи с отсутствием единого общепринятого определения понятия санкций отсутствует и общепризнанная классификация их форм и видов. В первую очередь, с учетом представленных выше определений, санкции в международном праве можно квалифицировать по субъекту введения:

- Односторонние санкции — ограничительные меры, вводимые отдельными странами или государственными союзами.
- Коллективные санкции — ограничительные меры, вводимые на основании правового режима деятельности международных организаций.

Основываясь на положениях Устава ООН, санкционные ограничения можно также классифицировать по характеру действия:

- Экономические;
- Культурные и коммуникационные;
- Дипломатические и политические.

Санкции можно классифицировать по видам экономической деятельности подсанкционного лица. Такие санкции направлены на ограничения в сфере:

- Экспорта из государства, которое ввело санкции;

- Импорта из подсанкционного государства;
- Двусторонних межгосударственных программ, например взаимодействие по контролю права полета над территорией того или иного государства;
- Осуществление финансовых сделок, включая открытие счетов и проведение транзакций или предоставление иных финансовых инструментов.

Организация мер ограничительного характера в США

Определив общие подходы к понятиям санкционных ограничений возможно перейти к рассмотрению вопроса об организации мер ограничительного характера в США. Нормативной основой введения в США ограничительных мер в отношении иностранного государства, его физических и юридических лиц являются следующие акты:

- Законы, устанавливающие общие положения об ограничительных мерах:
 - Закон о торговле с врагом 1917 года;
 - Закон о национальных чрезвычайных положениях 1976 года;
 - Закон об экономических полномочиях в случае международных чрезвычайных ситуаций 1977 года;
 - Закон об экспортном контроле 2018 года.
- Законы, принятые в рамках отдельных санкционных программ:
 - Закон о контроле над химическим и биологическим оружием и запрете его военного применения 1991 года;
 - Глобальный закон Магнитского;
 - Закон о поддержке свободы Украины 2014 года;
 - Закон о поддержке независимости, целостности, демократии и экономической стабильности Украины 2014 года;
 - Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций 2017 года (англ: CAATSA).

Законодательство США позволяет вводить санкционный режим как через законодательную ветвь власти, например акты Конгресса США, так и через исполнительную посредством издания Указов Президента США.

Наибольшее количество санкций вводится именно через исполнительную ветвь власти, т. е. через Указы Президента США. Президент США обладает полномочиями заявить о наличии чрезвычайной угрозы национальной безопасности или экономике США, происхождение которой находится за пределами США и на основании этого установить различного рода ограничительные меры, объём и характер которых определяются в рамках конкретизированных Указов. Такие Указы не тре-

буют отдельного принятия в Конгрессе США, однако их действие требует ежегодного уведомления Конгресса о продолжении действия соответствующей чрезвычайной ситуации.

В дальнейшем Указы имплементируются Министерством финансов, Министерством торговли или Государственным департаментом, а также подконтрольными им агентствами через директивы или через иные нормативно-правовые документы и административные меры.

Непосредственный контроль за исполнением санкционных ограничений предоставлен специализированным агентствам исполнительной власти США. На сегодняшний день возможно выделить два основных агентства, в ведении которых наиболее широко представлены вопросы контроля и исполнения ограничительных мер:

- Управление по контролю за иностранными активами (англ: OFAC), которое является отдельным подразделением Министерства финансов США;
- Бюро промышленности и безопасности (англ: BIS), входящее в структуру Министерства торговли США.

Одной из специфических особенностей правового режима санкции США является применение системы так называемых вторичных или экстерриториальных санкций, которые санкционный регулятор США вправе применить к иностранным (неамериканским) лицам, когда такие лица ведут деятельность, которая рассматривается в санкционном законодательстве США в качестве основания для применения ограничительных мер, но которая сама по себе не нарушает режим ограничительных мер. В качестве примера можно привести статью 228 (а) CAATSA, в соответствии с которой санкционное законодательство США устанавливает возможность блокировать активы любого иностранного лица, совершающего «существенные сделки» с лицами, в отношении которых были введены санкционные ограничения. При этом, исходя из официальных разъяснений OFAC «существенные сделки» не обязательно должны быть связаны с юрисдикцией США, и следовательно, не нарушают режим ограничительных мер.

Такого рода меры применяются на базе принципа экстерриториальности и направлены на повышение эффективности односторонних первичных санкций США, с целью закрыть возможность обхода санкций, т. е. попытки скрыть фактические стороны или истинный характер сделки (транзакций) или иным способом обойти санкционные запреты.

По своей сути принцип экстерриториальности устанавливает возможность распространения действия нормативных правовых актов США за пределы территории

государства. Использование принципа экстерриториальности напрямую устанавливает возможность реализации механизма вторичных санкций. В качестве примера использования принципа экстерриториальности и механизма вторичных санкций можно указать прецедент введения санкционных ограничений в отношении департамента развития оборудования КНР за закупку у России истребителей и систем противовоздушной обороны, что в соответствии с законом CAATSA является нарушением санкционного законодательства США и предусматривает возможность введения вторичных санкций.

В ведении OFAC находятся следующие вопросы санкционного регулирования:

- Реализация санкционных запретов, через добавление иностранных лиц в Список лиц особой категории и запрещенных лиц, (англ: *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)*), куда входят как физические, так и юридические лица. При этом отдельно могут включаться морские и воздушные суда, выступая в роли отдельного объекта санкционных запретов. Включение лица в список SDN означает заморозку активов такого лица в США и запрет на расчеты в долларах с любыми американскими лицами. Санкционные режимы США зачастую предусматривают возможность введения вторичных санкционных ограничений в отношении других иностранных лиц, за взаимодействие с лицом, включенным в SDN;
- Реализация санкционных запретов через включение иностранных лиц в список юридических и физических лиц, подпадающих под действие секторальных санкций (англ: *Sectoral Sanctions Identifications List (SSI)*). Санкции SSI являются одними из мер, направленных против российских юридических лиц, действующих в отдельных отраслях российской экономики (финансовый, энергетический, оборонно-промышленный и иные сектора экономики РФ). Такие ограничения в отличие от SDN не устанавливают всеобъемлющий запрет на взаимодействие с подсанкционными лицами, а также не предполагают заморозку активов. Секторальные санкции США направлены на установление запретов на совершение отдельных видов сделок с такими подсанкционными лицами, в зависимости от сферы деятельности таких лиц;
- Исполнение санкций, посредством включения физических или юридических лиц в Список иностранных лиц, уклоняющихся от санкций (англ: *Foreign Sanctions Evaders (FSE)*). Данные ограничительные меры вводятся на основании решения исполнительного органа США в отношении иностранных физических и юридических лиц, которые нарушили, попытались нарушить или иным образом способствовали возможному нарушению режима ограничительных мер США в отно-

шении Сирии или Ирана. Санкции FSE также включает иностранных лиц, которые способствовали мошенническим операциям лиц, подпадающих под санкционные ограничения США;

- Исполнение санкций, через регулирования санкционного Списка иностранных финансовых учреждений, к которым применяются ограничения в отношении корреспондентских или транзитных счетов (англ: *CAPTA List*). Представленные санкционные ограничения устанавливают запрет или более строгие условия открытия и ведения корреспондентских счетов для иностранных финансовых учреждений в американских финансовых институтах;
- Исполнение санкций, через иные установленные санкционные программы, включая такие как Список Палестинского законодательного совета, Список Акта по иранским санкциям для лиц, не входящих в SDN, и прочее;

Отдельно важно учитывать, что OFAC обладает полномочиями по предоставлению особых и общих лицензий, позволяющих лицам, находящимся под ограничительными мерами, участвовать в операциях, которые не были бы одобрены по общему правилу. Общая лицензия разрешает конкретный вид операций для неопределённого круга лиц без необходимости каждому из таких лиц подавать заявление на получение соответствующего разрешения. Специальная лицензия выдаётся по заявлению конкретного физического или юридического лица и позволяет ему совершать определённый вид операций. Следует отметить, что лица, осуществляющие разрешённые по лицензии операции, обязаны следить за строгим соблюдением всех условий лицензии.

Санкционные ограничения, находящиеся в ведении BIS:

- Санкции, реализация которых осуществляется через включение в Список организаций (англ: *Entity List*) иностранных лиц, в отношении которых действует презумпция отказа в отношении предоставления лицензий для экспорта или реэкспорта определенных категорий товаров и услуг, подпадающие под экспортное законодательство США (Правила EAR). Для возможности осуществления экспортных операций таким лицам требуется получение специальных лицензий регулирующего органа США (BIS).
- Санкции, опосредованные через Список запрещённых физических и юридических лиц (англ: *Denied Persons List*), в отношении которых вводится отказ в экспортных и реэкспортных привилегиях. Американские физические или юридические лица не могут участвовать в экспортных сделках с физическим или юридическим лицом, включенным в такой список.

- Санкции, опосредованные через Список непроверенных импортёров американской продукции (англ: *Unverified List*). Стороны, указанные в списке, не имеют права получать товары, подпадающие под действие Правил EAR, в том числе через использование исключений по лицензиям. Экспортеры должны подавать в Автоматизированную систему экспорта (AES) запись обо всех экспортных операциях с лицами, указанными в *Unverified List*.
- Санкции в ведении BIS, которые напрямую указаны в Правилах EAR. Экспортное регулирование США устанавливает также ряд общих ограничений, связанных с экспортом, реэкспортом или иной передачей товаров и услуг в отношении ряда территорий и стран. Ограничения затрагивают такие страны как Китай, Иран, Сирию, Кубу, Россию, а также ряд иных стран. При этом ограничения по странам также классифицируются по различным видам, например товары и технологии двойного назначения, товары, используемые для добычи или переработки нефти, электроника и прочее.

Схожим образом, к санкционным экспортным ограничениям также применяется принцип экстерриториальности. На практике использования данного принципа означает, что ограничения, установленные Правилами EAR, фактически следуют за товаром и не прекращают свое действие после последующего возможного реэкспорта или иной передачи товара в адрес другого конечного пользователя. Соблюдение данного принципа по экспортному законодательству США ложится в первую очередь на лицо, которое планирует осуществить экспорт/реэкспорт товара. Таким образом BIS использует такой подход в целях закрыть возможность обхода экспортных ограничений использования реэкспорта в страну или в адрес лица, в отношении которого действуют экспортные ограничения, через какую-либо третью страну или лицо, которое могло изначально являться конечным получателем, но фактически планировавшее осуществить реэкспорт.

В рамках описанного подхода по организации мер ограничительного характера в США, представляется, что имплементация и реализация санкционного законодательства США в настоящий момент представлена имен-

но через исполнительную власть США. Законы, устанавливающие общие положения об ограничительных мерах предоставляют Президенту США полномочия по установлению различного рода санкционных режимов, объём и характер которых определяются в рамках конкретизированных Указов. Такие Указы могут относиться как к всеобъемлющим ограничениям в отношении отдельного государства, устанавливая режим эмбарго, так и затрагивать лишь отдельные сферы деятельности государства или же конкретизированных физических и юридических лиц, в целях принуждения такого государства изменить политику, включая экономическую, под предлогом репрессалий или реторсий. Предоставление таких полномочий исполнительной ветви власти можно рассматривать как способ наиболее быстрого применения необходимых ограничительных мер, для защиты интересов государства.

При этом дальнейшая имплементация установленных санкционных ограничений переходит непосредственно к профильным органам OFAC и BIS. Таким образом фактическая реализация санкционных ограничений переходит непосредственно к двум профильным агентствам. Таким агентствам в свою очередь предоставляют полномочия по определению физических и юридических лиц, в отношении которых вводятся санкционные ограничения, причем такое определение фактически осуществляется на ежедневной основе, через включение в санкционные списки агентств и установлением конкретного перечня возможных операций с таким санкционным лицом. Представляется, что делегирование вопросов имплементации санкций до конкретных подразделений исполнительных органов США позволяет всецело развить подход по оперативному внедрению ограничительных мер, используя ежедневный мониторинг и предоставленные полномочия по определению лиц, в отношении которых могут вводиться ограничительные меры. Фактически существующая нормативно-правовая организация мер ограничительного характера в США предоставляет возможность органам исполнительной власти США всецело контролировать и устанавливать санкционную политику, используя инструменты делегирования для постоянного контроля за соблюдением таких запретов и возможностью оперативно реагировать на возникающие новые способы обхода санкционных ограничений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Устав Организации Объединенных Наций» (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) (с изм. и доп. от 20.12.1971)
2. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) of 2017, P.L. 115–44. — URL: <https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>
3. Дораев М.Г. — Экстерриториальность экономических санкции»: противодействие юридическому империализму на национальном уровне // Законодательство. 2015. No 7.
4. Томилова И.И., Шестакова О.В. Санкции в международном праве: терминологические и типологические подходы // Международное Публичное и Частное Право 2017, № 3.
5. Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия / И.Н. Тимофеев // Доклад Российского совета по международным делам. 2018, № 37.
6. Кирилл Геворгян — «Односторонние санкции» и международное право. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/720>
7. Информационное агентство «Рамблер» // «Трамп может исправить любой косяк Обамы» 2 февраля 2017 г. URL: <https://news.rambler.ru/articles/35994384-trump-mozhet-ispravit-lyuboy-kosyak-obamy/>
8. Официальные разъяснения OFAC № 545. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/545>
9. Консолидированный Список OFAC. URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>
10. Информационное агенство Reuters // U.S. sanctions China for buying Russian fighter jets, missiles // URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions/us-sanctions-china-for-buying-russian-fighter-jets-missiles-idUSKCN1M02TP>
11. Консолидированный список BIS. URL: <https://www.trade.gov/consolidated-screening-list>

© Василькова Светлана Витальевна (vasilkova973@mail.ru); Голубев Вячеслав Валерьевич (golubev.viacheslav@gmail.com)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»