

A.B. Novikov, V.P. Nazarov

ON ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF SANCTIONS CONFRONTATION BETWEEN RUSSIA AND WESTERN STATES

The article has been prepared with the financial support of Russian Humanitarian Research Foundation, Project № 13-02-00415a

Andrey Novikov – Head of Financial and Administrative Law Department, "Saint-Petersburg State University of Economics", Doctor of Law, an Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Vladimir Nazarov – a PhD student at Financial and Administrative Law Department, "Saint-Petersburg State University of Economics", Saint-Petersburg; **e-mail: zahr@list.ru**.

Today's efforts to influence Russia economically which the USA and EU coalition has undertaken lately is considered to be a burning relevant issue on the one hand and a complex multi-aspect problem on the other hand.

The article presents prime analysis of the legal content of the sanctions that the Russian Federation has developed in response and describes specific features of their implementation in the Customs Union environment.

An asymmetrical content of such reciprocal sanctions as export restrictions (from the West) and import restrictions (from Russia) has been revealed. It is demonstrated that imposing particular sanctions by Russia is based on federal laws adopted even before foundation of the Customs Union and accession of the Russian Federation to WTO. It is noted that principles of the Customs Union uniform customs policy should be followed and met by all Customs Union member states and that the relevant provisions should be set forth in Euroasian Economic Union conventions.

On the basis of the use of the system analysis, Aristotelian method along with comparative jurisprudence the author clarifies the content and legal reasoning of the economic sanctions imposed by the Russian Federation and reveals perspectives of implementation of the said measures in the Customs Union environment.

Keywords: economic sanctions; export and import restrictions; asymmetry of sanctions; a uniform customs policy of the Customs Union.

А.Б. Новиков, В.П. Назаров

О НЕКОТОРЫХ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ «САНКЦИОННОГО» ПРОТИВОСТОЯНИЯ РОССИИ И ЗАПАДНЫХ ДЕРЖАВ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-02- 00415a

Андрей Борисович Новиков – зав. кафедрой финансового и административного права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: docanovikov@mail.ru**.

Владимир Павлович Назаров – аспирант кафедры финансового и административного права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: zahr@list.ru**.

Сегодняшние комплексные попытки экономического воздействия коалиции США и государств Европы на Российскую Федерацию являются злободневно-актуальной и одновременно сложной, многоплановой проблемой.

В статье первоначально анализируется правовое содержание ответных санкций, применяемых Российской Федерацией, а затем характеризуются особенности их реализации в общих условиях Таможенного союза.

Выявлено асимметричное содержание таких взаимных санкций, как ограничение экспорта (со стороны Запада) и ограничение импорта (со стороны России). Показано, что

применение конкретных санкций со стороны России обусловлено федеральным законодательством, принятым еще до формирования Таможенного союза и присоединения Российской Федерации к ВТО. Указано на необходимость соблюдения принципов единой таможенной политики Таможенного союза по всем ее составляющим государствами-членами Таможенного союза и закрепления соответствующих положений в соглашениях Евразийского экономического союза.

На основе применения системного анализа, формально-логического метода, метода сравнительного правоведения уточняется содержание и правовое обоснование экономических санкций, применяемых Российской Федерацией, и обнаруживаются перспективы применения указанных мер в условиях Таможенного союза.

Ключевые слова: *экономические санкции; ограничение экспорта и импорта; асимметричность санкций; единая таможенная политика Таможенного союза.*

В настоящее время формируется возможность осуществить первые серьезные оценки экономической действенности и правовой обоснованности взаимных санкций, примененных коалицией государств Европы и США против России и введенных Российской Федерацией в качестве ответных мер. Особо важно, что мотивация санкций против России требует отдельного исследования и явно обнаруживает зависимость от решения США глобальных политико-экономических задач на современном этапе, в том числе она связана с преемственным противостоянием США с СССР, а затем с Российской Федерацией и рядом стран СНГ, а не с «внезапной» необходимостью указать Российской Федерации на «политические ошибки» в урегулировании судьбы Крыма. Соответственно и ответные меры России должны быть обусловлены, по нашему мнению, их глобальной мотивацией и стратегическим вектором. В противном случае может обнаруживаться существенная экономико-политическая асимметричность санкций (стратегический характер санкций США и оперативный характер санкций Российской Федерации). При этом в соответствии с отечественным законодательством специальные экономические меры не должны носить более ограничительный характер, чем это необходимо для устранения обстоятельств, послуживших основанием их применения [1]. Следовательно, обстоятельства, послужившие основанием применения мер, образуют конкретный юридический состав и требуют четкой правовой идентификации, не терпящей поверхностного подхода.

По поводу содержания санкций аналитикам сложно возражать против того,

что Запад применил в основном «ограничение и запрет экспорта», а Россия ввела «ограничение импорта». Таким образом, обнаруживается «инструментальная» асимметричность санкций. Здесь с теоретико-правовой точки зрения чрезвычайно интересно установить имел ли место отказ российских субъектов от внешнеэкономических контрактов в согласованном между собой гражданско-правовом и административно-правовом порядке или внешнеэкономические отношения прервались по «форс-мажорным обстоятельствам». Экономическая асимметричность данных мер очевидна и в известной степени опирается на различные расчеты экономической эффективности. Здесь и возникает формальная необходимость их правой интерпретации в свете принципов Евразийского Таможенного Союза, национального законодательства государств-членов Таможенного союза, принципов Всемирной таможенной организации (ВТО), полноправным членом которой ныне является Российская Федерация. Это первый экономико-правовой аспект рассматриваемой проблемы.

Участники внешнеэкономической деятельности и аналитики быстро обнаружили, что ответные санкции, введенные Российской Федерацией, не являются единственными санкциями Таможенного союза. Так, Республика Беларусь подтвердила, по сообщениям СМИ, что поддержит «санкционный режим», введенный Россией, однако это не означает, что Республика Беларусь также вводит «ограничение импорта». Заметим, что в такой ситуации юридически существенно различаются процессы импорта товаров в Республику Беларусь, где они становятся товарами Та-

моженного союза, и импорта товаров в Российскую Федерацию через белорусский периметр таможенной границы Таможенного союза. В отношении соответствующей позиции Республики Казахстан СМИ были существенно более сдержанны, как и в отношении действий и решений межгосударственных органов Таможенного союза. Более того, внимание аналитиков переключилось на те аспекты введения Россией санкций, которые могут быть успешно использованы Республикой Беларусь и Республикой Казахстан в целях позитивной корректировки потоков «товаров Таможенного союза» из этих государств в Российскую Федерацию.

При этом подчеркнем, что базовым давно общепризнанным принципом функционирования Таможенного Союза является проведение государствами-участниками единой таможенной политики в отношении третьих стран. Применение санкций Российской Федерацией пока происходит вне указанной единой таможенной политики, что требует определения принципиальных границ единства таможенной политики для государств-членов Таможенного союза (предметов, определяющих указанное единство, и процедур). Это второй экономико-правовой аспект рассматриваемой проблемы.

По первому экономико-правовому аспекту проблемы подчеркнем, что введение ограничения импорта со стороны Российской Федерации имеет непосредственное правовое закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» [2]. Согласно Указу органам государственной власти Российской Федерации, федеральным государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим лицам, образованным в соответствии с законодательством Российской Федерации, организациям и физическим лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, в своей деятельности следует исходить из того, что в течение одного года со дня вступления в силу Указа запрещается либо ограничива-

ется осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению. Правовой механизм реализации данного решения устанавливается Правительством Российской Федерации. Обращает на себя внимание товарный состав, подпадающий под запреты и ограничения импорта. Оборота указанных товаров имеет прямое отношение к обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации, однако западные державы не имели намерения ограничивать соответствующий экспорт и несут значительные экономические потери.

Ограничение импорта как современная санкция было установлено еще Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» [1].

Согласно указанному федеральному закону специальные экономические меры применяются в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Надо признать, что западные санкции и разрабатывались таким образом, чтобы представлять реальную угрозу интересам и безопасности России при разрушении в одностороннем порядке значимых международно-экономических связей.

С точки зрения «ограничения импорта» специальные экономические меры могут быть прямо направлены на: 1) запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их

осуществление; 2) прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей; 3) запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление; 4) изменение ввозных таможенных пошлин.

При этом специальные экономические меры, характеризующиеся как «ограничения импорта», по смыслу и значению этих мер не могут быть направлены на: 1) приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, оказываемой Российской Федерации, а также программ в области военно-технического сотрудничества, реализуемых в интересах Российской Федерации (известный пример приобретения кораблей производства Франции); 2) изменение вывозных таможенных пошлин; 3) запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов; 4) установление ограничений на осуществление туристской деятельности; 5) запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства, направленных на социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации.

Указанные выше нормативные акты устанавливают, что правовую основу применения специальных экономических мер составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации и не противоречащие указанным актам федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Однако в условиях, когда отказ от импорта (разрыв контрактов) вроде бы не

соответствует текущим объективным рыночным запросам потребителей, ограничение импорта может быть введено, по нашему мнению, на основе административно-договорного самоограничения субъектов экономической деятельности, принимающих новую стратегию экономического развития – активную поддержку отечественного производителя и реального замещения импорта. Здесь уместно напомнить о том, что уже на протяжении нескольких столетий ученые и практики проводят мысль о тщетности запретов импорта качественных товаров, которые отечественные производители не поставляют на рынок в необходимом объеме или принципиально не могут поставлять. В приведенной интерпретации мы имеем дело с современным подинститутом добровольного административного самоограничения в рамках бурно развивающегося института государственно-частного партнерства. В рассматриваемом нами административном механизме государство закрепляет правила, соблюдать которые выражают готовность участники внешнеэкономической деятельности на основе консолидирующих, согласительных процедур и процессов, реализующих вовлечение представителей бизнес-структур в решение государственно-управленческих задач. Подчеркнем, что Указ Президента Российской Федерации № 560 предписывает Правительству Российской Федерации обеспечить совместно с объединениями товаропроизводителей, торговых сетей и организаций разработку и реализацию комплекса мероприятий, направленных на увеличение предложения отечественных товаров [2].

Таким образом, применение конкретных санкций со стороны России обусловлено федеральным законодательством, принятым еще до формирования Таможенного Союза и присоединения Российской Федерации ко Всемирной торговой организации, но ориентированным на устранение любых противоречий принципам ВТО и формирования таможенных союзов.

По второму экономико-правовому аспекту проблемы отметим, что проведение

единой таможенной политики и установление «единого торгового режима» в отношении третьих стран как принцип функционирования Таможенного союза зафиксировано основными соглашениями государств-членов Таможенного союза [3]. Однако строгость принятия всеми государствами-членами Таможенного Союза на себя обязательств по санкциям, вводимым одним из государств-членов Таможенного Союза, является весьма дискуссионным правовым вопросом. Во всяком случае, такая обязательность в настоящее время не реализуется, хотя и предполагается, но исключительно на договорной основе [6].

Существенным обстоятельством является отграничение рассматриваемых санкций от специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер [5]. Соглашения Таможенного союза устанавливают отсутствие препятствий для применения как во взаимной торговле, так и в отношении третьих стран специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, а также запретов и ограничений импорта или экспорта, необходимых для защиты общественной морали, жизни или здоровья человека, животных и растений, охраны окружающей природной среды и защиты культурных ценностей, при условии, что такие запреты и ограничения не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли [3].

В то же время к рассматриваемым санкциям применимо Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран от 9 июня 2009 г. [6], которое в целом определяет виды и порядок введения санкций. Что касается оснований введения санкций, то они в Соглашении общим перечнем не установлены, отнесены к конкретным мерам, но предполагают прежде всего основания, используемые для введения мер нетарифного регулирования [4]. Однако согласно ст. 6 Соглашения введение ограничений и запретов импорта может иметь основанием обеспечение национальных интересов.

Так, Соглашение не распространяется на отношения государств-участников, касающиеся вопросов экспортного контроля, военно-технического сотрудничества, технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных требований и мер, а также специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. Соглашение определяет порядок введения и применения на единой таможенной территории в отношении третьих стран единых мер нетарифного регулирования, мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами и вводимых исходя из национальных интересов государств-участников Таможенного Союза.

Порядок введения и применения санкций представлен двумя процедурами: «единое решение» и «одностороннее решение государства-участника». Единое решение по смыслу Соглашения принимается Евразийской Экономической комиссией. Комиссия рассматривает предложения о введении санкций. Предложения могут быть внесены государствами-участниками или самой Комиссией.

«Одностороннее решение государства-участника» означает, что стороны Соглашения могут в одностороннем порядке вводить временные меры, затрагивающие внешнюю торговлю товарами и не носящие экономического характера – в том числе запрет или ограничение импорта. Среди соответствующих текущему моменту оснований введения таких мер – обеспечение обороны и безопасности страны. Сторона, вводящая временные меры, заблаговременно, но не позднее 3-х календарных дней до их введения, уведомляет Комиссию об их введении и вносит на ее рассмотрение предложение о применении временных мер другими сторонами. Комиссия рассматривает предложение государства-участника не позднее 30 дней с даты его представления. По итогам рассмотрения предложения Комиссия может принять решение о введении временных мер на единой таможенной территории. Срок действия временных мер в данном случае устанавливается решением Комиссии. В случае если решение о вве-

дении временных мер на единой таможенной территории не принято, Комиссия информирует сторону, которая ввела временные меры, и таможенные органы государств-участников, что временные меры действуют не более 6-ти месяцев с даты их введения.

На основании полученного от государства-участника уведомления о введении в одностороннем порядке временных мер Комиссия незамедлительно информирует таможенные органы о введении одной из сторон в одностороннем порядке временных мер. После получения указанной информации таможенные органы государств-участников не допускают в свете рассматриваемых санкций ввоз товаров, предназначенных для государства, применившего в одностороннем порядке временные меры, без лицензии, выданной уполномоченным государственным органом исполнительной власти государства указанной стороны. При этом государства-участники, не применяющие временные меры, предпринимают необходимые усилия, направленные на недопущение ввоза этих товаров на территорию государства Стороны, применившей временные меры.

Особый интерес представляет механизм обеспечения транспарентности введения санкций. В ст. 12 Соглашения «Гласность в разработке мер регулирования» предусмотрено, что при подготовке решения Комиссии о введении, применении и отмене мер регулирования Комиссия предлагает организациям и индивидуальным предпринимателям государств-участников Таможенного Союза, экономические интересы которых могут быть затронуты принятием такого решения, представить предложения и замечания по данному вопросу в Комиссию. Комиссия принимает решение о способе и форме проведения консультаций, а также о способе и форме доведения информации о ходе и результатах проведения консультаций до сведения заинтересованных лиц, представивших свои предложения и замечания. Более того, в случае если это следует из международных договоров государств-участников Таможенного Союза, компетентным органам других государств

или групп государств, иностранным организациям и предпринимателям предоставляется возможность выразить свои мнения способами, предусмотренными положениями соответствующих международных договоров государств-участников Таможенного Союза.

Установлены и разумные «ограничения» транспарентности. Комиссия может принять решение не проводить консультации при наличии таких условий, как: а) о мерах, предусмотренных проектом решения, затрагивающего право осуществления внешнеторговой деятельности, не должно быть известно до момента вступления его в силу, и проведение консультаций приведет или может привести к недостижению целей, предусмотренных таким решением; б) проведение консультаций приведет к задержке принятия решения, затрагивающего право осуществления внешнеторговой деятельности, что может привести к причинению существенного ущерба интересам государств-участников Таможенного Союза; в) при предоставлении исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров; г) при введении мер регулирования в одностороннем порядке.

Таким образом, правовая база введения санкций демонстрирует известное различие национальных интересов государств-участников Таможенного союза и обобщенного интереса межгосударственного объединения. Полагаем, что в настоящее время имеется необходимость соблюдения принципов единой таможенной политики, единого торгового режима Таможенного союза в отношении третьих стран по всем составляющим всеми государствами-членами Таможенного союза в строгом соответствии с имеющимися процедурными нормами, а также необходимость уточнения и закрепления соответствующих положений в новых соглашениях Евразийского экономического союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // Собрание законодательства Рос-

сийской Федерации. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 44.

2. Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.10.2014).

3. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 12. Ст. 1552.

4. Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении

третьих стран от 25 января 2008 года // Евразийская экономическая комиссия: [сайт]. URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 27.10.2014).

5. Соглашение о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам от 25 января 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 42. Ст. 5299.

6. Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран от 9 июня 2009 г. // Евразийская экономическая комиссия: [сайт]. URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 27.10.2014).