

ВВЕДЕНИЕ САНКЦИЙ СОВЕТОМ БЕЗОПАСНОСТИ ООН КАК ОБСТОЯТЕЛЬСТВО НЕПРЕОДОЛИМОЙ СИЛЫ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОМ ОБОРОТЕ

В статье дается оценка правовых последствий принятия Советом Безопасности ООН адресованных государствам санкций на осуществление деятельности субъектами хозяйствования с точки зрения возможности квалификации таких санкций или последствий их введения в качестве обстоятельств непреодолимой силы и освобождения субъектов хозяйствования от ответственности за неисполнение обязательств в указанных случаях.

E. F. DOVGAN

IMPOSING SANCTIONS BY THE UN SECURITY COUNCIL AS FORCE MAJEURE CIRCUMSTANCE IN A CIVIL TURN

The current article focuses on the assessment of the UN Security Council sanctions addressed at states to the activity of private actors in the sphere of trade and services. It assesses, whether UN Security Council sanctions may be qualified as force majeure for private business purposes and can thus be referred to as the ground for preclusion wrongfulness for non-fulfillment of contract obligations.

Введение

Добросовестность исполнения частно-правовых договоров является одной из основ гражданского законодательства Республики Беларусь (Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК), ст. 2). Вместе с тем в отдельных случаях исполнение обязательств хозяйствующими субъектами не представляется возможным не из-за их недобросовестности либо наступления классических обстоятельств непреодолимой силы, таких как стихийные бедствия или военные действия, но и, например, в связи с обязанностью государств прервать экономические отношения, ввести экономическую блокаду или эмбарго, заморозить счета либо запретить торговлю оружием в соответствии с решениями Совета Безопасности ООН.

Основная часть

Проблема применения обстоятельств непреодолимой силы в гражданско-правовом обороте активно обсуждается в доктрине гражданского и международного частного права. Например, С. В. Войцеховская [1], Т. И. Мельник [2], Я. И. Функ [3; 4; 5] исследовали различные аспекты и модальности ссылки на обстоятельства непреодолимой силы в судах Республики Беларусь. С. В. Войцеховская даже упоминала запрет торговли в результате международных санкций в качестве обстоятельства непреодолимой силы [1], однако подробного анализа специфики введения санкций международными организациями в целом, равно как и введения экономических и иных санкций Советом Безопасности ООН в отношении государств, в доктрине не проводилось.

Обобщив практику и нормативно-правовое регулирование обстоятельств непреодолимой силы, можно прийти к выводу, что традиционно законодательство государств не содержит исчерпывающего перечня подобных обстоятельств. Так, непреодолимая сила определяется как чрезвычайные и непреодолимые в данных условиях обстоятельства (ГК Республики Армения, п. 3 ст. 417; ГК

Республики Казахстан, п. 2 ст. 359; ГК Кыргызской Республики, п. 3 ст. 356; ГК Российской Федерации, п. 3 ст. 401). Аналогичный подход прослеживается и в ГК Республики Беларусь (подп. 1 п. 1 ст. 203, п. 3 ст. 372).

Иные статьи ГК чаще всего вообще не раскрывают содержание форс-мажорных обстоятельств (п. 4 ст. 339, п. 2 ст. 446, п. 1 ст. 749, п. 1 ст. 791, п. 3 ст. 812, п. 2 ст. 815, п. 1 ст. 905, п. 1 ст. 948, ст. 967). Единственным исключением является подп. 1 п. 2 ст. 748, который в качестве основания освобождения от ответственности перевозчика указывает на непреодолимую силу, иные явления стихийного характера (пожары, заносы, наводнения) и военные действия, не уточняя, является ли данный перечень перечислением форс-мажорных обстоятельств либо явления стихийного характера и военные действия исключаются из них, что на практике довольно нелогично.

Обстоятельства непреодолимой силы указываются в качестве условий, исключающих ответственность, в ряде иных нормативных правовых актов Республики Беларусь. Такие акты к обстоятельствам непреодолимой силы относят явления стихийного характера, военные действия, акты терроризма, гражданскую войну, преступные посягательства, чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия, техногенные катастрофы, эпидемии (эпизоотии) (п. 59 Положения о некоторых вопросах дипломатической службы Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 15 мая 2008 г. № 276), заморозки, засуху, шквалистые ветры, ливневые дожди, затопление, градобитие, неблагоприятные погодные условия, эпифитотии болезней, уничтожение дикими животными и грызунами (Положение о порядке изменения посевных площадей сельскохозяйственных культур, погибших и поврежденных в результате действия непреодолимой силы и иных обстоятельств, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 июня 2008 г. № 813), пожары, наводнения и прочее. В типовых формах договоров, в различных актах законодательства к об-

стоятельствам непреодолимой силы также относят массовые беспорядки, забастовки, мобилизацию, эмбарго, акты и действия органов государственной власти [5].

Примечательно, что обстоятельствами непреодолимой силы традиционно не признаются события и явления, которые на практике представляют собой коммерческие и валютные риски, например, изменение цен, конъюнктуры рынка (С. В. Войцеховская [1]), таможенных пошлин, курса валюты, отсутствие бюджетного финансирования [2]. Я. И. Функ также указывает, что, несмотря на ссылку в Постановлении № 813 на неблагоприятные природные условия, действия грызунов и иные негативные условия, воздействующие на урожай, коммерческие и арбитражные суды традиционно не относят эти действия к обстоятельствам форс-мажора, поскольку такие ситуации разумный предприниматель должен предвидеть и включать в предпринимательские риски [5]. К этим же обстоятельствам можно отнести нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств (ГК Российской Федерации, п. 3 ст. 401; ГК Республики Казахстан, п. 2 ст. 359). Невозможность приобрести валюту в Республике Беларусь в 2011 г. также не рассматривалось хозяйственными судами Республики Беларусь как обстоятельство непреодолимой силы [2].

Таким образом, законодательство Республики Беларусь, равно как и право других государств, вполне обоснованно не закрепляет исчерпывающий перечень обстоятельств непреодолимой силы. Перечисляемые в нормативных правовых актах явления носят вспомогательный характер при решении вопроса о квалификации конкретных событий в качестве форс-мажорных обстоятельств в конкретных ситуациях. Более актуальным представляется выявление объективных критериев, позволяющих определить, в какой мере те или иные обстоятельства могут считаться чрезвычайными и непредотвратимыми в отношении конкретного вида хозяйственной деятельности.

Так, С. В. Войцеховская не дает перечня обстоятельств форс-мажор, но определяет непреодолимую силу как «обстоятельство, возникающее после заключения договора, независимо от волевого поведения сторон либо связанное с ним, характеризующееся в данных условиях чрезвычайностью, непредотвратимостью и обладающее внешним по отношению к деятельности исполнителя характером, влекущее за собой неизбежность нарушения договорного обязательства и являющееся основанием для освобождения, как правило, от имущественной ответственности за неисполнение договорных обязательств или причинение вреда, а также условием для приостановления течения срока исковой давности» [1].

В целом в доктрине обстоятельства непреодолимой силы делят на две или три группы. Например, С. В. Войцеховская различает непреодолимую силу как таковую и юридический форс-мажор. К последнему она относит решения высших государственных органов, забастовки, войны, революции и т. д. [1]. С. В. Овсяйко различает обстоятельства непреодолимой силы физического характера (землетрясения, пожары, катастрофы и др.), социального характера (войны, революции, восстания, перевороты)

и юридический форс-мажор (принятие компетентными органами запретов, ограничений, мораториев) [6]. Таким образом, издание уполномоченными органами властных актов обычно признается в доктрине в качестве обстоятельства, исключающего ответственность за невыполнение обязательств хозяйствующими субъектами.

Экономические и иные санкции Совета Безопасности ООН, направленные против государств, прямо не упоминаются ни в нормативных правовых актах Республики Беларусь, ни в типовых оговорках относительно наступления обстоятельств непреодолимой силы, ни в доктрине. Указанные выше упоминания моратория или санкций не учитывают условия и специфику введения таких явлений, равно как их воздействие на гражданско-правовой оборот.

В связи с этим представляется необходимым проанализировать санкции Совета Безопасности ООН с точки зрения критериев, предъявляемых к обстоятельствам непреодолимой силы. К последним на основании изложенных выше фактов и обстоятельств представляется возможным отнести следующие:

- наличие непосредственной причинно-следственной связи между чрезвычайной ситуацией и невозможностью исполнения обязательств;
- возникновение обстоятельств после заключения договора;
- чрезвычайный характер обстоятельств – невозможность их предвидеть и предотвратить. В момент заключения договора стороны должны полагать, что обстоятельства не изменятся при необходимой степени добросовестности и осмотрительности, которую сторона должна продемонстрировать в соответствии с характером договора и условиям гражданско-правового оборота;
- неотвратимость наступления неблагоприятных последствий – невозможность разумно ожидать, что сторона предпримет меры, способные предотвратить наступление таких последствий или минимизировать их;
- непричастность стороны к созданию ситуации форс-мажора;
- добросовестное принятие стороной разумно ожидаемых мер для выполнения своих обязательств надлежащим образом и предотвращения возможных рисков (например, страхование валютных рисков);
- надлежащее документальное подтверждение наступления обстоятельств непреодолимой силы.

Совет Безопасности ООН согласно ст. 24 Устава ООН несет основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Данный орган определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии (ст. 39) и принимает решения о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. При этом Устав ООН не обуславливает применение Советом Безопасности ООН санкций (в отличие от правового режима санкций, вводимых другими международными организациями) нарушением международного права [7, с. 721; 8, с. 707].

Фактически Совет Безопасности ООН может применять невоенные и военные санкции в случае, когда он квалифицирует ситуацию как представляющую собой нарушение мира, акт агрессии или угрозу миру. Совет

Безопасности ООН свободен в квалификации ситуации и часто понимает «угрозу миру» достаточно широко, например, в связи с наличием в государстве гражданского конфликта (резолюция 161(1961) от 21 февраля 1961 г.), массовых нарушений прав человека, геноцида (резолюции 775(1992) от 28 августа 1992 г.; 929(1994) от 22 июня 1994 г.; 940(1994) от 31 июля 1994 г.), незаконных или антидемократичных правительств (резолюция 221(1966) от 9 апреля 1966 г.), потоков беженцев (резолюция 812(1993) от 12 марта 1993 г.), незаконного оборота оружия (резолюция 775(1992)), совершения актов международного терроризма (резолюции 1373(2001) от 12 октября 2001 г.; 1511(2003) от 16 октября 2003 г.) и в иных случаях. Таким образом, решение о введении санкций любого рода остается на усмотрение Совета Безопасности ООН.

Санкции Совета Безопасности ООН могут включать комплекс применяемых в первую очередь к государствам мер, многие из которых (а не только экономические) могут повлиять на способность субъектов хозяйствования выполнить их гражданско-правовые обязательства. К таким санкциям можно отнести: 1) экономические (бойкоты, эмбарго, финансовые ограничения, ограничения свободы передвижения, экономическая блокада, запрет осуществлять экономическое сотрудничество, обязанность разорвать торговые отношения и т. д.); 2) политические (разрыв транспортных, почтовых, культурных, спортивных, иных видов отношений; осуждение поведения государства; отказ сотрудничать и т. д.); 3) военные.

Согласно ст. 25 Устава ООН государства – члены ООН обязаны исполнять решения Совета Безопасности ООН, принятые в рамках его компетенции. Такие решения Совета согласно ст. 103 Устава обладают приоритетом над иными международными обязательствами государств, в том числе договорами, заключенными в области торговли и экономики.

ГК содержит отсылку к международному праву. Статья 6 ГК прямо предусматривает, что «Нормы гражданского права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь гражданского законодательства, подлежат непосредственному применению». Вместе с тем данная отсылка касается только норм гражданского права, содержащихся в международных договорах и не распространяется на решения Совета Безопасности ООН, касающиеся вопросов поддержания международного мира и безопасности. Такие решения обязательны для всех государств, включая Республику Беларусь. Однако Устав ООН не создает непосредственных прав и обязанностей в области гражданского права Республики Беларусь и его нормы, таким образом, не подпадают под действие ст. 6 ГК.

Следует отметить, что белорусское законодательство в целом не регулирует вопросы имплементации резолюций международных организаций, включая резолюции Совета Безопасности ООН. Вместе с тем в рассматриваемом контексте указанные пробелы не играют значительной роли. Основной вопрос заключается в том, может ли исполнение Республикой Беларусь или иными государствами решений Совета Безопасности ООН в части направленных на государства санкций рассматриваться

в качестве обстоятельства непреодолимой силы и, как следствие, исключать ответственность одной из сторон частно-правовых отношений за неисполнение ее обязательств.

Необходимо иметь в виду, что решения Совета Безопасности ООН в части применения санкций к государствам не создают непосредственно прав и обязанностей для физических лиц или организаций. Статья 41 Устава ООН прямо закрепляет право Совета Безопасности ООН требовать от членов Организации применить конкретные меры, не связанные с применением вооруженных сил. Таким образом, фактически решение о введении экономического эмбарго, запрете поставлять продукцию или оказывать конкретные услуги (например, образовательные) либо запрете торговать оружием должно быть принято государствами, т. е. такие действия формально подпадают под ситуацию юридического форс-мажора, возникающего в связи с принятием актов государственными органами.

Несмотря на то что законодательство Республики Беларусь не содержит механизма имплементации решений Совета Безопасности ООН в национальное право, указанные экономические и иные меры могут быть приняты только на основании решения государственных органов Республики Беларусь. Таким образом, правовые последствия наступят не в связи с принятием резолюции Совета Безопасности ООН о введении санкций, а в результате принятия национального нормативного правового акта государственными органами Республики Беларусь или иного государства, в котором не были выполнены обязательства в связи с исполнением им решений Совета Безопасности ООН. Такой акт и будет выступать документальным подтверждением обстоятельства непреодолимой силы.

Рассмотрим невозможность исполнения частно-правовых обязательств в связи с имплементацией государством санкций Совета Безопасности ООН в части соответствия критериям обстоятельств непреодолимой силы. В случае принятия государством решений о разрыве экономических отношений, эмбарго на поставку товаров или оказание услуг причинно-следственная связь между такими действиями и невозможностью исполнения соответствующих обязательств ясно видна.

Очевидно также, что в случае введения Советом Безопасности ООН санкций против государства и соответственно введении им требования к членам ООН разорвать экономические отношения с конкретным государством, сторона, неспособная исполнить свое обязательство, несомненно, не сможет предотвратить введение эмбарго. Поскольку принудительные действия применяются Советом Безопасности к государствам в ситуациях угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии, хозяйствующие субъекты также вряд ли причастны к созданию обстоятельства непреодолимой силы.

Сложнее обстоит ситуация с иными критериями: невозможность предвидеть и предотвратить обстоятельства непреодолимой силы, неотвратимость наступления неблагоприятных последствий, добросовестное принятие стороной разумно ожидаемых мер для предотвращения возможных рисков.

В доктрине поддерживается, что обстоятельство непреодолимой силы должно возникнуть уже после заключения договора. Вместе с тем в данном случае возможно несколько различных схем деятельности: 1) обязательство принято на себя в период полного благополучия в государстве, в отношении которого впоследствии были введены санкции; 2) обязательство принято в условиях наличия определенных факторов риска, например, потоков беженцев или гражданской нестабильности в государстве, но ситуация не рассматривается Советом Безопасности ООН; 3) обязательство принято после принятия Советом Безопасности ООН ситуации к рассмотрению, но до квалификации ее в качестве угрожающей международному миру и безопасности; 4) обязательства приняты после признания Советом Безопасности ООН ситуации в государстве в качестве угрожающей международному миру и безопасности, но до введения в отношении него санкций; 5) обязательства приняты после введения Советом Безопасности ООН санкций, но до того как государство приняло национальные нормативные правовые акты для их имплементации.

Если обязательство принято в период полного благополучия в государстве, в отношении которого впоследствии были введены санкции, на момент заключения сделки не было оснований предположить, что в отношении государства в какой-либо момент времени будут введены санкции, которые сделают невозможным исполнение обязательства, значит, критерий чрезвычайности соблюден. Вместе с тем введение санкций Советом Безопасности ООН не является одномоментным действием, обычно (но не всегда, как например в случае введения санкций в ответ на совершение террористического акта) этому предшествует длительный процесс. В связи с этим у сторон сделки есть возможность разумно предположить возникновение рисков введения санкций Совета Безопасности ООН и принять меры для обеспечения выполнения сделки. В этом случае сторона, ссылающаяся на невозможность выполнения, обязана будет доказать, что ею была проявлена разумная заботливость и предприняты все необходимые меры для исполнения обязательств и предотвращения либо минимизации рисков. Следует также отметить, что коммерческие и валютные риски обычно касаются оценки экономических обстоятельств и не связываются в доктрине с оценкой политических рисков. Неясно также, кто должен оценивать такие политические риски и какие механизмы должны использоваться для обеспечения исполнения обязательств в данном случае.

Ситуации, когда обязательство принято при наличии в государстве определенных факторов риска, например потоков беженцев или гражданской нестабильности, но ситуация не рассматривается Советом Безопасности ООН, на наш взгляд, аналогичны предыдущим. Для хозяйствующих субъектов довольно сложно определить, когда потоки беженцев или определенные гражданские беспорядки могут привести к введению санкций Советом Безопасности ООН. В частности, потоки беженцев в Европе в настоящее время, несомненно, дестабилизируют ситуацию, но вряд ли могут рассматриваться сами по себе в качестве угрозы международному миру и безопасности. Аналогичным образом оценки ситуации в государстве

часто могут быть политически мотивированными и не соответствовать угрозе, создаваемой международному миру и безопасности. Вместе с тем ситуация может практически мгновенно измениться, свидетельством чему служат террористические акты в Париже 13 ноября 2015 г.

Вместе с тем если ситуация принята к рассмотрению Советом Безопасности ООН (п. 3), это говорит о вероятности применения к такому государству при определенных условиях в будущем каких-либо невоенных или военных мер, включая экономические. Риск принятия таких мер еще более возрастает, если Совет Безопасности ООН признал ситуацию в государстве угрожающей международному миру и безопасности (п. 4), поскольку такое признание является обязательным для осуществления любого рода принудительных мер (Устав ООН, ст. 39). В случае если Совет Безопасности ООН уже принял решение о применении санкций (п. 5), но национальные правовые акты государством еще не были утверждены, в силу наличия обязанности государств – членов ООН выполнять санкции Совета Безопасности ООН (ст. 25 Устава ООН) наступление обстоятельств, препятствующих исполнению частно-правового обязательства, довольно очевидно, поэтому такие действия будут предвидимыми и в отношении них утрачивается критерий чрезвычайности. В этом случае основания для ссылки на обстоятельства непреодолимой силы для освобождения от ответственности за неисполнение обязательства будут отсутствовать.

Следует также отметить, что в отдельных ситуациях (п. 1–4) уровень вероятности введения санкций повышается, но остается неизвестным. В силу различных обстоятельств санкции могут и не вводиться. Например, право вето, предоставленное постоянным членам Совета Безопасности ООН (Великобритания, Китай, Россия, США, Франция), предотвратит применение санкций против таких членов, что четко демонстрирует конфликт в Украине, когда Совет Безопасности ООН, проведя более 25 заседаний по данному вопросу, смог принять только две резолюции (2166(2014) от 21 июля 2014 г. и 2202(2015) от 17 февраля 2015 г.). Ни в одной из этих резолюций ситуация, несмотря на наличие вооруженного конфликта на территории Украины, даже не была признана угрожающей международному миру и безопасности.

Необходимо также иметь в виду, что если физические или юридические лица станут избегать заключения сделок с контрагентами из государств, ситуация в которых рассматривается в Совете Безопасности ООН либо признана им угрожающей международному миру и безопасности, это способно существенно подорвать экономические отношения и повлечь серьезные убытки как для конкретных физических и юридических лиц, так и для государства в целом.

Вместе с тем, несмотря на неопределенность введения санкций Советом Безопасности ООН, если при заключении сделки с контрагентом из государства, ситуация в котором уже рассматривается Советом Безопасности ООН или же признана угрожающей международному миру и безопасности, представляется, что лицо обязано предвидеть риски введения санкций, тем более что в этом случае будут иметь место и иные риски: военные действия, акты терроризма, внутренние беспорядки и т.д.

Заключение

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать следующие выводы. Невозможность исполнения обязательств в связи с применением Советом Безопасности ООН санкций к государствам не является обстоятельством непреодолимой силы. Вместе с тем, учитывая обязанность государств обеспечить выполнение решений Совета Безопасности ООН, акты государственных органов при соблюдении иных критериев могут рассматриваться в качестве обстоятельства непреодолимой силы и именно они, а не резолюции Совета Безопасности ООН, будут служить документальным подтверждением невозможности исполнения обязательства.

При этом сторона, ссылающаяся на невозможность исполнения в связи с имплементацией государством санкций Совета Безопасности ООН, обязана доказать, что ею

проведена надлежащая оценка рисков введения санкций и в конкретных обстоятельствах (в зависимости от того, вызвано ли введение санкций конкретным событием в государстве, т. е. было быстрым и неожиданным, либо ситуация развивалась постепенно и была возможность предположить их введение) лицо предприняло все возможные меры, чтобы обеспечить выполнение взятого на себя обязательства и минимизировать риски.

В связи с этим возникает необходимость производить оценку не только коммерческих и валютных рисков *stricto sensu*, но и отслеживать политическую обстановку в государстве контрагента. Вместе с тем оценивать уровень рисков и надлежащей осмотрительности субъектов хозяйствования придется гражданским и арбитражным судам, которые вряд ли обладают необходимыми знаниями в области функционирования системы международного мира и безопасности.

Список использованных источников

1. Войцеховская, С. В. Освобождение от ответственности продавца (исполнителя) вследствие наступления обстоятельств непреодолимой силы [Электронный ресурс] / С. В. Войцеховская // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
2. Мельник, Т. И. Обстоятельства непреодолимой силы и затруднительные условия. Применение хозяйственными судами Республики Беларусь конструкций Форс-мажора и изменения (расторжения) договора в связи с существенно изменившимися обстоятельствами [Электронный ресурс] / Т. И. Мельник // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
3. Функ, Я. И. Об иных последствиях обстоятельства непреодолимой силы по праву Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Я. И. Функ // КонсультантПлюс: Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
4. Функ, Я. И. О регулировании гражданским законодательством Республики Беларусь освобождения от ответственности вследствие обстоятельств непреодолимой силы (часть 1) [Электронный ресурс] / Я. И. Функ // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
5. Функ, Я. И. О регулировании гражданским законодательством Республики Беларусь освобождения от ответственности вследствие обстоятельств непреодолимой силы (часть 2) [Электронный ресурс] / Я. И. Функ // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
6. Овсейко, С. В. Форс-мажор: понятие и оговорки [Электронный ресурс] / С. В. Овсейко // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2015.
7. Frowein, J.A. Article 39 / J.A. Frowein, N. Krisch // The Charter of the United Nations : a commentary : in 2 vol. / ed. by B. Simma. – 2nd ed. – München, 2002. – Vol. 1. – P. 717–728.
8. Frowein, J.A. Introduction to Chapter VII / J.A. Frowein, N. Krisch // The Charter of the United Nations : a commentary : in 2 vol. / ed. by B. Simma. – 2nd ed. – München, 2002. – Vol. 1. – P. 703–716.

17.11.2015