

Санкции ЕС против России: особенности правового механизма



Мещерякова О.М.,

доктор юридических наук,
профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
E-mail: om23375@gmail.com

***Аннотация.** Статья посвящена изучению нового этапа деятельности Европейского Союза. Целью статьи является анализ правовых проблем, связанных с формированием современного права Европейского Союза в условиях глобализации, формированием общей интеграционной политики Европейского Союза, а также международной политикой Российской Федерации.*

Предметом статьи выступают нормы права Европейского Союза как интеграционного права, международного права, интеграционного права в целом, а также внутригосударственного права государств-членов Европейского Союза, направленные на решение поставленных в статье проблем, а также исследование правового механизма принятия санкций на современном этапе развития права Европейского Союза.

В статье анализируются перспективы дальнейшей трансформации политики ЕС, в том числе перспективы выработки новой стратегической концепции.

Авторская позиция по данной статье опирается на законодательство ЕС, а также мнение компетентного научного сообщества по вопросам о закономерностях развития понятия «санкции». В статье на основании проведенного анализа правовых норм приводятся выводы о развитии понятия «санкции».

Методологическую основу данного исследования составляет совокупность методов научного познания, среди которых основное место занимают методы историзма, сравнительно-правовой, а также формально-юридический и системный подход.

Положения, сформулированные в данной статье, могут быть использованы в дальнейших исследованиях по вопросам интеграционного, международного, европейского права, а также сравнительного права.

Выводы, полученные в работе, могут быть использованы для дальнейших исследований по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: санкции ЕС, ограничительные меры по Крыму и Севастополю, санкционные списки, международно-правовая ответственность государств.

На сегодняшний день санкции ЕС в значительной степени способствуют тому, что тот баланс, который был достигнут Российской Федерацией в сфере внешне-торгового оборота за многие годы, существенно сдвигается в сторону сокращения торговых операций с ЕС. В значительной мере этому способствовало укрупнение акторов мировой политики, так как вряд ли даже самое экономически развитое европейское государство могло бы в одиночку позволить себе такие действия на международной арене. Хотя, несомненно, сегодня мы наблюдаем тенденцию «моральной реабилитации могущественного, дееспособного и эффективного государства»¹. Однако в связи со сложившимися геополитическими реалиями такие акторы мировой политики как интеграционные объединения могут позволить себе в

обход Совета Безопасности ООН принимать подобные меры против одного или нескольких третьих государств.

Вопрос в том, являются ли санкции, вводимые одним государством в отношении другого или интеграционным сообществом в отношении одного или нескольких третьих государств, мерой ответственности государств² или они применяются как один из видов материальной ответственности только после того, как государство, нарушившее нормы международного права, отказалось нести ответственность³. Хотя на сегодняшний день сложно говорить о том, что санкции можно отнести

¹ Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство и народная воля? // РЖПИ. 2017. № 3. С. 11.

² См.: Суворов В.К. Реторсии и репрессалии по современному международному праву: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 38.

³ Петровский Ю.В. О политической ответственности государств // Советский ежегодник международного права. М., 1970. С. 26.

к нематериальной ответственности государств. Представляется, что в этом контексте их скорее можно рассматривать как средство политического давления в целях достижения тех или иных геополитических интересов.

В отличие от международно-правовой ответственности, размер и характер которой, как правило, пропорциональны тяжести совершенного международно-правового деликта⁴, последствия санкций почти всегда превышают размер того материального вреда, который причинен субъектом международного права, в отношении которого вводятся те или иные санкционные режимы.

В правовом смысле санкции — это меры, которые применяются к субъекту международного права в целях принуждения его к правомерному поведению.

Более того, на сегодняшний день можно говорить о том, что само понятие «санкции» претерпело определенное развитие, и зачастую речь идет не просто о санкциях, а о санкционном «пакете», который состоит из нескольких санкционных режимов⁵.

Так, санкции ЕС (или «ограничительные меры», именно этот термин применяется в праве ЕС) представляют собой сразу несколько санкционных режимов, которые включают секторальные санкции, индивидуальные санкции и так называемые «крымские ограничительные меры».

Секторальные санкции включают запрет на поставки оружия; так называемых товаров двойного назначения; ограничение доступа на рынок технологий, которые используются для добычи нефти (в том числе, на арктическом шельфе); некоторые запретительные меры в энергетическом секторе; ограничение доступа на первичный и вторичный рынок капитала ЕС для российских кредитно-финансовых учреждений с мажоритарной долей государства в уставном капитале, а также их дочерних компаний, действующих за пределами ЕС.

Индивидуальные санкции представляют собой замораживание банковских активов физических и юридических лиц, попавших в санкционные списки, а также запрет въезда на территорию ЕС.

И, наконец, так называемые «крымские ограничительные меры» — это санкции в отношении Крыма, которые были приняты во исполнение стратегии ЕС по непризнанию территориальных изменений в отношении Украины.

⁴ См.: Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 40-46.

⁵ См.: Мещерякова О. М. Санкции ЕС и развитие международного права // Юридическая наука. 2017. № 5. С. 31-36.

Здесь следует также упомянуть о том, что, несмотря на имеющиеся торговые разногласия между ЕС и Соединенными Штатами, вызванные протекционистской политикой Д. Трампа, санкции ЕС и санкции, вводимые США, удивительным образом, если можно так выразиться, «перекликаются» между собой, взаимодополняя друг друга.

Таким образом, можно говорить о том, что в рассматриваемом вопросе США и ЕС, несмотря на некоторые разногласия, действуют в одном направлении.

Немаловажную роль, если можно так выразиться, «в пропагандировании» санкций играет Интернет. Если раньше «только государство имело возможность манипулировать населением и его сознанием с помощью средств массовой информации»⁶, то сегодня в значительной мере этому способствует Интернет.

К субъектам, которые обязаны соблюдать запреты и ограничения в рамках введенных ЕС санкционных режимов, относятся юридические лица, созданные как на основе национального законодательства государств-членов Евросоюза, так и на основе законодательства ЕС, так называемые европейские юридические лица, а также их иностранные филиалы и представительства.

Перечисленные санкционные режимы должны также соблюдаться физическими лицами-гражданами Евросоюза, включая лиц с двойным гражданством, одно из которых является гражданством государства-члена ЕС. Здесь следует упомянуть, что граждане Евросоюза обязаны придерживаться санкционных режимов даже в том случае, если они являются руководителями российских дочерних компаний. Таким образом, если гражданин Европейского Союза является собственником российской компании, то следует рассмотреть вариант передачи доли в компании иному лицу.

Кроме того, прямое экономическое взаимодействие с лицами, попавшими под индивидуальные санкции, также запрещено. Запрещено, например, продавать и покупать акции и им подобные финансовые активы, срок обращения которых составляет 90/30 дней.

Из приведенного схематичного описания санкционных режимов, введенных Евросоюзом, начиная с осени 2014 г., а также круга лиц, которые обязаны придерживаться этих ограничений, становится очевидно, что механизм принятия таких решений не может быть упрощенным. Ведь для того, чтобы предусмотреть все описанные аспекты и нюансы, необходим многостадийный механизм принятия решения о санкциях.

⁶ Пашенцев Д. А. «Цветные революции» как результат информационных войн: государственно-правовое изменение // РЖПИ. 2016. № 1. С. 114.

Поэтому вопрос о механизме принятия в Европейском Союзе решений о введении ограничительных мер (санкций) представляет интерес не только с правовой точки зрения, но и с точки зрения заимствования опыта и возможности предпринимать действенные контрмеры.

Рассмотрим вопрос о механизме принятия решений о введении санкционных режимов, который не подпадает в чистом виде ни под общую законодательную процедуру, принятую в ЕС, ни под специальную.

Здесь следует сразу отметить, что механизм принятия санкционных решений является многоуровневым и основывается как на международно-правовой составляющей европейского интеграционного процесса, так и на принципах прямого действия и верховенства права Европейского Союза над национальным правом государств-членов.

Так, ст. 215 Договора о функционировании Европейского Союза, предусматривает, что «в случае, когда Европейский совет принимает решение о введении ограничительных мер, Совет министров ЕС по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии принимает решение о полном или частичном приостановлении или сокращении экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами»⁷.

Таким образом, из рассматриваемой статьи можно заключить, что вопрос о принятии первичной резолюции о возможности введения санкций относится к сфере общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза и решается на саммите Евросоюза главами государств и правительств стран-членов.

Далее Совет в соответствующем формате рассматривает вопрос по каждому конкретному санкционному режиму, и только после этого вступает в действие общая законодательная процедура, согласно которой принимаются санкционные регламенты ЕС.

Таким образом, решения, коренным образом влияющие на финансовую и экономическую составляющую интеграционного процесса, принимаются на первичном этапе саммитом ЕС, т.е. в рамках международно-правовой составляющей европейского интеграционного процесса, а далее включаются наднациональные органы Европейского Союза.

Сказанное можно продемонстрировать на примере Резолюции Европейского парламента № 2841/2014 «Положение в Украине и состояние отношений между Европейским Союзом

и Россией»⁸. Эта Резолюция была поддержана Европейской народной партией, Прогрессивным альянсом социалистов и демократов, Европейскими консерваторами, а также Альянсом либералов и демократов за Европу и зелеными. Резолюция отражает расстановку сил в Европейском парламенте, члены которого большинством голосов не только осудили Россию, но также отметили, что законы о специальном статусе ряда районов Донецкой и Луганской областей, принятые Верховной Радой Украины в сентябре 2014 г., являются существенным вкладом в развитие процесса деэскалации в данном регионе. Европейские парламентарии также не признают статус Крыма в составе Российской Федерации и осуждают Россию за ведение так называемой «гибридной войны». Данная Резолюция дает оценку действиям Российской Федерации на международной арене, квалифицируя их как нарушение норм Устава ООН, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС, Соглашения о статусе и условиях пребывания Черноморского флота на базе в Севастополе.

Таким образом, Европейский парламент поддержал ограничительные меры (санкции). Европарламент также отметил, что санкции, вводимые Евросоюзом против России, оправданы теми нарушениями норм международного права, которые были допущены Россией.

Парламент ЕС также приветствовал решение о приостановке поставок вертолетов «Мистраль», которое в этой связи было принято правительством Франции; призвал Евросоюз пересмотреть вопросы, связанные с хранением газа, а также регулировать долю сторонних контрагентов в газовой сфере.

Кроме того, именно в этот период Европейский парламент призвал отменить все запланированные соглашения о строительстве газопровода «Южный поток».

Все обозначенные решения были приняты под предлогом содействия, предпринимаемого Европейским Союзом, в целях развития диалога между Российской Федерацией, с одной стороны, и Украиной, с другой.

Европарламент также предложил Европейской комиссии изучить вопрос о сотрудничестве Европейского Союза с Евразийским экономическим союзом.

На этом примере становится очевидным, каким образом решение, принятое на саммите глав государств и правительств государств-членов ЕС, «обрастает» различными деталями, которые учитывают не только различные аспекты санкционных режимов в той или иной сфере,

⁷ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Инфра-М, 2015. С. 325.

⁸ The Official Journal of the European Union (OJ) / C408/597.

но и направлены на подрыв геополитических интересов Российской Федерации.

Таким образом, вопрос об ограничительных мерах (санкциях), который первоначально решается на уровне глав государств и правительств стран-членов ЕС, получает дальнейшее развитие в наднациональных органах ЕС. Этот механизм был рассмотрен на примере Резолюции № 2014/2841.

Следует подчеркнуть, что в Европарламенте различные фракции в таких случаях обычно предлагают свой вариант резолюции, чем и объясняется то обстоятельство, что решение, принятое на международно-правовом уровне, в ходе обсуждения дополнено новыми аспектами, что привело к его расширительному толкованию.

Тем не менее, источниками права ЕС, которые подлежат исполнению государствами-членами на основе принципов прямого действия и верховенства права Европейского Союза над национальным правом государств-членов, являются регламенты, закрепляющие санкционные режимы.

Однако рассмотренные аспекты постадийного обсуждения вопроса несомненно оказывают влияние на процесс принятия соответствующих регламентов, которые непосредственно закрепляют санкции.

Так, Регламент № 269/2014, принятый 17.03.2014, закрепляет ограничительные меры по отношению к Российской Федерации, которая, согласно этому документу, «подрывает территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины»⁹. Этот Регламент является ключевым для всего пакета регламентов так называемого «санкционного пакета». Он запрещает удовлетворять требования, связанные со сделками, исполнение которых может затронуть замороженные активы лиц, попавших в черные списки ЕС.

⁹ The Official Journal of the European Union (OJ) /L78/6.

Кроме того, Европейская комиссия в целях минимизации последствий российских контрмер следит за тем, чтобы европейские производители получали соответствующие компенсации в случае негативного воздействия российских контрмер.

Таким образом, процесс принятия решений о санкциях в Европейском Союзе является многоступенчатым и не подпадает ни под общую законодательную процедуру, ни под специальную. В процессе обсуждения на каждой стадии увеличивается количество аспектов, на которые будут распространяться соответствующие ограничения. Нередким является также целенаправленное распространение негативного влияния соответствующих ограничительных мер на геополитические интересы России. В каждом конкретном случае на различных этапах обсуждения вопроса возможно увеличение предполагаемого объема ограничительных мер в ходе их широкого обсуждения органами Европейского Союза.

Список литературы

1. Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982.
2. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Инфра-М, 2015. 696 с.
3. Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство и народная воля? // РЖПИ. 2017. № 3.
4. Мещерякова О.М. Санкции ЕС и развитие международного права // Юридическая наука. 2017. № 5.
5. Пашенцев Д.А. «Цветные революции» как результат информационных войн: государственно-правовое измерение // РЖПИ. 2016. № 1.
6. Петровский Ю.В. О политической ответственности государств // Советский ежегодник международного права. М., 1970.
7. Суворов В.К. Реторсии и репрессалии по современному международному праву: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982.

EU Sanctions against Russia: Features of the Legal Mechanism

Meshcheryakova O.M.,

Doctor of Law,
Professor of the Department of International Law
of Peoples' Friendship University of Russia
E-mail: om23375@gmail.com

Abstract. *The article is devoted to the examination of the new stage of EU. The aim of the article is to analyze legal problems related to the formation of modern EU law international and integration law in the context of globalization, the place of integration law in the system of the legal international law and the formation of Russia's overall international policy.*

Scope of the article is the norms of integration law, international law, European Union (EU) law and domestic law, aimed at solving these problems and the features of the legal mechanism of sanctions of EU at the present stage of the development of EU law.

The article analyses the perspectives of the further transformation of the alliance, including the prospects of the elaboration of the new strategic concept.

Author's reasonable position relies on the legislation and opinions of the competent scientific environment on the question of patterns of the development of the subject in point. Based on the analysis of legal norms, the distinctive features of the development of the concept of «sanction» are differentiated regarding globalization and the formation of integration communities caused by it.

The methodological basis of the research is a set of methods of scientific knowledge, among which the main place is occupied by the methods of historicism, comparative-legal, as well as formal-legal and systemic approach.

The analysis at the article of the formation of a new legal international and integration law and of integration law carried out in the article and its connection with the practice is for the first time conducted in the Russian legal science. Its provisions can be used in further studies on issues of integration, international, European and comparative law.

The research revealed the importance of integration communities for the development of international law.

Keywords: *sanctions of EU, restrictions for Crimea and Sevastopol, sanctions lists, international legal responsibility of states.*

References

1. Vasilenko V.A. *Mezhdunarodno-pravovye sanktsii*. Kiev, 1982.
2. *Evropejskij Soyuz: osnovopolagayuschie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora* / Pod red. S.Yu. Kashkina. M.: Infra-M, 2015. 696 s.
3. Kerimov A.D., Kuksin I.N. *Silnoe gosudarstvo i narodnaya volya?* // RZHPI. 2017. № 3.
4. Meshcheryakova O.M. *Sanktsii ES i razvitie mezhdunarodnogo prava* // *Yuridicheskaya nauka*. 2017. № 5.
5. Pashentsev D.A. *«Tsvetnye revolyutsii» kak rezultat informatsionnykh vojn: gosudarstvenno-pravovoe izmerenie* // RZHPI. 2016. № 1.
6. Petrovskij Yu.V. *O politicheskoy otvetstvennosti gosudarstv* // *Sovetskij ezhegodnik mezhdunarodnogo prava*. M., 1970.
7. Suvorov V.K. *Retorsii i repressalii po sovremennomu mezhdunarodnomu pravu: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk*. M., 1982.