

УДК 32 (045) (477/75)

Пронин Анатолий Владимирович

преподаватель кафедры международного
и европейского права Воронежского государственного
университета
pronweb@gmail.com

Pronin Anatoly Vladimirovich

Lecturer, Chair of International and European Law,
Voronezh State University
pronweb@gmail.com

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ САНКЦИЙ ЕС В ОТНОШЕНИИ РФ

LEGAL NATURE OF THE EU PUNITIVE SANCTIONS AGAINST THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассмотрены различные правовые аспекты санкций, вводимых Европейским союзом. Приведён краткий анализ действующих актов Европейского союза, посвящённых общим вопросам введения санкций. Особое внимание уделено анализу актов права Европейского союза, вводящих санкции в отношении граждан РФ и российских юридических лиц, в связи с ситуацией в Украине.

The paper considered various legal aspects of punitive sanctions imposed by the European Union. A brief review of EU acts on general issues of international sanctions has been also discussed in the paper. Special attention was paid to examining EU legal acts, which impose sanctions against Russian citizens and legal entities in view of the situation in Ukraine.

Ключевые слова: санкции ЕС, санкции в международном праве, Россия и Европейский союз.

Keywords: EU punitive sanctions, sanctions in the international law, Russia-EU relations.

История введения Европейским союзом санкций не очень продолжительна; первые примеры можно найти лишь с начала 80-х годов¹. В соответствии со ст. 215 Договора «О функционировании Европейского союза»² Евросоюз может частично или полностью прервать экономические и финансовые отношения с третьими странами. Такое решение принимается квалифицированным большинством голосов на заседании Совета, по совместному заявлению Комиссии и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности.

В настоящее время в праве Европейского союза действуют три основных документа, посвящённых общим вопросам введения санкций:

1) Базовые принципы использования ограничительных мер (санкций)³. Данный документ был подготовлен комитетом по политике и безопасности, с целью создания политических рамок более эффективного использования санкций, в 2004 г. В соответствии с данным актом Европейский союз реагирует на меры, согласованные Советом Безопасности ООН. Другое обозначенное направление применения санкций — это санкции, осуществляемые Европейским союзом автономно и в целях борьбы с терроризмом, распространением ОМП, а также ограничительные меры, направленные на поддержание уважения прав человека, демократии, законности и добросовестного государственного управления;

2) Руководство о применении и развитии ограничительных мер (санкций) в рамках общей европейской политики по иностранным делам и безопасности⁴. Данный документ был принят в 2003 г. (изменялся и дополнялся в 2005, 2009, 2012 и 2013 гг.). В Руководстве содержатся указания о создании и реализации ограничительных мер, виды этих мер и критерии для определения их эффективности, а также приводится ряд определений понятий, связанных с введением санкций;

3) Наилучшие примеры эффективной реализации ограничительных мер, осуществлявшихся Европейским союзом⁵. Данный документ содержит инструкции о том, как установить подлежащих ответственности физических и юридических лиц, а также административные механизмы заморозки активов и наложения запретов на продукты.

¹ Clara Portela. European Union Sanctions and Foreign Policy: When and why Do They Work? Routledge, 2010. p. 19.

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326, 26/10/2012, p. 47–390.

³ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) // Council Doc. 10198/1/04 REV 1, Brussels, 7 June 2004.

⁴ Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy // 6749/05 PESC 159 FIN 80.

⁵ The EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures // Council Doc. 11679/07, Brussels, 9 July 2007.

Строго говоря, три вышеприведённых документа имеют сомнительный статус среди правовых актов ЕС. Они не поименованы среди правовых актов, принимаемых институтами ЕС в статье 288 Договора «О функционировании Европейского союза». Кроме того, данные документы не публиковались в официальном источнике для издания правовых актов — «Официальном журнале Европейского союза». Однако они имеют большое значение в регламентации вопросов введения санкций, а принимаемые директивы, регламенты и решения о введении санкций копируют положения данных документов.

Ограничительные меры, введённые в отношении должностных лиц России, являются отнюдь не единственным современным примером введения санкций Европейским союзом. Так, в настоящее время санкции Европейского союза действуют в отношении Египта, Белоруссии, Ирана, Сирии и ряда других государств. Занимающиеся данной тематикой исследований авторы отмечают ряд ныне существующих проблем, связанных с реализацией санкций Европейского союза¹. Главной из них является отсутствие надлежащих механизмов контроля и мониторинга за реализацией санкций со стороны институтов ЕС.

3 марта 2014 г. Европейский совет (главы государств или руководители правительств государств-членов ЕС) принял позицию о совместных действиях против России, включая приостановление переговоров по визам и обсуждение нового договора между Россией и ЕС (СПС-2). 6 марта 2014 г. Европейский совет, обсуждая вопрос о ситуации в Украине, признал действия России нарушающими суверенитет Украины.

17 марта 2014 г. Совет (в составе министров иностранных дел) принял решение «О введении ограничительных мер в отношении действий, подрывающих или угрожающих территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины»². В соответствии со ст. 1 Решения «государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения посещения их территории или транзита через неё физических лиц, ответственных за действия, подрывающие или угрожающие территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины, а также физических лиц с ними связанных»³.

Вместе с тем, в Решении закреплён перечень исключений, когда указанным физическим лицам должна быть предоставлена возможность к посещению территории стран-членов ЕС. Все они связаны с международно-правовыми обязательствам государств. Например, когда страна является местом нахождения международной межправительственной организации или в стране проводится международная конференция, или многосторонним международным договором, участником которого является государство, дарованы особые привилегии или иммунитеты.

В ст. 2 Решения закреплён перечень санкций экономического характера. Так, все экономические ресурсы, принадлежащие, находящиеся во владении, пользовании или контролируемые лицами, ответственными за действия, подрывающие или угрожающие территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины, а также физическим и юридическим лицам, связанным с ними и указанным в приложении, должны быть «заморожены» (frozen). При этом, однако, устанавливается ряд допустимых источников для использования ресурсов: оплата налогов, пошлин, постоянных платежей, юридических услуг и т.п.

Интересно отметить, что ряд финансовых активов не может подвергаться заморозке. В их числе: а) имущественные права; б) выплаты по контрактам, обязанность по возмещению которых возникла до подписания Решения; в) выплаты по решениям судов, третейских судов и административных органов государств-членов.

Вместе с Решением 17 марта 2014 г. Советом был принят и Регламент «О введении ограничительных мер в отношении действий, подрывающих или угрожающих территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины»⁴. В силу положений первичного права ЕС, Регламенты имеют прямое действие на территории Союза⁵. В Регламенте содержатся те же положения, что и в Решении от 17 марта 2014 г., которым местами дана дополнительная

¹ Francesco Giumelli. How EU sanctions work: A new narrative. EU Institute for Security Studies, 2013. p. 40.

² Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 78, 17/03/2014, p. 16–21.

³ Перечень указанных лиц приведён в приложении к Решению.

⁴ Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // OJ L 78, 17/03/2014, p. 6–15.

⁵ Бирюков П.Н. Международное право: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2013. С. 479.

детализация. Пункт 7 Преамбулы к Регламенту закрепляет гарантию уважения основных прав и принципов, закреплённых, в частности, в Хартии Европейского союза по правам человека¹, включая в особенности право на эффективное средство правовой защиты, право на беспристрастное судебное разбирательство и право на защиту персональных данных.

Для целей имплементации Регламента в рамках Евросоюза имена, названия и другая информация о лицах, чьи фонды и экономические ресурсы подлежат заморозке, должны быть опубликованы (ст. 3 Регламента).

В Регламенте приводятся определения понятий, необходимых и важных для его реализации. Так, под «экономическими ресурсами» понимается любого типа активы, материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, которые не являются активами, но могут использоваться для получения фондов, товаров или услуг.

Под фондами понимаются финансовые активы или выгоды любого типа, включая: 1) деньги, чеки, денежные требования, денежные переводы, платёжные поручения и другие платёжные инструменты; 2) депозиты в финансовых институтах, сальдо по счёту, долги и долговые облигации; 3) публично и частно торгуемые ценные бумаги и долговые инструменты, включая акции, облигации, векселя, гарантии, договоры долгового обеспечения, контракты с производной стоимостью; 4) имущественные права или другой доход от фондов; 5) кредиты, право на зачёт взаимных требований, гарантии, средства обеспечения исполнения обязательств или иные финансовые обязательства; 6) аккредитивы, накладные, закладные; 7) документы, показывающие заинтересованность в фондах и финансовых ресурсах. При этом перечень не является исчерпывающим.

Регламент содержит две разновидности экономических санкций: а) заморозку экономических ресурсов и б) заморозку фондов². Заморозка экономических ресурсов означает предотвращение использования экономических ресурсов, для получения фондов, товаров и услуг, включая, но не ограничиваясь их продажу, аренду, залог. Заморозка фондов означает предотвращение любого перемещения, перевода, изменения, использования, доступа или возможности ведения дел, посредством фондов, любыми способами, что проявится в любом изменении их объёма, количества, расположения, владения, характера, значения, или любое другое изменение, которое сделает фонды возможными к использованию, включая контроль и регулирование портфеля ресурсов.

21 марта 2014 г. перечень подлежащих ответственности лиц, ранее утверждённый в приложениях к Решению Совета и Регламенту, был дополнен. Соответственно, в Регламент были внесены дополнения имплементационным Регламентом³, в Решение Совета — имплементационным Решением⁴.

В целом, Решение Совета и Регламент от 17 марта 2014 г. семантически схожи с ранее принятыми актами ЕС о санкциях в отношении других государств и не содержат принципиально новых (ранее не встречавшихся в актах права евроинтеграции) положений. Так, положения Решения Совета и Регламента от 17 марта 2014 г., посвящённые ограничению возможности перемещения отдельных лиц через территории государств-членов ЕС, идентичны нормам Решения Совета от 15 октября 2012 г. «Об ограничительных мерах против Белоруссии»⁵. В свою очередь, нормы, приведённые в актах ЕС, вводящих санкции как против российских граждан, так и против Белоруссии, идентичны п. 80 упоминавшегося выше Руководства о применении и

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union // OJ C 326, 26/10/2012, p. 391–407.

² См. подробнее: Бирюков П.Н. О некоторых аспектах деятельности Евроюста // Международное публичное и частное право. 2007. № 2. С. 9–11; Бирюков П.Н. Уголовная ответственность юридических лиц за преступления в сфере экономики (опыт иностранных государств). Москва, 2008; Бирюков П.Н. Некоторые аспекты Европейского ордера на арест // Московский журнал международного права. 2009. № 1. С. 248–255; Бирюков П.Н. Проблемы выявления, замораживания и конфискации доходов от преступной деятельности в ЕС // Российский юридический журнал. 2009. № 6. С. 76–81; Бирюков П. Н. Европейский доказательственный ордер // Российский судья. 2010. № 5. С. 23–28 и др.

³ Council Implementing Regulation (EU) No 284/2014 of 21 March 2014 implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 86, 21/03/2014, p. 27–29.

⁴ Council Implementing Decision 2014/151/CFSP of 21 March 2014 implementing Decision 2014/145/CFSP concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 86, 21/03/2014, p. 30–32.

⁵ Council Decision 2012/642/CFSP of 15 October 2012 concerning restrictive measures against Belarus // OJ L 285, 17/10/2012, p. 1–52.

развитии ограничительных мер (санкций) в рамках общей европейской политики по иностранным делам и безопасности (в ред. 2012 г.). Данный пункт озаглавлен как: «стандартная текстовка статьи, посвящённой запрету выдачи визы/запрету перемещений, а также, исключениям».

Иными словами, введённые Европейским союзом в связи с ситуацией в Украине санкции можно разделить на две группы: а) связанные с перемещением нормативно-установленного списка лиц через территории государств-членов ЕС; б) экономические санкции в отношении данных лиц.