



УДК 341.174

ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ ЕС ПО ЛИССАБОНСКОМУ ДОГОВОРУ: ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ

Руслан АБДУЛЛАЕВ,
аспирант кафедры права Европейского Союза
и сравнительного правоведения
Национального Университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается правовая проблема применения международно-правовых санкций ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора. Прослеживаются особенности новых правовых оснований для применения санкций ЕС. Проводится различие между санкциями против государств и индивидуальными санкциями против физических лиц. Рассматривается соотношение статей 75 и 215 Договора о функционировании Европейского Союза и их влияние на развитие Пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС и Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Демонстрируется превосходство статьи 215 над статьёй 75 и её большая универсальность.

Ключевые слова: право ЕС, международно-правовые санкции, ограничительные меры ЕС, общая внешняя политика и политика безопасности, пространство свободы, безопасности и правосудия.

APPLICATION OF INTERNATIONAL SANCTIONS BY THE EU UNDER THE TREATY OF LISBON: THE PROBLEM OF LEGAL BASIS

Ruslan ABDULLAYEV,
Postgraduate Student at the Department European and Comparative Law
of the National University "Odessa Academy of Law"

SUMMARY

The article deals with the legal problem of application of international sanctions by the EU after the Treaty of Lisbon took effect. It traces the specifics of new legal basics of EU sanctions. The article distinguishes between the sanctions against states and individual sanctions against persons. It further reviews the correlation between articles 75 and 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union and their influence on the development of the Area of Freedom, Security and Justice as well as Common Foreign and Security Policy of the EU. The article demonstrates the superiority of article 215 over article 75 due to its greater universality.

Key words: EU law, international sanctions, EU restrictive measures, common foreign and security policy, area of freedom, security and justice.

Постановка проблемы. Санкции являются одним из наиболее употребимых и действенных инструментов ЕС в его международной политике. Этот инструмент постоянно эволюционирует, в том числе и в правовой плоскости. Наиболее значимые инновации в правовой институт санкций ЕС были привнесены Лиссабонским договором, которым были созданы достаточные юридические основания для применения как санкций против государств, так и санкций против отдельных юридических и физических лиц. Вместе с тем эти новшества поставили ряд новых вопросов, в первую очередь касающихся соотношения санкций, при-

меняемых в рамках общей внешней политики и политики безопасности и санкций, применяемых в рамках создания пространства безопасности, свободы и правосудия ЕС.

Актуальность темы исследования для всего региона Восточной Европы определяется тем, что ЕС применяет санкции в отношении как бывших украинских чиновников, так и в отношении Российской Федерации и отдельных её граждан и юридических лиц. Государства региона, стремящиеся к членству в ЕС, в том числе Молдова и Украина, должны строить свою политику с учётом внешних политик ЕС, для чего необходимо исследование,

в том числе, права и практики Союза в вопросе использования санкций.

Состояние исследования. Правовые проблемы, связанные с институтом санкций ЕС, достаточно широко освещены в европейской литературе. Отдельно следует упомянуть исследования, проведённые М. Кремона и П. Елсуwege. Вместе с тем в литературе Молдовы и Украины проблематика применения санкций ЕС практически не рассматривается.

Целью и задачей статьи является исследование института санкций ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора, в том числе правовые основы применения европейских санкций.



Изложение основного материала.

Лиссабонский договор вступил в силу 1 декабря 2009 года, внося изменения в Договор о Европейском Союзе (ДЕС) и Договор о Европейском Сообществе (ДЕЕС). Договором были введены две новые нормы относительно санкций против физических лиц и других негосударственных акторов, которые были отражены в новых статьях 75 и 215 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС). Вместе они позволили вводить три типа санкций, в то время как ДЕЕС позволял только один тип санкций (против третьих стран). Статья 75 ДФЕС заменила прежнюю статью 60 ДЕЕС и позволила принятие новых мер, необходимых для достижения целей ЕС в пространстве свободы, безопасности и правосудия ЕС (ПСБП), касающихся предотвращения и борьбы с терроризмом и связанными с ним явлениями [3, с. 109].

Лиссабонским договором были созданы «правовые основы административных мер в отношении перемещения капиталов и платежей, таких как замораживание фондов, финансовых активов или экономических прибылей, принадлежащих физическим или юридическим лицам, группам или негосударственным образованием, находящихся в их владении» [2, ст. 75]. Статья 215 ДФЕС заменила прежнюю статью 301 ДЕЕС и стала частью Общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ). Ею было введено два типа санкций: санкции против государств и санкции против физических лиц. Статьей Раде были предоставлены полномочия для введения санкций против физических лиц, групп и негосударственных образований в соответствии с той же процедурой, что используется для введения санкций против государств [3, с. 110].

Наложение ограничительных мер по политическим причинам осуществляется в рамках ОВПББ и требует решения Совета, принятого в соответствии со статьей 29 ДЕС и по процедуре, указанной в статьях 30 и 31. Предложение о применении санкций может исходить от любого государства-члена или от верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, который может действовать при поддержке Комиссии (в таком случае, подается совместное предложение).

Согласно Лиссабонскому договору основанием для внедрения санкций стала статья 215 ДФЕС. Ее первый пункт касается санкций против государств, а вторым был введен новый правовой базис для ограничительных мер против физических и юридических лиц и групп, а также других негосударственных образований. Согласно первому пункту в случаях, когда решение, принятое в рамках ОВПББ, «предусматривает полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, Совет, вынося квалифицированным большинством по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности и Комиссии, принимает необходимые меры. Совет информирует о них Европейский Парламент». Аналогичная процедура предусматривается вторым пунктом для принятия целевых санкций против лиц, групп и негосударственных образований.

Бросается в глаза то, что по статье 215 Европейскому Парламенту отводится лишь очень ограниченная роль в процессе принятия санкций. Формально Парламент не принимает активного участия в процедуре принятия санкций, а лишь информируется о таких мерах после их принятия. На практике же Парламент во многих случаях пытался участвовать в санкционном процессе, в частности в принятии решений, приводящих к внедрению санкций, в выборе наиболее подходящих для ситуации санкций, а также в определении критериев их оценки и мониторинга имплементации в рамках механизма просмотра и снятия санкций. В ряде случаев Парламент также выражал политические взгляды относительно сущности санкционной политики ЕС, предлагая Раде ввести санкции против определенных государств, или даже обвиняя ЕС в том, что он «часто применял санкционные политику непоследовательно, относясь к государствам с подобными историями прав человека и демократии по-разному, и вызвал критику за применение двойных стандартов» [10].

Статья 215 позволяет принятие «необходимых мер». При использова-

нии этой юридической формулировки институты Союза могут обращаться ко всем типам правовых актов, указанных в статье 288 ДФЕС (регламенты, директивы, решения, рекомендации) [2, ст. 288]. Как правило, инструментом европейского законодательства, который используется в таком случае, являются регламенты. Только через них можно гарантировать необходимую единообразие в применении ограничительных мер, с учетом того факта, что они имеют всеобщую юридическую силу и сферу применения, и являются обязательными для всех государств-членов, в которых они имеют прямое действие [2, ст. 288]. Что касается автономных санкций, Совет, как правило, использует свои полномочия для принятия актов, в которых даются рекомендации по имплементации регламентов и которыми обеспечиваются единые условия для имплементации [2, ст. 291].

Вторым основанием для внедрения санкций ЕС стала статья 75 ДФЕС, направленная на предотвращение и борьбу с терроризмом и связанной с ним деятельностью. Согласно ей «когда это необходимо для достижения целей, указанных в статье 67, в том, что касается предотвращения терроризма и связанной с ним деятельности, а также борьбы с этими явлениями, Европейский парламент и Совет, вынося посредством регламентов в соответствии с обычной законодательной процедурой, определяющие правовые основы административных мер по отношению к перемещению капиталов и платежей, таких как замораживание фондов, финансовых активов или экономических доходов, принадлежащих физическим или юридическим лицам, группам а также негосударственным образованием, находящихся в их владении или содержащихся ими. Совет по предложению Комиссии принимает меры для воплощения в жизнь правовых основ, указанных в первом абзаце. Акты, предусмотренные в этой статье, должны содержать необходимые положения в сфере правовых гарантий» [2, ст. 75].

Обе статьи содержат нормы о введении подобных санкций и между ними нелегко провести различия. Можно указать на то, что статья 75 ДФЕС имеет более узкую сферу охвата, поскольку



ку она касается движения платежей, в то время как статья 215 ДФЕС сформулирована более общее [6, с. 100]. Назначение статьи 75 ДФЕС состояла в том, чтобы создать возможность для введения индивидуальных санкций в рамках борьбы ЕС с терроризмом там, где меры необходимо принять немедленно, в то время как санкции по статье 215 используются во всех других случаях [3, с. 110].

Другим отличием является то, что статья 215 ДФЕС содержит нормы, регулирующие ОВППБ, в то время как статья 75 касается ПСБП. Это находит отражение в их процессуальных различиях. В соответствии со статьей 75 Совет и Парламент действуют по обычной законодательской процедуре, описанной в статье 294 ДФЕС без предварительного решения в сфере ОВППБ. С другой стороны, статья 215 предусматривает двухэтапную процедуру, подобную той, что применялась по прежней статье 301 ДЕЕС, согласно которой решение сначала подлежит единогласному одобрению в рамках ОВППБ, а позже имплементируется через голосование квалифицированным большинством в Совете по предложению Верховного представителя и Комиссии.

Выбор надлежащего правового основания становится особенно значимым из-за участия в соответствующих процедурах различных институтов. Хотя вторая фаза процедур более или менее схожа, первая часть процедуры по статье 75 предписывает принятие административных мер с участием Европейского Парламента, в то время как статья 215 ДФЕС требует предварительного принятия общей позиции Совета, о которой Парламент только информируется.

С одной стороны, Лиссабонский договор решил часть проблем, связанных с правовым базисом принятия санкций против физических лиц. С другой, представляется, что Договор создал ряд новых сложностей. Одной из задач Договора было усиление последовательности и согласованности внешней политики ЕС из-за введения важных институциональных инноваций, таких как отмена структуры опор (статья 1 ДЕС), единый набор целей внешней политики (статья 21 ДЕС) и введение новых институтов как Верховный представитель

по иностранным делам и политике безопасности и Европейская служба внешнеполитической деятельности [9, с. 121]. Однако согласно статье 24 ДЕС ОВППБ подчиняется специальным правилам и процедурам, а следовательно, отличается от остальной внешнеполитической деятельности Союза. Структура договоров явно иллюстрирует это различие, поскольку все крупные направления внешнеполитической деятельности ЕС описаны в части V ДФЕС, в то время как положения об ОВППБ включены в раздел V ДЕС. Более того, даже в рамках этого раздела имеется глава, которая содержит специальные положения относительно ОВППБ.

Эти различия явно показывают важность различия между мероприятиями в рамках ОВППБ и любыми другими мерами, которые принимаются соответственно по статьям 75 и 215 ДФЕС. В то же время оба типа мер должны соответствовать одним и тем же политическим целям, поскольку вся внешняя деятельность ЕС по Лиссабонскому договору должна быть последовательной и согласованной [7, с. 51]. Это приводит к определенному размыванию ОВППБ и ее переплетению с ПСБП.

Лиссабонским договором была введена новая статья 40 ДЕС, которая заменила собой предыдущую статью 47. Согласно последней «ничто в настоящем Договоре не будет менять договоров о создании Европейских сообществ или последующих договоров или актов, которые дополняют». Введение этой статьи в предыдущей редакции ДЕС объяснялось опасением того, что межправительственная природа ОВППБ может негативно повлиять на наднациональный процесс принятия решений и сделать ДЕЭС выше по отношению к ДЕС. Эта проблема нашла свое отражение в решении суда ЕС по делу Комиссия против Совета [5]. В данном деле Суд заявил, что когда меры осуществляются одновременно в соответствии с задачами ОВППБ и другими задачами Союза, такие меры должны приниматься на правовой основе отличной от ОВППБ. Такой вывод основывался на статье 47 ДЕС, не позволяет принимать меры на основании положений о ОВППБ в случаях, когда такое мероприятие можно принять на основании ДЕЕС [5].

Новая статья 40 отменила такой подход. Согласно ей «осуществление ОВППБ не затрагивает применения процедур и соответствующего объема полномочий институтов, поскольку эти процедуры и полномочия установлены Договорами для реализации компетенции Союза, предусмотренной в статьях 3-6 ДФЕС. Аналогичным образом осуществление политики, предусмотренной в упомянутых статьях, не затрагивает применения процедур и соответствующего объема полномочий институтов, как эти процедуры и полномочия установлены Договорами для реализации компетенции Союза» [1, ст. 40]. Эта статья отражает изменение взаимоотношения между бывшими ДЕЕС и ДЕС. Исчезла иерархия между положениями о ОВППБ и положениями, которые стали защищенными от взаимного влияния [8, с. 273]. Однако хотя договоры считаются равноценными, статья 40 ДЕС явно подчеркивает особую природу ОВППБ и тот факт, что она отделена от других направлений политики ЕС по ДФЕС [7, с. 275].

Развитие ПСБП согласно Лиссабонскому договору стало логическим продолжением эволюции, которая началась еще в Амстердамском договоре. Определение общих задач соответствующей политики представляется нелегким делом, ведь существующие договоры кодифицировали ряд часто несовместимых задач. Хотя они в основном связаны с внутренней безопасностью ЕС, создается впечатление, что ПСБП также тесно связана с внешними политиками ЕС, в том числе ОВППБ, поскольку угрозы внутренней безопасности часто происходят из-за пределов Союза [9, с. 120]. Лиссабонский договор не предоставляет ПСБП внешнего измерения, которое позволило бы решать подобные вопросы, поскольку в ПСБП отсутствуют явно выраженные внешнеполитические задачи. Однако статья 21 ДЕС косвенным образом указывает на внешнеполитическое измерение ПСБП, указывая, что в своей внешнеполитической деятельности «Союз придерживается принципов и преследует цели, указанные в пунктах 1 и 2, при разработке и реализации своей внешнеполитической деятельности в различных сферах, регулируемых настоящим разделом и частью пятой



ДФЕС, а также при разработке и реализации других направлений своей политики по отношению к их внешнеполитических аспектов» [1, ст. 21(3)]. Это, а также тот факт, что ПСБП использует другие внешние политики, в том числе ОВППБ для достижения своих целей, устанавливает между ними явную связь, из-за чего провести между ними четкое различие становится практически невозможным.

Наиболее очевидным решением является применение статьи 75 для принятия санкций против внутренних акторов (к примеру, внутренних террористов), а 215 – против внешних акторов. Проблемой такого подхода становится то, что не всегда возможно провести четкое различие между внутренними и внешними акторами, что, в частности, касается физических лиц, не связанных с государством. Другим возможным решением является применение подхода, который был использован Судом ЕС по делу Европейский Парламент против Совета [4]. Он заключался в том, что статья 75 ДФЕС используется для применения автономного режима санкций ЕС, а статья 215 – для имплементации санкций ООН.

Выводы. Лиссабонским договором был создан всеобъемлющий набор правовых оснований для применения санкций ЕС как в отношении государств, так и в отношении юридических и физических лиц. Вместе с тем им была привнесена проблема соотношения санкций согласно статье 75 ДФЕС, используемой в рамках создания пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС и статье 215, используемой в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Анализ положений обеих статей демонстрирует большую универсальность статьи 215. Её широкое применение привело к более чёткому разграничению полномочий между европейскими институтами, отдав вопрос применения санкций на усмотрение Европейского Совета и Комиссии и фактически исключив Европейский Парламент из процесса принятия решений относительно применения санкций.

Список использованной литературы:

1. Договор о Европейском союзе, 07.02.1992. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19920207 (дата обращения: 10.10.2016).

2. Договор о функционировании Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата обращения: 01.04.2017).

3. Cardwell P. J. EU External Relations, Law and Policy in the Post-Lisbon Era. The Hague : TMC Asser Press, 2012. 436 p.

4. Case 130/10 European Parliament v. Council. Judgment of the Court (Grand Chamber) 19 July 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0130>. (Дата обращения: 28.11.2017).

5. Case C-91/05, Commission v Council (ECOWAS). 2008. ECR I-3651. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-91/05>. (Дата обращения: 25.11.2017).

6. Cremona M. EU External Action in the JHA Domain. The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice / M. Cremona, J. Monar, S. Poli (eds.). Brussels : P.I.E. Peter Lang, 2011. P. 91-124.

7. Cremona M. The two (or three) Treaty Solution: The new Treaty structure. EU Law After Lisbon / A. Biondi, P. Eeckhout (eds.). Oxford : Oxford University Press, 2012. P. 40-62.

8. Eeckhout P. The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism. EU Law After Lisbon / A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.). Oxford : Oxford University Press, 2012. P. 265-291.

9. Elsuwege P. The interface between the Area of Freedom, Security and Justice and the Common Foreign and Security Policy of the European Union: Legal Constraints to Political Objectives. Freedom Security and Justice in the European Union: Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty / R. L. Holzhaecker, P. Luif (eds.). New York : Springer, 2013. P. 119-135.

10. European Parliament recommendation to the Council on a consistent policy towards regimes against which the EU applies restrictive

measures, when their leaders exercise their personal and commercial interests within EU borders (2011/2187(INI)). 2 February 2012. - URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-0018>. (Дата обращения: 19.11.2017).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Абдуллаев Руслан Аллимович – аспирант кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения Национального Университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Abdullayev Ruslan Allimovich – Postgraduate Student at the Department European and Comparative Law of the National University “Odessa Academy of Law”

Arao1981@ukr.net