Дата поступления рукописи в редакцию: 14.03.2025
Дата принятия рукописи в печать: 11.04.2025
10.24412/2224-9133-2025-3-199-202

ШМУНДИНА Вероника Владимировна,
студент,
Финансовый университет при Правительстве РФ,
e-mail: nikalove533566@gmail.com

САНКЦИОННЫЙ КОНСТРУКТОР ЕС: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕДУРНЫХ И СОДЕРЖАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К АКТАМ ОГРАНИЧИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

Аннотация. *В данной статье рассмотрены и системно изложены основные требования, содержащиеся в нормах первичного права Европейского Союза, предъявляемые к законности актов ограничительного характера, создаваемых органами Европейского Союза в процессе реализации общей внешней политики и политики безопасности, представляющей собой одну из компетенций Союза как интеграционного объединения государств-участников. Ограничительные акты предлагается рассматривать в качестве актов особой категории, имеющих специфичную процедуру принятия, реализации, внесения изменений и отмены, а также отдельные требования к их содержанию. Автором подчеркивается необходимость рассматривать такие требования в их совокупности, в качестве некого "санкционного конструктора", так как только реализация их в совокупности определяет целостную легитимность актов. Реализацию изложенных в статье требований предлагается рассматривать в контексте актов Европейского Союза, предусматривающих ограничения в отношении российских граждан, которые возникли относительно недавно, в связи с чем приобретет актуальность их исследование.*

Ключевые слова: *санкционный конструктор, акты ограничительного характера, ограничения, решения ОВПБ, регламент ЕС.*

SHMUNDINA Veronika Vladimirovna,
student, Financial University under the Government of the Russian Federation

EU SANCTIONS CONSTRUCTOR: LEGAL ANALYSIS OF PROCEDURAL AND SUBSTANTIVE REQUIREMENTS FOR RESTRICTIVE ACTS

Annotation. *This article considers and systematically outlines the main requirements contained in the norms of the primary law of the European Union to the legality of restrictive acts created by the bodies of the European Union in the process of implementation of the Common Foreign and Security Policy, which is one of the competences of the Union as an integration association of member states. It is proposed to consider restrictive acts as acts of a special category, having a specific procedure of adoption, implementation, amendment and repeal, as well as separate requirements to their content. The author emphasizes the need to consider such requirements in their totality, as a kind of "sanctioning constructor", as only their implementation in the totality determines the integral legitimacy of acts. The implementation of the requirements set out in the article is proposed to be considered in the context of the acts of the European Union, providing for restrictions on Russian citizens, which have emerged relatively recently, in connection with which their study will become relevant.*

Key words: *sanctions constructor, restrictive acts, restrictions, CFSP decisions, EU regulation.*

Особенности правового положения российских граждан в государствах-членах Европейского союза (далее - ЕС) необходимо рассматривать с учетом ограничительных мер, вводимых в рамках созданной в ЕС системы общей внешней политики и политики безопасности (далее - ОВПБ, CFSP), которая активно расширяется в последние два десятилетия. В связи с этим актуальность приобретает изучение правовой базы, представляющей собой целый пласт

норм первичного права ЕС, определяющих требования к законности такой категории актов, включая процедуру принятия, реализации, внесения изменений и отмены их действия, а также требования к их содержанию. Практическая польза данной работы заключается в системном изложении и толковании правовой базы в контексте введенных ограничений в отношении российских граждан, что имеет значение для понимания механизма их принятия и реализации, необходимого для всестороннего изучения актов указанного характера.

Правовой основой для принятия актов ограничительного характера служит статья 215 Договора о функционировании Европейского Союза [3] (далее - ДФЕС), которая предусматривает характерную для данной разновидности региональной интеграции обязательную двухступенчатую процедуру принятия актов ограничительного характера, включающую: (1) принятие решения ОВПБ (CFSP) и (2) принятие нормативно-правового акта по реализации указанных в решении ограничительных мер. Два разных акта имеют самостоятельный характер, как с точки зрения процедур их принятия, так и содержания: акты ограничительного характера имеют более узкий предмет регулирования. Он составляет лишь часть решения ОВПБ, определяющего позицию Союза в более широком ключе. Однако анализ указанных актов, принятых в отношении России и содержащих ограничения в отношении российских граждан, позволил сделать вывод о том, что на практике оба акта рассматриваются и принимаются, как правило, одновременно, а по своему содержанию во многом совпадают.

Определяя компетенцию Союза в части принятия решений ОВПБ, в статье 24 Договора о Европейском Союзе (далее - ДЕС) используется пространная формулировка, наделяющая Совет ЕС компетенцией принимать решения по любым вопросам внешней политики Союза, в том числе, по отдельным вопросам тематического характера (статья 29 ДЕС), к каковым относится принятие ограничительных мер давления [4]. Одним из обязательных субъектов законодательной инициативы в отличие от обычной законодательной процедуры наряду с Комиссией ЕС выступает Верховный представитель по иностранным делам ЕС. Для принятия решения ОВПБ (CFSP) в рамках 5 раздела ДЕС устанавливается строгая законодательная процедура, требующая единогласного согласия всех членов Совета ЕС при ограниченном участии Парламента ЕС.

Решение ОВПБ (CFSP) является нормативно-правовым актом не законодательного характера, не обладающим прямым действием на территории всех государств-членов ЕС, вследствие чего его правоприменение невозможно без дополнительной реализации посредством осуществления Советом ЕС полномочий по изданию нормативно-правовых актов, содержащих конкретные ограничения в отношении физический лиц. Такое решение играет скорее роль политического акта, представляющего собой консенсус всех государств-членов ЕС с учетом их национальных интересов и внешнеэкономических приоритетов по определенному вопросу.

Для принятия во исполнение решения ОВПБ (CFSP) нормативно-правового акта по реализации указанных в решении ограничительных мер давления требуется совместная инициатива Верховного представителем по иностранным делам ЕС и Комиссии ЕС по вынесению акта на рассмотрение Советом ЕС. Такой акт принимается квалифицированным большинством голосов членов ЕС и исключает непосредственное участие Парламента ЕС - он лишь информируется об этом. Европейские авторы отмечают, что исключение участия Парламента ЕС в обеих процедурах мотивирована сокращением временных издержек за счет исключения бюрократических процедур [2]. Автор не может не согласиться с таким мнением, так как рассмотрение актов таким многочисленным по составу органом как Парламент ЕС требует значительных временных затрат на собрание его состава, рассмотрение членами содержания актов, проведение процедуры голосования, что не соотносится с сущностью ограничительных мер, требующих незамедлительного действия и характеризующихся срочностью принятия.

Статья 215 ДФЕС содержит в себе диспозитивную норму, наделяющую Совет ЕС правом, но не обязанностью по принятию актов ограничительного характера во исполнение решения ОВПБ. При этом она содержит ограничения по принятию таких актов: в действие могут вводиться только ограничения, ранее предусмотренные в решении ОВПБ. По наблюдению автора, в действительности все меры, предусмотренные таким решением, находят свое отражение в соответствующих актах ограничительного характера путем дублирования содержания таких норм в них и придания им общеобязательной юридической силы на территории всего Союза. Таким образом, можно сделать вывод, что Решения ОВПБ хотя и первичны по отношению к Регламентам, устанавливающим конкретные ограничения, так как имеют более строгую процедуру принятия, являются скорее правовым механизмом консолидированного единогласного волеизъявления всех стран-участниц в лице их представителей в Совете ЕС для дальнейшего введения в действие ограничений.

Процедурные нормы не содержат указания на конкретную форму нормативно-правового акта, оставляя возможность выбора в каждом отдельном случае за Советом ЕС. На практике всегда принимается регламент, что обусловлено следующими причинами: во-первых, регламент действует на территории всех государств - членов ЕС с момента вступления в силу и не требует осуществления государствами-членами ЕС процедур по приведению национального законодательства в соответствие, что ускоряет возможность реализации ограничений; во-вторых, регламент обеспечивает единообразное применение норм права во всех государствах-членах ЕС.

На основе указанной выше правовой основы в отношении РФ были приняты, во-первых, Решение Совета ЕС 2014/512/CFSP от 31 июля 2014 г. о принятии ограничительных мер в связи с действиями России, дестабилизирующими ситуацию на Украине (далее - Решение), а во-вторых, Регламент Совета ЕС № 833/2014 от 31 июля 2014 года о ограничительных мерах в связи с действиями России, дестабилизирующими ситуацию на Украине (далее - Регламент), который вводит предусмотренные в Решении ограничения на территории всего ЕС. При этом первоначальное их содержание не предусматривало ограничений, касающихся физических лиц - российских граждан, однако с 25 февраля 2022 в указанный акт вносятся изменения, вводящие такие ограничения в действие. Внесение изменений в Регламент осуществляется с соблюдением процедуры, предусмотренной для принятия такого акта: то есть, принятию Регламента по внесению изменений в первоначальный текст акта, содержащего в себе дополнительные ограничительные меры, должно предшествовать соответствующее ему решение ОВПБ, принятое в законном порядке.

Интеграционные договоры не содержат в себе норм, определяющих правила определения сроков действия санкционных актов. Однако с формальной точки зрения мы можем говорить о том, что решения ОВПБ, а соответственно, и принятые в их исполнение ограничительные меры имеют срочный характер, так как содержат в себе либо дату истечения срока действия, либо положения об их пересмотре. По окончании указанного срока без их дальнейшей пролонгации ограничения, предусмотренные санкционными актами, автоматически прекращают свое действие. Изначально сроки действия Решения и принятого на его основании Регламента были четко привязаны к определенному обстоятельству - выполнению со стороны России Минских соглашений в полном объеме. При этом документы содержали в себе положение о регулярном пересмотре их действия каждые шесть месяцев, по истечении которых Совет на основе внесенного предложения Верховного представителя по иностранным делам продлевал действие ограничительных мер на аналогичный срок.

В настоящий момент Совет связывает действие санкций с нарушением Российской Федерацией основополагающих норм международного права в связи с реализацией специальной военной операции. Прекращение действия ограничительных мер может быть связано как с окончанием срока действия, указанного в них, в случае если Совет ЕС не примет поправку о пролонгации их действия при пересмотре ограничений, так и с отменой ограничений до наступления указанного в ограничительных мерах срока, в случае если Верховный представитель по иностранным делам сочтет основания для действия таких ограничений отпавшими и внесет соответствующую законодательную инициативу в Совет ЕС, который, в свою очередь, по описанной выше процедуре примет соответствующее Решение ОВПБ об отмене ограничений.

Пункт 3 статьи 215 ДФЕС устанавливает императивное требование к содержанию ограничительных мер в виде обязательного наличия в них правовых гарантий. Если рассматривать понятие “правовые гарантии” с точки зрения возможности судебного обжалования их заинтересованным лицом [1], Регламент не содержит в себе подобного механизма. Можно предположить, что его отсутствие связано с распространением ограничений на неограниченный круг лиц, в отличие от персональных санкций, содержащих четко-определенный перечень адресатов, где указанный механизм применим. При этом п. 3 статьи 11 Регламента предусматривает возможность судебной защиты в рамках проверки законности неисполнения договорных требований путем доказывания того, что договорные отношения не подпадают под сферу ограничительных мер [5], что также можно рассматривать в качестве правовой гарантии. Помимо этого, многие ограничения содержат изъятия в отношении отдельных категорий российских граждан, например, в случае наличия у российского гражданина вида на жительство в одном из государств ЕС. Такие изъятия можно рассматривать в качестве своеобразной правовой гарантии, так как они направлены на обеспечение нормального постоянного проживания российских граждан на территории стран ЕС.

Также, по наблюдению автора, в ограничительных актах всегда содержатся предписания организационного характер для государств-членов ЕС, которые они должны исполнять для реализации содержащихся установлений: как правило, они связаны с необходимостью обеспечения информационного обмена между государствами-членами и органами ЕС по поводу

исполнения указанных в актах ограничений. В этой связи важно также отметить, что нормы первичного права ЕС не предусматривают установления мер ответственности за несоблюдение или обход указанных ограничений, что подтверждает анализ содержания актов ограничительного характера, вводимых в отношении российских граждан, поэтому можно сделать вывод, что это также относится к компетенции государств-членов ЕС.

Таким образом, ограничительные меры, вводимые в рамках всего ЕС, за счет своей подчиненности целому ряду требований первичного права ЕС и сложившимся в союзном нормотворческом процессе обычаям представляют собой акты особого характера, особенности которых были исследованы и изложены в рамках данной работы. Правовые и содержательные требования к актам ограничительного характера в своей совокупности образуют некий "санкционный конструктор", соблюдение которого органами ЕС определяет легитимность вводимых ограничений.

Список литературы:

[1] Топорнин, Н. Б. Правовые основы регулирования санкционных мер в Европейском Союзе / Международное право и международные организации. Общество с ограниченной ответственностью «НБ-Медиа» - 2023. №1. - С. 12 DOI: 10.7256/2454-0633.2023.1.40014

[2] Zagel, G.M. (2015) Article 215 TFEU on Restrictive Measures / Smit/Herzog/Campbell/Zagel (eds.), Smit & Herzog on the Law of the European Union, 4 Volumes (looseleaf), Lexis Nexis

[3] Consolidated version of the Treaty on European Union [Электронный ресурс] // Official EN Journal of the European Union, 2012 URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj (дата обращения: 09.03.2025)

[4] Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union [Электронный ресурс] // Official EN Journal of the European Union, 2012 URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj (дата обращения: 09.03.2025)

[5] Council regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measure in view of Russian's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Union, 2014 URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj (дата обращения: 11.02.2025)

Spisok literatury:

[1] Topornin, N. B. Pravovy`e osnovy` regulirovaniya sankcionny`x mer v Evropejskom Soyuze / Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodny`e organizacii. Obshhestvo s ogranichennoj otvetstvennost`yu «NB-Media» - 2023. №1. - C. 12 DOI: 10.7256/2454-0633.2023.1.40014

[2] Zagel, G.M. (2015) Article 215 TFEU on Restrictive Measures / Smit/Herzog/Campbell/Zagel (eds.), Smit & Herzog on the Law of the European Union, 4 Volumes (looseleaf), Lexis Nexis

[3] Consolidated version of the Treaty on European Union [E`lektronny`j resurs] // Official EN Journal of the European Union, 2012 URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj (data obrashheniya: 09.03.2025)

[4] Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union [E`lektronny`j resurs] // Official EN Journal of the European Union, 2012 URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj (data obrashheniya: 09.03.2025)

[5] Council regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measure in view of Russian's actions destabilising the situation in Ukraine [E`lektronny`j resurs] // Official Journal of the European Union, 2014 URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj (data obrashheniya: 11.02.2025)