

УДК 341

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.036

## Некоторые аспекты легитимности введения Европейским Союзом санкций в отношении Российской Федерации

**Летунова Полина Павловна**

Аспирант, атташе МИД России,  
Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
119200, Российская Федерация, Москва, 1-й Неопалимовский переулок, 12;  
e-mail: letunova@mail.ru

### Аннотация

В статье анализируются некоторые аспекты легитимности введения санкций в отношении Российской Федерации, в частности Европейским Союзом. Проводится краткий анализ нормативной базы Европейского Союза и процедур, используемых для принятия такого рода мер. Поднимается проблема легитимности односторонних санкций в отсутствие соответствующего мандата Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Особое внимание уделено складывающейся в настоящее время тенденции по неуклонному росту числа национальных законов государств, предусматривающих возможность введения односторонних санкций. Автором отмечается, что само по себе частое обращение государств к институту односторонних санкций убедительно свидетельствует об отсутствии эффективных институтов международного права, способных противодействовать существующей практике. Факт того, что большинство стран Европейского Союза несет убытки и отмечает негативное влияние введенных в отношении России санкций на экономику государств-членов Союза, но при этом пролонгирует их действие, во-многом свидетельствует о том, что подобные санкции носят политическую окраску. Представляется, что предпринимаемые государствами односторонние меры реагирования должны быть детально спрогнозированы и применяться лишь по исчерпанию других возможных способов разрешения сложившихся ситуаций.

### Для цитирования в научных исследованиях

Летунова П.П. Некоторые аспекты легитимности введения Европейским Союзом санкций в отношении Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 287-293.

### Ключевые слова

Санкции, односторонние ограничительные меры, легитимность, Европейский Союз, Российская Федерация, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций.

## Введение

Начиная с весны 2014 года Российская Федерация подверглась беспрецедентной кампании односторонних санкций, введенных преимущественно Европейским Союзом и Соединенными штатами Америки в ответ на проводимую Россией так называемую политику дестабилизации ситуации на Украине и присоединение полуострова Крым к территории России.

При этом введенные еще в 2014 году санкции сохраняют свою силу до настоящего времени, а диапазон их применения только расширяется. В этой связи принципиально важным представляется рассмотреть вопрос об обоснованности введения подобных мер с правовой точки зрения.

## Основная часть

В нормативном плане механизм введения Европейским Союзом мер санкционного характера основывается главным образом на положениях учредительных договоров Европейского Союза, в частности Договора о Европейском Союзе [Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 года] и Договора о функционировании Европейского Союза [Договор о функционировании Европейского Союза от 25 марта 1957 года].

Так, в соответствии со статьей 29 Договора о Европейском Союзе, являющейся наиболее общей нормой, Совет Европейского Союза уполномочен «принимать решения, определяющие позицию Союза по отдельным вопросам географического или тематического характера».

Специальной нормой европейского законодательства в этой связи является статья 215 Договора о функционировании Европейского Союза, предоставляющая Совету право принимать «необходимые меры по приостановлению или сокращению экономических и финансовых отношений с государством» (двумя третями от общего числа членов Совета). Примечательно и то, что указанная статья предусматривает возможность введения подобного рода мер также и в отношении отдельных физических и юридических лиц.

При этом такие ограничительные меры должны быть приняты при соблюдении в частности принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права, а также в целях защиты ценностей и интересов Европейского Союза.

Кроме того, при введении тех или иных ограничительных мер Совет Европейского Союза непременно обращается к таким документам, как «Базовые принципы применения ограничительных мер (санкций)» [Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 2004], «Руководство по имплементации и оценке ограничительных мер (санкций) в рамках Общей политики ЕС в сферах внешней политики и безопасности» [Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 2012], а также «Лучшие практики ЕС для эффективной имплементации ограничительных мер» [The EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 2015]. Они имеют принципиальное значение в деле регламентации вопросов санкционной политики Союза.

Необходимо также отметить, что от характера принятых мер зависит тот факт, потребуется ли дополнительно для целей приведения в исполнение решения Совета разработка соответствующего регламента как на уровне интеграционного образования, так и непосредственно на уровне государства-члена ЕС.

Таким образом, правовая база Европейского Союза для введения санкций основывается

главным образом на положениях его учредительных договоров. Регламенты, в свою очередь, призваны дополнить и детализировать процедуру приведения в исполнение тех или иных ограничительных мер на территории Европейского Союза. Такое положение дел при общей размытости

и поверхностном регулировании учредительными договорами оснований и процедуры введения принудительных мер, в свою очередь, позволяет широко использовать институт санкций в качестве инструмента достижения политических целей интеграционного образования.

В этой связи примечательно, что с середины XX века наметилась тенденция по неуклонному росту числа национальных законов государств, предусматривающих возможность введения односторонних санкций.

Так, в Соединенных Штатах Америки Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях 1977 года [International Emergency Economic Powers Act, 1977] предоставляет Президенту США довольно широкую свободу действий по введению ограничительных мер. На территории Российской Федерации, в свою очередь, действуют Федеральные законы «О специальных экономических мерах» [Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»], а также «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»] от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ и от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ, соответственно.

Подобного рода внутренние нормативные акты приняты в большинстве стран мира, а применение односторонних санкций - нередкое явление в международной практике. Таким образом, само по себе частое обращение государств к институту односторонних санкций убедительно свидетельствует об отсутствии эффективных институтов международного права, способных противодействовать складывающейся практике.

Наряду с этим в научной среде широко распространено мнение о том, что Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (далее – Совет Безопасности ООН) является единственным органом, уполномоченным применять санкции в отношении государства, совершившего противоправное деяние, поскольку в соответствии со ст. 24 Устава Организации Объединенных Наций [Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года] он является ответственным органом по поддержанию международного мира и безопасности.

Механизм принятия этих мер закреплен в Уставе ООН. Допуская возможность применения на основании соответствующего мандата Совета Безопасности ООН «временных мер» (ст. 40), «мер, не связанных с использованием вооруженных сил» (ст. 41), а также «превентивных или принудительных мер» (ст. 50), Устав при этом не устанавливает монополию на введение таким мер исключительно Советом.

Как представляется, вышеприведенное мнение основывается преимущественно на распространенном утверждении о наделении Совета Безопасности ООН статусом высшего высшей легитимного органа на международной арене, принимаемом в качестве своеобразной аксиомы, нежели чем на конкретных нормах международного права.

Однако в пользу мнения о запрете односторонних действий государств в деле принятия санкций говорят также некоторые резолюции Генеральной ассамблеи ООН.

Так, статья 2 Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 года прямо указывает на то, что «ни одно государство не может ни применять, ни поощрять применение экономических,

политических мер или мер иного характера для принуждения другого государства подчинить осуществление его суверенных прав или для получения от него каких бы то ни было преимуществ» [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года]. Аналогичное по содержанию положение закреплено в том числе и в Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 года [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года].

В этой связи возникает справедливый вопрос – какое правовое обоснование имеют санкции, принимаемые без соответствующего мандата Совета Безопасности ООН? Ведь именно такими являются санкции, принимаемые с 2014 года Европейским Союзом в отношении России.

Как известно, после завершения присоединения Крыма к территории Российской Федерации 27 марта 2014 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята Резолюция №68/262 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27 марта 2014 года]. В документе содержался призыв, адресованный государствам-членам организации, избегать действий, направленных на нарушение территориальной целостности Украины.

Однако каких-либо мер принуждения Советом Безопасности ООН в отношении России предпринято не было. Это дает основания считать введенные Европейским Союзом санкции односторонними.

Генеральной Ассамблеей ООН неоднократно предпринимались попытки повлиять на складывающуюся тенденцию по распространению использования института односторонних контрмер, которые не санкционированы соответствующими органами ООН. Как указывалось ранее, в издаваемых Генассамблеей ООН резолюциях обращалось внимание на несоответствие подобных действий Уставу ООН и закрепленным в нем принципам.

Вместе с тем вынуждены констатировать, что в отсутствие прямо закрепленного в международном праве прямого запрета на применение государством или международной организацией односторонних мер, а также в отсутствие обязательной юридической силы резолюций Генеральной Ассамблеей ООН, осуждение их применения последней не имеет значимых правовых последствий и не может коренным образом повлиять на развитие ситуации.

Безусловно, в рамках осуществления экономической политики каждое государство вправе в пределах своих суверенных полномочий осуществлять государственное регулирование импорта и экспорта, в том числе предпринимать те или иные меры экономического характера. Однако, как представляется, устанавливая законодательно возможность их принятия, государство должно в каждом конкретном случае соотносить свои действия с принципом запрета экономической дискриминации.

Очевидно и то, что принципиально важным в этой связи является проводить различия между санкциями в качестве мер принуждения за недружественное деяние другого государства, имеющие целью защиту национальных интересов потерпевшего государства, от санкций, выступающих инструментом достижения политических целей государства.

В качестве своеобразных критериев легитимности таких односторонних действий М.В. Кешнер, в частности, выделяет серьезность угрозы, правильная цель санкции, крайнее средство (после исчерпания мирных средств урегулирования), соразмерность средств, сбалансированный учет последствий [Кешнер, 2015, С.41].

Истории известны многочисленные примеры принятия таких односторонних мер по инициативе того или иного государства. Они, как правило, представляют собой инструмент влияния на оппонента, имеющий целью изменить характер его поведения. А сами тексты, сопровождающие введение подобных мер, перенасыщены оценочными категориями и

характеризуются отсутствием конкретных ссылок на нарушенные международно-правовые обязательства оппонента.

Тот факт, что большинство стран Европейского Союза несет убытки и отмечает негативное влияние введенных в отношении России санкций на экономику государств-членов Союза, но при этом пролонгирует их действие, во-многом свидетельствует о том, что подобные санкции носят политическую окраску и нацелены на изменение внешнеполитического курса России и ее международную изоляцию.

## Заключение

Представляется, что предпринимаемые государствами односторонние меры реагирования должны быть детально спрогнозированы и применяться лишь по исчерпанию других возможных способов разрешения сложившихся ситуаций.

Такие действия, несомненно, наносят урон межгосударственным отношениям и негативно сказываются на их развитии. Однако И.И. Лукашук указал на досадную действительность: «знаменательно, что, несмотря на критику практики применения санкций ни ученые, ни международные правительственные и неправительственные организации не требуют отказа от этого института» [Лукашук, 2004, с. 324].

## Библиография

1. Договор о Европейском Союзе (Treaty on European Union). - 7 февраля 1992 года. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.garant.ru/2566557/>
2. Договор о функционировании Европейского Союза (Treaty on the Functioning of the European Union). - 25 марта 1957 года. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://base.garant.ru/71715364/>
3. Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве. - М.: Проспект, 2015. - 45 с.
4. Лукашук И.И. Право международной ответственности. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - 324 с.
5. Резолюция ГА ООН. Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета. - 21 декабря 1965 г. - 2131 (XX). - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [2144.pdf?OpenElement](http://www.un.org/Docs/2144.pdf?OpenElement)
6. Резолюция ГА ООН. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. - 24 октября 1970 г. - 2625 (XXV). - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/351/54/IMG/NR035154.pdf?OpenElement>
7. Резолюция ГА ООН. Территориальная целостность Украины. - 27 марта 2014 года. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement>
8. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. - 1956. - №12. - С. 14-47.
9. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // СЗ РФ. - 2007. - № 1. - Ст. 44.
10. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. - 2003. - №50. - Ст. 4850.
11. International Emergency Economic Powers Act. - 28 октября 1977 г. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf>
12. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1// Council of the European Union. - Brussels, - June 7, 2004 - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>
13. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 11205/1// Council of the European Union. - Brussels, - 2012. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf>
14. Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 7383/1/15REV 1// Council of the European Union. - Brussels, - March, 24, 2015. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7383-2015-REV-1/en/pdf>

## Some aspects of legitimacy of introduction by European Union of sanctions against the Russian Federation

**Polina P. Letunova**

Postgraduate Student,  
Attache at the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,  
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,  
119200, 12, 1<sup>st</sup> Neopalimovskiy st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: letunova@mail.ru

### Abstract

The article reviews the legal aspects of introduction of restrictive measures against the Russian Federation, in particular by the European Union. The author analyzes the main provisions of the EU's acts and the procedures used for the adoption of such measures in the mentioned area. The question of the legitimacy of unilateral coercive sanctions in the absence of a relevant decision of the United Nations Security Council is also raised. Particular attention is drawn to the current trend of a steady increase in the number of national laws of states providing the possibility of unilateral sanctions. The author concludes that the frequent usage of the institution of unilateral sanctions demonstrates the absence of effective institutions in international law capable of opposing the existing practice. The fact that most countries of the European Union note the negative impact of the sanctions imposed on Russia on the economy of the EU, but at the same time prolongs their effect, shows that such sanctions have political characteristics. It seems that the unilateral response measures taken by States should be predicted and applied only after the exhaustion of other possible ways of resolving the existing situations.

### For citation

Letunova P.P. (2019) Nekotorye aspekty legitimnosti vvedeniya Evropeiskim Soyuzom sanktsii v otnoshenii Rossiiskoi Federatsii [Some aspects of legitimacy of introduction by European Union of sanctions against the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 287-293.

### Keywords

Sanctions, unilateral coercive measures, legitimacy, European Union, Russian Federation, the United Nations Security Council.

### References

1. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1, Council of the European Union. (June 7, 2004), Brussels - available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>
2. Federal law of 30 December 2006. № 281-FZ «O spetsial'nykh ekonomicheskikh merakh» (2007) - № 1. – 44 p.
3. Federal law of 8 December 2003. № 164-FZ «Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya vneshnetorgovoi deyatel'nosti» (2003) - №50 – 4850 p.
4. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 11205/1, Council of the European Union. (2012), Brussels - available at [europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf](http://europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf)

5. International Emergency Economic Powers Act. (28 october 1977) - available at: <http://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf>
6. Keshner, M.V. (2015), Economic sanctions in modern international law [Ekonomicheskie sanktsii v sovremennom mezhdunarodnom prave], Moscow, 45 p.
7. Lukashuk, I.I. (2004) Law of international responsibility [Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti], Moscow, 324 p.
8. Resolution of the General Assembly of the UN. Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty [Deklaratsiya o nedopustimosti vmeshatel'stva vo vnutrennie dela gosudarstv, ob ograzhdenii ikh nezavisimosti i suvereniteta] (21 december 1965) - 2131 (XX) - available at: [144.pdf?OpenElement](#)
9. Resolution of the General Assembly of the UN. Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations [Deklaratsiya o printsipakh mezhdunarodnogo prava, kasayushchikhsya druzhestvennykh otnoshenii i sotrudnichestva mezhdugosudarstvami v sootvetstvii s Ustavom Organizatsii Ob"edinennykh Natsii] (24 october 1970) - 2625 (XXV) - available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/351/54/0IMG/NR035154.pdf?OpenElement>
10. Resolution of the General Assembly of the UN. Territorial Integrity of Ukraine [Territorial'naya tselostnost' Ukrainy] (27 march 2014) - available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement>
11. The Charter of the United Nations signed 26 June 1945, Sbornik deistvuyushchikh dogovorov, soglashenii i konventsii, zaklyuchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami (1956). - №12. - pp.14-47.
12. Treaty on European Union [Dogovor o Evropeiskom Soyuze] (7 february 1992) - available at: <http://base.garant.ru/2566557/>
13. Treaty on the Functioning of the European Union [Dogovor o funktsionirovanii Ekonomicheskie sanktsii v sovremennom mezhdunarodnom prave Evropeiskogo Soyuz] (25 march 1957) - available at: <http://base.garant.ru/71715364/>
14. Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, 7383/1/15REV 1, Council of the European Union. (March, 24, 2015), Brussels - available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7383-2015-REV-1/en/pdf>