

А.М. Саргсян*

ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ НА ПРОСТРАНСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье обозначены основные этапы эволюции нормативно-правовой базы применения экономических санкций на пространстве Европейского союза во второй половине XX — начале XXI в. Изучены основные принципы и процессуальные механизмы инициирования и исполнения рестриктивных мер в рамках Общей торговой политики и Общей внешней политики и политики безопасности. Особое внимание уделено проблеме соотношения санкций ЕС, стран — членов ЕС и международных санкций Совета Безопасности ООН. Данная проблема обрела дополнительную актуальность после терактов 11 сентября 2001 г. в связи с необходимостью поиска разумного баланса между императивами борьбы с терроризмом на глобальном уровне и европейскими стандартами в сфере защиты прав человека.

Ключевые слова: Европейский союз, экономические санкции, право Европейского союза, международное право, борьба с терроризмом, Общая внешняя политика и политика безопасности, политэкономия международных отношений.

Десять лет спустя теракты 11 сентября 2001 г. продолжают находиться в центре внимания ученых и политиков. Данные события определили облик международных отношений в начале XXI в. и оказали огромное влияние на развитие многих сфер мировой политики. Не стала исключением и сфера международных экономических санкций, под которыми в данной статье понимаются дискриминирующие ограничительные меры, наложенные международной организацией или государственным актором на других субъектов международного права в целях изменения их поведения, воспринимаемого стороной-инициатором санкций как нарушающее международное право¹.

Интенсификация применения этого рестриктивного инструмента международными организациями и отдельными странами поставила вопрос о необходимости ясного формулирования международно-правовых норм и унификации национальных законода-

* Саргсян Анна Мартиновна — аспирантка кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: anna.m.sargsyan@gmail.com).

¹ Определение сформулировано автором на основе дефиниций, представленных в: [1; 10; 20].

тельств в этой области. Для Европейского союза события 11 сентября 2001 г. фактически стали толчком к определению общеевропейских принципов приведения в действие *рестриктивных мер*², оформлению целостной нормативно-правовой базы, регулирующей их применение, а также к постановке вопроса о том, какое законодательство — национальное, общеевропейское или международное — имеет приоритет в этой области.

Цель статьи — обозначить основные этапы эволюции европейского законодательства, регулирующего сферу международных экономических санкций, во второй половине XX — начале XXI в., уделив особое внимание проблемам соотношения санкций Евросоюза с санкциями стран — членов ЕС, с одной стороны, и международными санкциями ООН — с другой. Эта тема также напрямую затрагивает вопрос об эффективности и последствиях подобной политики ЕС, отражающейся на процессах внутри европейского пространства. Главным образом речь идет о практике замораживания счетов отдельных лиц и организаций, подозреваемых в поддержке терроризма, без предшествующего судебного решения, что наносит серьезный удар по демократическим принципам, столь ярко защищаемым Европейским союзом.

* * *

Исторический процесс становления нормативно-правовой базы применения экономических санкций ЕС можно разделить на четыре этапа [11, art. 11].

На первом этапе (1958—1970-е гг.) данный вопрос оставался в сфере ведения отдельных государств, которые действовали в соответствии с резолюциями СБ ООН. Во время «холодной войны» Совет Безопасности применил экономические санкции лишь дважды: против Южной Африки в 1962 г. и против Родезии в 1965—1968 гг. Пример Родезии показал странам — членам ЕЭС неэффективность индивидуальных национальных мер [28]. Различное содержание санкций в отношении разных объектов их применения и неспособность стран ЕЭС одновременно привести в действие механизм рестриктивных мер были восприняты национальными правительствами как важные причины, препятствующие эффективному использованию этого инструмента.

Второй этап (начало 1980-х гг. — 1992 г.) характеризуется сдвигом в сторону исполнения санкций через институты Европейского экономического сообщества в рамках *Общей торговой политики* (ст. 113 Договора ЕЭС). Принятые данными институтами решения

² Термин «санкция» не имеет общепринятого определения в международном праве. По этой причине ЕС использует термин «рестриктивные меры». В данной статье эти два термина употребляются взаимозаменяемо.

были обязательными для исполнения всеми государствами-членами. Это в том числе означало, что в ЕЭС утверждалась новая, совершенно автономная практика наложения санкций в отсутствие резолюций СБ ООН. Для введения рестриктивных мер требовались политическое соглашение в рамках *Европейского политического сотрудничества* о наложении санкций и принятие Европейской комиссией постановления для исполнения политического решения. Санкции налагали правовым документом, основанным на ст. 113 Римского договора. С этого момента вопросы использования данного инструмента мировой политики стали относиться к общей компетенции ЕЭС и стран-членов. При наличии противоречий между национальными законодательствами и общеевропейскими решениями применяли меры ЕЭС. Исключения составляли только те случаи, когда европейские государства были связаны двусторонними экономическими договорами со страной, против которой вводили санкции, если данные договоры были подписаны ими до вхождения в состав Европейского экономического сообщества.

Торговые санкции, попавшие в сферу ведения ЕЭС, были впервые использованы против СССР: в 1980 г. в связи с вводом советских войск в Афганистан и в 1981 г. как ответ на введение военного положения в Польше. В третий раз эта процедура была применена против Аргентины в 1982 г. в связи с оккупацией ею Фолклендских островов. После окончания «холодной войны» подобные меры были приняты против Ирака (1990), бывшей Югославии (1991) и Ливии (1992). Необходимо иметь в виду, что в ст. 113 не упомянута возможность использования каких-либо *финансовых* рестриктивных мер, поэтому в случае с Ираком в 1990 г. ЕЭС опиралось на ст. 235 Римского договора, которая позволяла ему принимать отдельные постановления по поводу особо важных экономических вопросов, не прописанных в этом документе.

Третий этап в истории эволюции данного инструмента европейской внешней политики начался после подписания в 1992 г. Маастрихтского договора, в котором впервые были ясно прописаны положения, касающиеся введения рестриктивных мер.

В ст. 228 Маастрихтского договора (или ст. 301 Амстердамского договора) была установлена двухуровневая система наложения и исполнения санкций (на уровне ЕС или стран-членов) в рамках *Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)*. Соответствующее политическое решение принималось в рамках ОВПБ в форме Общего положения.

Что касается введения санкций в одностороннем порядке, далеко не все государства ЕС имели законодательство, которое позволяло бы их национальным правительствам самостоятельно принимать подобные меры. Так, Дания, Швеция, Финляндия, Италия, Герма-

ния и Великобритания в силу разных причин участвовали только в коллективных режимах санкций, в то время как Нидерланды, Бельгия, Греция, Франция и Швейцария оставляли за собой право односторонних действий [19]. Этим правом, тем не менее, воспользовалась лишь Греция, которая самостоятельно ввела санкции против Македонии в 1994 г. с целью вынудить страну изменить название государства и против Албании в том же году с целью заставить албанское правительство освободить из-под ареста пятерых греческих граждан [23, р. 113].

Следует также упомянуть 5 особых случаев, когда рестриктивный инструмент был приведен в действие странами ЕС не через европейские институты. Речь идет о санкциях, введенных Нидерландами, Великобританией и США против Индонезии (1991); Бельгией, Францией и США против Конго Заир (1990); Великобританией и США против Малави (1992); Германией, США и ООН против Камбоджи (1992), Францией и США против Нигерии (1996).

Однако с начала 1990-х гг. в сфере управления политикой санкций на пространстве Европейского союза четко обозначилась тенденция явного доминирования институтов ЕС [23, р. 114]. Ведущие державы (Великобритания, Франция, Германия) стали все чаще прибегать к данной процедуре наложения санкций. В общей сложности с 1991 по 2006 г. европейские страны инициировали применение рестриктивных мер через институты ЕС в 21 из 27 случаев. По мнению Сефа Джонса, политического эксперта Джорджтаунского университета и корпорации «РЭНД», это отразило стремление ЕС играть все более заметную роль в однополярном мире [23, р. 98]. Используя согласованные международные санкции, утверждает С. Джонс, можно было не только увеличить свою мощь по отношению к стране — объекту рестриктивных мер, но и минимизировать проблемы несоблюдения режима их исполнения.

Чрезвычайно важным был также аспект исполнения санкций. Согласно ст. 113 Маастрихтского договора (ст. 133 Амстердамского договора), реализацию решений, принятых в рамках ОВПБ, в зависимости от типа санкций осуществляли либо ЕС, либо национальные правительства. Такие меры, как эмбарго на поставку вооружений, дипломатические санкции и запреты на въезд в ЕС, находились в компетенции стран-членов. Для исполнения финансовых санкций, частичного прекращения торговых связей и запрета на воздушное сообщение, касавшихся сферы ведения Европейского сообщества, требовалось дополнительное принятие постановления Совета ЕС [20]. Рестриктивные меры в отношении негосударственных акторов регулировались ст. 235 Договора о создании ЕС (ст. 308 Амстердамского договора).

Многочисленные санкции против Сербии в 1998 г. четко отразили сущность данного институционального механизма Евросоюза [25]. Согласие стран-членов на применение санкций было достигнуто в рамках ОВПБ, выработать соответствующее политическое решение не составило особого труда, но введение в силу положения о начале фактического использования рестриктивных мер потребовало долгих и жестких переговоров. Для принятия постановления Совета ЕС (документа, фактически приводящего в действие механизм санкций) в отношении Сербии необходимо было единогласие членов Евросоюза, чего оказалось сложно добиться. Так, впервые политическое решение о наложении санкций было принято 9 марта 1998 г., Общая позиция в рамках ОВПБ появилась 19 марта, а постановление Совета ЕС, вводящее в силу рестриктивные меры, — только 27 апреля, через 49 дней после объявления о политическом решении и через 39 дней после оглашения Общей позиции. Три последующие попытки ЕС привести в действие инструмент санкций в отношении Сербии также были не слишком успешными: вступление в силу второго политического решения заняло 54 дня, третьего — 46 дней, а четвертого — 83 дня, что показало неэффективность данного механизма. В то время как европейские представители спорили о том, какие меры должны включать финансовые и экономические санкции, сербское правительство вывело свои денежные средства за пределы Европейского союза и не понесло значительных потерь в результате действий ЕС. Позднее в своих официальных документах Евросоюз подчеркивал важность быстрого принятия решений, касающихся финансовых санкций [16], однако с тех пор механизм согласований практически не изменился.

Как бы то ни было, к началу 2000-х гг. в законодательных актах ЕС уже были зафиксированы нормы и правила, необходимые для использования экономических санкций. Однако резкая интенсификация применения данного инструмента после терактов 11 сентября 2001 г., особенно в связи с борьбой против финансирования терроризма, вновь вывела проблему введения и исполнения рестриктивных мер на первый план. Особое значение приобрели дебаты, в центре которых оказались вопросы, связанные с нарушением прав человека в условиях борьбы с терроризмом.

15 октября 1999 г. СБ ООН принял резолюцию № 1267, которая требовала от всех стран заморозить финансовые ресурсы лиц и организаций, имевших связи с движением «Талибан», контролировавшим в то время территорию Афганистана. В начале 2002 г., через 4 месяца после атак 11 сентября, была принята следующая резолюция № 1390, постановившая предпринять те же действия в отношении лиц и организаций, ассоциированных с «Аль-Каидой». Эти меры стали известны как «целевые» санкции, направленные не

против целых стран, а против определенных лиц и образований, напрямую нарушающих международное право. Список имен предполагаемых сторонников террористической деятельности был подготовлен Комитетом по санкциям СБ ООН. При этом система санкций Организации Объединенных Наций не предполагала никаких юридических средств защиты для включенных в этот список лиц [18]. Страны — члены ООН должны были самостоятельно исполнять эти меры, однако Европейский совет и Еврокомиссия решили, что необходимо принять постановление Совета ЕС по данному вопросу, тем самым снова выведя его с национального на общеевропейский уровень. Постановление 467/2001 повторяло список СБ ООН, однако Общая позиция 2001/931 [13] установила процедуру включения лиц в данный перечень. В соответствии с европейским регулированием предложения о включении новых лиц должны были исходить от судебных органов стран — членов ЕС. Лица, включенные в список СБ ООН, могли также быть внесены в список Евросоюза, если для того имелись основания. Другое положение Общей позиции требовало предоставления информации, на которой основаны обвинения против вносимых в список лиц. И, наконец, каждые шесть месяцев необходимо было проводить проверку и пересмотр данных материалов, чтобы гарантировать, что основания для замораживания финансовых ресурсов данных лиц сохраняются.

Несмотря на требования Общей позиции 2001/931, практика внесения лиц в европейский список оставалась непрозрачной. Некоторых людей включали в него без должной проверки, автоматически перенося их из списка СБ ООН, что послужило причиной нескольких громких судебных разбирательств и последующего пересмотра европейской практики введения финансовых санкций в отношении лиц, подозреваемых в поддержке терроризма. Судебные дела Абдуллы Кади [3; 9], Международного фонда «Аль-Баракаат» [4; 8] и Организации моджахедов иранского народа [6; 7] стали центральными звеньями в вопросе соотношения резолюций СБ ООН, европейского законодательства и общепринятых в ЕС положений о правах человека.

Имя Абдуллы Кади, гражданина Саудовской Аравии, подозреваемого в финансировании террористической деятельности, было включено в европейский список. Подозреваемый в ответ на это подал заявление в суд с требованием отменить наложенные на него финансовые санкции. Дело Кади было начато в 2005 г. и состояло из трех раундов судебных слушаний. Европейский суд первой инстанции отказал в пересмотре его дела, заявив, что страны ЕС связаны обязательствами, взятыми на себя в рамках ООН, и не посчитав возможным пересмотреть правомерность резолюций Со-

вета Безопасности и отдать приоритет нормативно-правовым предписаниям Евросоюза [2, р. 896].

«Аль-Баракаат», фонд, созданный в Швеции, требовал от суда аннулирования санкций, так как ему не было предоставлено право на справедливое слушание, эффективную защиту и обжалование дела в суде, а также не было соблюдено право свободно распоряжаться частной собственностью [30, р. 103]. Суд первой инстанции вынес аналогичное делу Кади решение.

Однако Суд Европейского союза (судебный орган второй инстанции) в обоих случаях уделил меньше внимания нормам Устава ООН и придал особенное значение автономному и конституционному праву Европейского сообщества, постановив аннулировать санкции. Суд установил необходимость соответствия европейской судебной практики Договору о ЕС, воспринимающемуся как базовый конституционный устав Евросоюза. Полагаясь на конституционное первенство права ЕС, суд не позволил Уставу ООН иметь приоритет в европейском конституционном пространстве [30, р. 103]. В дальнейшем это дало некоторым исследователям основания рассуждать о праве ЕС как о «самодостаточной» правовой системе внутри международного права [17].

Дело Организации моджахедов иранского народа, которая состоит из оппозиционных иранских лидеров, борющихся с правящим режимом в Тегеране и организовавших ряд террористических актов против членов правительства, имело определенную специфику. Данная организация была включена в список ЕС в 2002 г. по представлению Великобритании, а не Комиссии по санкциям СБ ООН. Другими словами, имел место правовой акт, инициированный членом Европейского союза, а значит, предписания права ООН были не единственным определяющим фактором в ходе судебного разбирательства. Организация моджахедов иранского народа требовала от европейского суда права на судебное слушание и судебную защиту и применения норм национального законодательства на том основании, что замораживание финансовых ресурсов также происходило на уровне отдельных государств [2, р. 896]. В декабре 2006 г. европейский суд первой инстанции постановил разморозить финансовые средства организации, так как в 2002 г. ЕС не проинформировал ее о наложенных санкциях. В конечном счете организация была удалена из списка ЕС в 2009 г. [22].

Обозначенный перечисленными делами конфликт юрисдикций и общее усложнение картины применения рестриктивных мер в условиях борьбы с терроризмом потребовали от европейских органов выработки всеобъемлющего и унифицированного документа, четко определяющего принципы наложения санкций и механизмы их вступления в силу. В 2004 г. Совет Европейского союза опубли-

ковал документ под названием «Базовые принципы применения рестриктивных мер» [14]. В 2005 и 2006 гг. появились следующие документы Совета ЕС (соответственно): «Руководящие принципы применения и оценки рестриктивных мер» [16] и «Установившаяся практика эффективного применения рестриктивных мер» [15].

Четвертый этап становления нормативно-правовой базы введения санкций ЕС связан со вступлением в силу Лиссабонского договора [29] в 2009 г., в котором окончательно были прописаны основные принципы и механизмы данного инструмента внешней политики Евросоюза.

Сегодня на уровне Европейской комиссии санкции, или рестриктивные меры, понимаются как «инструмент дипломатического или экономического характера, применяемый в целях изменения деятельности или политики, нарушающей международное право и права человека и идущей вразрез с принципами верховенства закона и демократическими свободам. Санкции вводятся органами Европейского союза либо во исполнение резолюций СБ ООН, либо автономным решением ЕС. Они применяются против правительств третьих стран, негосударственных акторов и отдельных лиц, таких как террористические группы или террористы» [21]. В ст. 11 Договора о Европейском союзе [11] определены цели использования данного инструмента внешней политики ЕС: 1) стремление гарантировать соблюдение общих ценностей Европейского союза, его фундаментальных интересов и целостности; 2) укрепление безопасности ЕС; 3) поддержание мира и международной безопасности в соответствии с Уставом ООН и Хельсинкским актом; 4) консолидация демократии, поддержание или установление верховенства закона и уважение прав и свобод человека.

Если понимать под санкциями более широкий спектр рестриктивных мер, то, говоря о практике Евросоюза, можно выделить следующие их виды:

1) отмена *торговых преимуществ, предоставленных в одностороннем порядке* третьим странам. ЕС вправе также самостоятельно принимать решения о прекращении поддержки правительств и других субъектов международного права, если они используют недобросовестную правовую практику, рабский либо принудительный труд, мошенничество;

2) *приостановление действия международных договоров* из-за нарушения второй стороной какого-либо пункта подписанных соглашений. Евросоюз включил положения о фундаментальных правах человека, нераспространении оружия массового уничтожения и борьбе с терроризмом почти во все свои двусторонние договоры с третьими странами, оставив за собой право на широкую свободу действий [28, р. 22]. Лишь Китай и страны АСЕАН смогли вынести

за рамки своих соглашений с ЕС пункты о демократии и правах человека [27, р. 132];

3) *санкции* в традиционном понимании этого термина. Эти меры, в целом нарушающие международное право, призваны остановить предшествующее им международно-правовое нарушение [26].

Санкции реализуются посредством частичного или полного прекращения экономических, дипломатических или культурных связей. В настоящее время они чаще приобретают вид «целевых» (targeted) экономических или финансовых рестриктивных мер, которые включают: приостановление торговой деятельности (импорта или экспорта в определенные страны определенных продуктов), запрет воздушного сообщения, ограничения на вкладывание инвестиций и движение капитала [20], а также замораживание финансовых ресурсов в виде наличных денег, банковских счетов, акций, облигаций, бондов, деривативов и других финансовых инструментов [16].

Статья 215 Договора о функционировании Европейского союза содержит все положения, касающиеся санкционной политики ЕС в рамках ОВПБ. Санкции инициируются совместным предложением Европейской комиссии и Верховного Представителя по ОВПБ. Европейский совет уполномочен принимать окончательное решение о введении рестриктивных мер простым большинством голосов. В статье заявлена правомерность «экономических и финансовых санкций», очерчен круг их возможных объектов, включая физических и юридических лиц, группы и негосударственных акторов. Согласно новому договору, Суд Европейского союза имеет право оспорить законность решений о санкциях, принятых в рамках *Европейского сообщества*. Лиссабонский договор также дает физическим и юридическим лицам право опротестовать в суде санкции, принятые в рамках ОВПБ, включая санкции СБ ООН, исполняемые правительствами или сообществом Европейского союза.

В настоящее время существуют три варианта проведения решения о наложении санкций через институты Евросоюза.

1. Санкции ЕС могут входить в полную компетенцию Европейского сообщества либо требовать согласования с ОВПБ до вступления их в силу [28, р. 27]. До 1996 г., когда Еврокомиссия обладала всей полнотой власти для принятия решения, рестриктивные меры могли быть наложены и исполнены самим Европейским сообществом. В большинстве случаев это были решения по прекращению предоставления односторонних льгот или гуманитарной помощи, реже — по приостановлению действия двусторонних договоров. Однако в настоящее время необходимо формальное утверждение санкций большинством голосов в Совете ЕС.

2. Часть санкций принимается в рамках ОВПБ и исполняется Европейским сообществом. ЕС вырабатывает Общее положение,

а на втором этапе Еврокомиссия своим решением вводит санкции в силу. В ст. 75 Договора о функционировании ЕС установлена процедура наложения финансовых санкций. В этом случае Совет ЕС принимает решение квалифицированным большинством.

3. Иногда рестриктивные меры вводят страны-члены в рамках ОВПБ и исполняют их через национальные законодательства. Это касается вопросов эмбарго на вооружения, дипломатических и культурных санкций, а также запретов на въезд на территорию Евросоюза. В этих случаях Совет ЕС принимает решение консенсусом, а страны-члены отвечают за исполнение.

Европейский союз часто называют «фрагментированным актором», когда дело касается его внешней политики [24, р. 10]. По причине сложной институциональной структуры принятия решений европейским странам с трудом удается достигать консенсуса в вопросах рестриктивных мер, особенно торговых или финансовых.

В настоящее время ЕС поддерживает режим санкций против 27 государств. Однако все ныне действующие санкции являются «целевыми»: они направлены как против государственных акторов, так и против оппозиционных группировок в отдельных странах. Во втором случае рестриктивные меры обретают форму ограничений на передвижение членов этих группировок, замораживания финансовых средств, а также эмбарго на поставки вооружений. Основными причинами ввода санкций являются фальсификация результатов выборов и притеснения оппозиции (объекты — Белоруссия, Сирия, Кот-д'Ивуар, Гвинея и Мьянма), подрыв государственной целостности оппозиционными группировками (Босния и Герцеговина и Эритрея), нарушение прав человека (Иран, Судан, Китай и Белоруссия).

Важными для понимания специфики функционирования данного инструмента европейской политики на современном этапе остаются вопросы соотношения, во-первых, санкций СБ ООН и ЕС, а во-вторых — санкций Евросоюза и входящих в него стран.

Европейский союз не является членом Организации Объединенных Наций, однако все государства, составляющие ЕС, входят в ООН. Согласно ст. 25 и 103 Устава ООН, санкции, наложенные Советом Безопасности, обязательны для исполнения всеми членами организации. Однако эти санкции ЕС не исполняет автоматически, и в последнее время данная связь становится все менее явной и прочной. Причин для этого несколько. Во-первых, Евросоюз обладает своим «автономным» [14] механизмом принятия решений о введении рестриктивных мер (этот механизм, как мы помним, в ЕС начали широко использовать с 1980-х гг. в отсутствие санкций СБ ООН). Во-вторых, растущая самостоятельность Европейского союза, стремление играть более значимую роль в глобальной по-

литике, а также внимание, уделяемое вопросам защиты фундаментальных прав человека, заставляют суды ЕС пересматривать решения, принятые Советом Безопасности. Стоит также обратить внимание на то, что многие санкции СБ ООН на современном этапе были инициированы государствами Европейского союза. Две ведущих страны ЕС — Франция и Великобритания — являются постоянными членами Совета Безопасности и могут предлагать санкции, считающиеся необходимыми на европейском уровне [1].

Соотношение санкций ЕС и стран-членов остается неизменным. Законодательство, предоставляющее право введения рестриктивных мер в одностороннем порядке, по-прежнему имеют лишь пять стран (Нидерланды, Бельгия, Греция, Франция и Швейцария). Однако тенденция к безусловному доминированию институтов ЕС сохраняется, упоминавшиеся односторонние санкции, введенные Грецией в 1994 г., остаются единственным исключением.

Вместе с тем в ст. 351 Договора о функционировании ЕС 2009 г. [12], как и в ст. 307 Маастрихтского договора, установлено, что обязательства, взятые на себя странами-членами до их вхождения в образованное в 1958 г. Европейское экономическое сообщество, имеют приоритет над обязательствами в рамках Евросоюза. Это означает, что законодательство ЕС по-прежнему допускает возможность неучастия стран-членов в коллективном режиме санкций. Однако во всех остальных случаях при противоречиях между национальными законодательствами и общеевропейскими мерами применяются решения ЕС.

* * *

Со времени образования Европейского экономического сообщества в 1958 г. экономические санкции превратились из традиционного инструмента внешней политики стран — членов объединенной Европы в коллективное средство поддержания мира и безопасности, охраны общих ценностей, фундаментальных интересов, независимости и целостности ЕС, а также в средство консолидации демократии, защиты фундаментальных прав, свобод человека и верховенства закона [11, art. 11]. Теракты 11 сентября 2001 г. оказали самое непосредственное влияние на эволюцию института экономических санкций на пространстве Евросоюза, выветив ключевую проблему соотношения норм международного права с правовыми нормами ЕС.

В первые годы после терактов институты Европейского союза основывали свои решения на том, что противодействие исключительной угрозе, исходящей от международного терроризма, требует принятия исключительных мер. Совету Безопасности ООН предписывали ведущую роль в этом вопросе, а коллективную безопас-

ность ставили выше защиты прав индивидов. Однако постепенно на первый план вышла проблема нахождения разумного баланса между императивами борьбы с терроризмом, навязываемыми ООН, и европейскими стандартами, такими как гарантии предоставления средств судебной защиты, права на судебное слушание и получение информации лицами, против которых возбуждены уголовные дела.

В итоге решения Суда ЕС установили первенство внутренних норм Евросоюза по защите фундаментальных прав человека над действием резолюций СБ ООН. Тем самым были продемонстрированы «суверенный подход» в международных отношениях и намерение непрерываемо следовать принципам либеральной демократии и усиления роли Европейского сообщества [30, p. 103].

За последние два года в институциональной архитектуре ЕС произошли важные изменения. Со вступлением в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г. Европейское сообщество трансформировалось в Европейский союз, приобретя правосубъектность и соединив в себе все три опоры ЕС. Установившаяся в Европейском суде практика отдавать приоритет праву Евросоюза также говорит о конституциональном обособлении ЕС как единого суверенного актора в международных отношениях. Однако институциональная структура наложения санкций не изменилась. Двухуровневый процесс согласования рестриктивных мер, требующий решения и Европейского совета, и Европейской комиссии, затрудняет и тормозит введение санкций, что потенциально снижает их эффективность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Bohr S.* Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community // *European Journal of International Law*. 1993. № 4 (2). P. 256—268.
2. *Cananea G.* Return to the Due Process of Law: The European Union and the Fight against Terrorism // *European Law Review*. 2007. № 32 (6). P. 896—907.
3. Case C-402/05. P *Kadi v Council of the European Union*, 2008, ECR I-6351, 2009, *Lloyd's Rep FC 95* (ECJ Grand Chamber Judgment, 3rd Sept. 2008).
4. Case C-415/05. P *Yusuf and Al Barakaat* (ECJ Grand Chamber Judgment, 3rd Sept. 2008).
5. Case T-85/09. *Kadi v European Commission (Council of the European Union and others intervening)* (General Court Judgment of 30th Sept. 2010).
6. Case T-228/02. *Organisation des Modjahedines du Peuple D'Iran v Council of the European Union (United Kingdom, intervening)*, 2007, 1 CMLR 34.
7. Case T-284/08. *People's Mojahedin Organisation of Iran v Council of the European Union*, 2009, 1 CMLR 44 (and accompanying commentary).

8. Case T-306/01. Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2005, ECR II-03533 (CFI).

9. Case T-315/01. Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2005, ECR II-03649 (CFI).

10. *Combacau C.* Sanctions // Encyclopedia of Public International Law / Ed. by R. Bernhardt. Amsterdam: North Holland, 1992.

11. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community // Official Journal of the European Union, December 29, 2006 [Electronic resource] // EUR-Lex [Official website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF> (accessed: 25.08.2011).

12. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union, May 9, 2008 [Electronic resource] // EUR-Lex [Official website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF> (accessed: 25.08.2011).

13. Council Common Position on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism, 2001/931/CFSP [Electronic resource] // EUR-Lex [Official website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF> (accessed: 19.08.2011).

14. Council of the European Union. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures. Doc. 10198/1/04 REV 1. 2004 [Electronic resource] // Public Register of Council Documents [Official website]. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf> (accessed: 19.08.2011).

15. Council of the European Union. EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures and Corrigendum. Doc. 10533/06 and Doc. 10533/06 COR 1. 2006 [Electronic resource] // Public Register of Council Documents [Official website]. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10533.en06.pdf> (accessed: 19.08.2011).

16. Council of the European Union. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy. Doc. 15114/05. 2005 [Electronic resource] // Council of the European Union [Official website]. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf> (accessed: 15.09.2011).

17. *De Burca G.* The European Courts and the Security Council: Between Dedoublement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci // The European Journal of International Law. 2009. № 20 (3). P. 853—887.

18. *De Sena P., Vitucci M.* The European Courts and the Security Council: Between Dedoublement Fonctionnel and Balancing of Values // The European Journal of International Law. 2009. № 20 (3). P. 889—896.

19. *Eriksson M.* In Search of a Due Process — National Sanctions Practices in 11 European Countries. Uppsala: Uppsala University, 2009.

20. European Commission (External Relations). Factsheet on Sanctions or Restrictive Measures. 2009 [Electronic resource] // European Commission [Official website]. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf (дата обращения: 17.08.2011).

21. European Commission. Restrictive Measures. 2011 [Electronic resource] // European External Action Service [Official website]. URL: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf (accessed: 17.08.2011).
22. House of Commons Library Briefing Paper “People’s Mujahiddin of Iran (PMOI) or Mujahiddin e Khalq (MEK): An Update”. March 23, 2009 [Electronic resource] // The UK Parliament [Official website]. URL: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snia-05020.pdf> (accessed: 15.08.2011).
23. *Jones S.* The Rise of European Security Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
24. *Knodt M., Princen S.* Introduction. Puzzles and Prospects in Theorizing the EU’s External Relations // Understanding the European Union’s External Relations / Ed. by M. Knodt and S. Princen. L.: Routledge, 2003. P. 1—17.
25. *Neuilly Y.* European External Relations Fields: The Multi-Pillar Issue of Economic Sanctions against Serbia // Understanding the European Union’s External Relations / Ed. by M. Knodt and S. Princen. L.: Routledge, 2005. P. 92—106.
26. *Paasivirta E., Rosas A.* Sanctions, Countermeasures, and Related Actions in the External Relations of the European Union: A Search for Legal Frameworks // The European Union as an Actor in International Relations / Ed. by E. Cannizzaro. The Hague: Kluwer, 2002. P. 207—218.
27. *Petiteville F.* Exporting “values”? EU External Co-operation as a “Soft Diplomacy” // Understanding the European Union’s External Relations / Ed. by M. Knodt and S. Princen. L.: Routledge, 2005. P. 125—139.
28. *Portela C.* European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? L.: Routledge, 2010.
29. Treaty of Lisbon. 2009 [Electronic resource] // Council of the European Union [Official website]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1296&lang=en> (accessed: 19.08.2011).
30. *Tridimas T.* Terrorism and the ECJ: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order // European Law Review. 2009. № 34 (1). P. 103—126.