УДК 001:341.1/8

Адель АБДУЛЛИН

Мария КЕШНЕР

ПРИМЕНЕНИЕ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЕС: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Статья поступила в редакцию 25.06.2021

Аннотация. Международная обстановка и растущие внешние вызовы дали новый импульс развитию внешней политики и политики безопасности ЕС. Продвижение европейских интересов и ценностей на мировой арене и повышение способности ЕС действовать автономно являются одними из основных приоритетов «Новой стратегической повестки дня Евросоюза на 2019–2024 гг.». Среди важных внешнеполитических инструментов, имеющихся в арсенале ЕС, можно выделить ограничительные меры (*restrictive measures, sanctions*) в отношении государств, физических лиц и организаций. Цель настоящего исследования – проанализировать процессы концептуализации нормативных основ европейской политики применения ограничительных мер. Сделан вывод, что задачам автономизации внешней политики и политики безопасности ЕС и «более сильной Европы в мире» отвечают следующие содержательные компоненты отмеченных процессов концептуализации: контрмеры третьих государств и юрисдикционные контрмеры.

Ключевые слова: контрмеры, контрмеры третьих сторон, юрисдикционные контрмеры, нарушения обязательства *erga omnes*, международные санкции, совместная ответственность, внешняя политика и политика безопасности ЕС.

Ограничительные меры (в самом широком плане) являются одним из внешнеполитических нарративов политики Европейского союза. Их значимость подчеркивают как на уровне институтов ЕС, так и в научно-исследовательском дискурсе [Dupont, 2012: 301]. В настоящее время ЕС реализует более сорока режимов ограничительных мер². При этом можно наблюдать процесс санкционной эскалации, который развивается в следующих направлениях: постепенное расширение оснований для введения режимов ограничительных мер (постановка целей), появление новых форм реализации, создание и укрепление инфраструктуры ограничительных мер

© **Абдуллин Адель Ильсиярович** – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права юридического факультета Казанского федерального университета, **Адрес:** 420008, Россия, Казань, ул. Кремлевская, 18. **E-mail:** adelabdouline@yandex.ru

© **Кешнер Мария Валерьевна** – к.ю.н., доцент кафедры международного и европейского права юридического факультета Казанского федерального университета. **Адрес:** 420008, Россия, Казань, ул. Кремлевская, 18. **E-mail:** mvkeshner@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope720217283>

² EU Sanctions Map. URL: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (дата обращения: 20.03.2021)

(создание органов соответствующей функциональной компетенции)¹, ведение санкционных списков. Показательным нарративом является и все большая автономизация политики применения ограничительных мер; свидетельство тому – возрастание количества режимов, введенных ЕС в отсутствие решений Совета Безопасности ООН и без сопряжения с санкциями США², и применение юрисдикционных контрмер.

Практика применения Евросоюзом ограничительных мер свидетельствует о появлении новых тенденций, требующих правового анализа и оценки с точки зрения как европейского, так и международного права. В их числе особо стоит выделить применение коллективных контрмер: контрмер в коллективных интересах [Alland, 2002: 1221; Bird, 2010: 883; Koskeniemi, 2001: 337] и контрмер третьих сторон [Dawidowicz, 2016: 3; Katselli, 2005].

Контрмеры третьих сторон ЕС: альтернатива международным санкциям ООН?

Начиная с 2014 г. Евросоюз проводит политику применения ограничительных мер в отношении Российской Федерации. Этот режим пересматривается с определенной периодичностью, преимущественно в части расширения оснований и их содержания. При этом Совет ЕС начал внедрять практику обращений/призывов к государствам, не входящим в Союз, по принятию ограничительных мер, аналогичных европейским. Результатом стала имплементация государствами, не входящими в ЕС, режимов ограничительных мер, схожих с введенными ЕС в отношении России. В их числе отметим Черногорию, Исландию, Норвегию, Албанию, Лихтенштейн и Швейцарию³.

Ранее, в 2011 г., ЕС ввел ограничительные меры в отношении Сирии по обвинению в массовых нарушениях международного режима прав человека и гуманитарного права⁴. Их содержание также неоднократно обновлялось в сторону расширения видов и форм осуществления. Албания, Хорватия, Грузия, Исландия, Лихтенштейн, Македония, Молдова, Черногория, Норвегия и Сербия, декларируя, что «разделяют цели Решения Совета 2011/273/CFSP», присоединились к режиму санкций ЕС и обязались обеспечить его выполнение. Австралия, Канада, Япония, Швейцария и США также предприняли аналогичные действия против Сирии⁵.

¹ В числе таких органов необходимо отметить Генеральный директорат по финансовой стабильности, финансовым услугам и рынкам капитала, Совет рабочей группы советников по международным отношениям (Working Part of Foreign Relations Counsellors (RELEX)).

² Priorities for the EU's new foreign policy agenda up to 2024. URL: <https://dgap.org/en/research/publications/priorities-eus-new-foreign-policy-agenda-2024> (дата обращения: 20.03.2021)

³ Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with the Council Decision 2010/639/CFSP concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, as amended by Council Decision 2011/69/CFSP. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/119568.pdf (дата обращения: 10.03.2021)

⁴ Council Decision 2011/273/CFSP of 9 May 2011 [2011] OJ L 121/11; Council Decision 2011/782/CFSP of 1 December 2011 [2011] OJ L 319/56.

⁵ President Obama's Executive Orders 13573, 18 May 2011 and 13582, 17 August 2011. Australian Depart-

Из недавних решений – санкции ЕС, введенные в 2020 г. в связи с событиями вокруг предполагаемого отравления Алексея Навального¹. Британия при этом объявила решение «применить санкции против шести физических и юридических лиц, причастных к отравлению и попытке убийства г-на Навального в рамках режима санкций ЕС в отношении химического оружия»². Отмеченные выше ограничительные меры вступили в силу до введения принудительных мер, принятых Советом Безопасности в соответствии с главой VII Устава ООН (Ливия, Иран) либо в их отсутствие и по настоящее время (Россия, Сирия).

Объединяющими сущностными признаками в понимании ограничительных мер, применяемых ЕС на коллективной основе, выступают цели и основания, субъекты введения. Цель введения – общие интересы, фундаментальные ценности международного сообщества, выражение коллективной солидарности по защите международного правопорядка. Основания введения, как правило, – потенциальное нарушение тем или иным государством обязательств *erga omnes*. Субъекты: Евросоюз, инициирующий введение, а также третьи государства, не являющиеся «основными» пострадавшими от атрибутируемого международного правонарушения, но присоединяющиеся к введенным ограничительным мерам в отмеченных целях.

Задача квалификации и легитимизации условий применения контрмер была поставлена КМП ООН в процессе работы над темой ответственности государств. Однако обсуждение потенциальной возможности применения контрмер не пострадавшими государствами оказалось крайне противоречивым в Комиссии. Критическая аргументация по исключению положений о контрмерах третьих сторон из проекта Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния заключалась в противоречивом характере межгосударственной практики и отсутствии *opinio juris*. Члены КМП заявили, что практика контрмер третьих сторон была «глубоко переплетена с политикой» и относилась к «области, в которой граница между международным правом как таковым и внешними отношениями была довольно нечеткой»³. Практика была «слишком близка к политике, более, чем к закону, чтобы демонстрировать существование любого такого права»⁴.

ment of Foreign Affairs and Trade, 'Australia's autonomous sanctions: Syria. 13 May 2011. www.dfat.gov.au/un/unsanctions/syria_autonomous_sanctions.html; Swiss State Secretariat for Economic Affairs, 'Mesures à l'encontre de la Syrie. 18 May 2011. URL: www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/04669/index.html; Canadian Department of Foreign Affairs, Trade and Development, 'Canadian Sanctions Related to Syria. 24 May 2011. www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/syria-syrie.aspx>; Ministry of Foreign Affairs of Japan, 'Implementation of measures to freeze the assets of President Bashar Al-Assad and his related individuals and entities in Syria' (9 September 2011. URL: www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/9/0909_02.html (дата обращения: 20.03.2021)

¹ Council implementing regulation (EU) 2020/1480 of 14 October 2020, Implementing Regulation (EU) 2018/1542 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN> (дата обращения: 20.03.2021)

² UK sanctions Alexey Navalny's poisoners. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-sanctions-alexey-navalnys-poisoners> (дата обращения: 20.03.2021)

³ YB ILC (2000) vol I, 282, para 46 (Mr Sreenivasa Rao); *ibid* 296, para 46 (Mr Opetti Badan).

⁴ *Ibid* 333, para 20 (Mr Rodríguez Cedeño).

В итоге, по рекомендации рабочей группы, Комиссия исключила проект статьи 54: в комментарии КМП отмечалось, что в соответствии с международным правом «не было четко признанного права» принимать сторонние контрмеры¹. Такое решение Комиссии стало результатом превалирования понимания высокой степени риска, связанной с использованием контрмер на коллективной основе в качестве применения силы: положения статьи 54 могут обеспечить лишь поверхностную легитимность «самодельной» системе санкций, угрожающей системе безопасности на основе Устава ООН. Однако крайне важно следующее – Комиссия оставила вопрос «для решения в ходе дальнейшего развития международного права» [Crawford, 2006: 2]. Принципиально необходимо отметить, что ключевой вопрос: «имеет ли государство право принимать сторонние контрмеры в рамках современного международного права?», разрешен Евросоюзом положительно. Подтверждением тому служат акты ЕС, позволяющие с уверенностью определить последовательное формирование Союзом практики применения контрмер третьих сторон. В числе «показательных» актов, легитимирующих подобную практику — Заявление относительно ограничительных мер в ответ на «незаконную аннексию» Крыма и Севастополя² и Решение Совета об ограничительных мерах против распространения и применения химического оружия. И это в дополнение к более чем тридцати автономным режимам санкций, введенным ЕС³. Согласно статье 7 Решения Евросоюз обратился с призывом к другим государствам ввести ограничительные меры, аналогичные содержащимся в отмеченном акте. Цель действий, прослеживаемых в обращении, заключается в максимальном усилении ограничительного эффекта от введенных ЕС мер.

В 2004 г. Советом ЕС были приняты Основные принципы применения ограничительных мер (санкций) – концептуальный по содержанию акт, на уровне принципа предусматривающий «стремление Совета заручиться международной поддержкой как можно более широкого круга партнеров в поддержку автономных санкций ЕС с целью повышения их эффективности»⁴. В целом политика применения автономных ограничительных мер ЕС находится в числе приоритетов внешней политики и политики безопасности ЕС. В программном документе «Общая внешняя политика и политика безопасности – наши приоритеты в 2019 г.» отмечено, что ограничительные меры «нацелены на тех, кто несет ответственность за политику и практику, тех, кто нарушает международное право, чтобы вызвать изменения». И далее: эти меры

¹ J (2003) The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries. Cambridge University Press, Cambridge.

² Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol. Decision 2020/850 amending Decision 2014/386/CFSP. Published on 19.06.2020 in the Official Journal of the European Union L 196 p.12. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/24/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-in-response-to-the-illegal-annexation-of-crimea-and-sevastopol/pdf> (дата обращения: 20.03.2021)

³ Council decision (CFSP) 2018/1544 of 15 October 2018 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1544> (дата обращения 20.03.2021)

⁴ Council of the European Union, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) (2004) para 3, URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>. (дата обращения 20.03.2021)

рассматриваются как «сильный инструмент защиты прав на службе интересов безопасности ЕС»¹. В контексте исследуемых вопросов существенный факт заключается в том, что ЕС впервые в числе объектов ограничительных мер определяет третьи государства, формулируя продолжение «целенаправленной политики использования ограничительных мер в отношении третьих стран, отдельных лиц, организаций и групп в качестве инструмента достижения своих целей в области внешней политики и политики безопасности в соответствии с принципами Устава ООН и CFSP»².

Возникает вопрос о причинах продвижения Евросоюзом подобной политики. Прежде всего, должно быть, ее реализация нацелена на консолидацию Европейским союзом других государств вокруг внешнеполитической повестки ЕС. При этом он претворяет в практические решения задачу институционализации автономной политики применения ограничительных мер, определяя себя в качестве защитника многостороннего общественного порядка и коллективных ценностей: «Мы возьмем на себя ответственность в первую очередь за Европу и прилегающие к ней регионы, а также будем стремиться к целенаправленному взаимодействию на более отдаленных территориях. Мы будем действовать глобально, чтобы устранить коренные причины конфликтов и нищеты и отстоять неделимость и универсальность прав человека»³.

Во внешнеполитическую повестку Союзом был введен в оборот и стал устойчивым термин с совершенно четкой и целевой коннотацией – государства партнеры-единомышленники (*like-minded partners*). Предельно ясно обозначена связь между обеспечением максимизации эффективности и воздействия ограничительных мер и поддержанием связи с партнерами-единомышленниками в отношении их реализации. Наиболее часто в качестве подобных партнеров-единомышленников выступают государства-кандидаты Черногория и Албания, страны ЕАСТ Исландия и Норвегия – члены Европейской экономической зоны, а также Украина и Грузия.

Практику применения Евросоюзом контрмер третьих сторон с высокой долей условности можно назвать ограниченной. Как замечает М. Давидович, «даже если государства прямо не использовали концепцию контрмер третьей стороны, практика государств тем не менее показывает, что они полагались на нее по существу. Другими словами, государства ввели противозаконные односторонние санкции на основании четкого юридического обоснования, а именно, обеспечения соблюдения общих норм, указанных в статье 48 *Статей об ответственности государств*. Это обоснование точно соответствует контрмерам третьей стороны как правовой категории» [Dawidowicz, 2016: 3]. Из российских исследователей отметим аналогичный

¹ CFSP Report 2019 - Our priorities in 2019. Brussels, 14 October 2019. Security and Defence. 221. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12963-2019-INIT/en/pdf>
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12963-2019-INIT/en/pdf>. Также CFSP Report – Our priorities in 2018. Brussels, 9 July 2018. Security and Defence. 129. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10766-2018-INIT/en/pdf> (дата обращения 20.03.2021)

² CFSP Report 2019 – Our priorities in 2019. Brussels, 14 October 2019. Security and Defence. 221. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12963-2019-INIT/en/pdf>
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12963-2019-INIT/en/pdf>.

³ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (дата обращения 20.06.2021)

подход Айман Смагуловой, согласно которому практика обращения к контрмерам международных организаций, иных, чем потерпевшие, является широко распространенной, последовательной и установившейся и имеются основания полагать, что процесс формирования международного обычая запущен [Смагулова, 2018: 128].

Апеллировать же к нелегитимности контрмер третьих сторон на основании отсутствия их санкционирования Советом Безопасности ООН означает отрицать реалии развития международного права, которое, как полагает Катцелли, «в настоящее время движется к принятию новых механизмов для его принудительного применения в попытке сбежать от правовой стагнации, навязанной собственной недостаточной обязательной юрисдикцией над наиболее вопиющими нарушениями международного права» [Katselli, 2005: 18].

Не отрицая в ряде случаев фактор политической мотивированности, применение Евросоюзом отмеченных мер можно определить как последовательную практику, развивающуюся в направлении все более представительного охвата числа государств. Она подвержена правовому анализу и оценке, что в совокупности позволяет выявить тенденцию к концептуализации на уровне ЕС и формированию норм международного обычного права [Wood, 2014: 38]. Центральная проблема отмеченной практики, помимо номинализма в квалификации исследуемых ограничительных мер, заключается в сложности признания ее законности или незаконности с точки зрения международного права, права международной ответственности.

Дальнейшему разрешению проблемы легитимизации контрмер третьих государств будет способствовать ответ на вопрос о том, соответствуют ли они правовому режиму контрмер и условиям их применения в соответствии со статьями 49–54 Статей об ответственности государств, или их применение обуславливает необходимость соблюдения отличных процессуальных и материальных условий. Исследуя законность с точки зрения международного права режима ограничительных мер против Ирана, введенных ЕС параллельно с санкционным режимом Совета Безопасности ООН, Дюпон квалифицирует их как контрмеры, отвечающие условиям Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния [Dupont, 2012: 336]. Критический взгляд на приведенную позицию сразу открывает проблему соблюдения условия соразмерности (статья 51 Статей об ответственности государств) в контексте практики контрмер третьих сторон: посредством некоторой координации между реагирующими третьими сторонами для того, чтобы режим в целом был соразмерен причиненному вреду.

Совместная ответственность: в поисках справедливости и многосторонности

Подтверждением тенденции к нормативной концептуализации контрмер третьих сторон служат положения проекта Руководящих принципов совместной ответственности в международном праве. Принципы представляют итог крупного научно-исследовательского проекта «Совместная ответственность в международном праве», осуществляемого с 2010 г. амстердамским Центром международного права под научным руководством профессора международного публичного права юридического факультета университета Амстердама, члена Постоянной палаты третейского суда, бывшего президента Европейского общества международного права Андре

Ноллкаемпера¹. При этом на уровне ЕС существует четкое понимание значимости результатов исследования: проект финансировался за счет расширенного гранта Европейского исследовательского совета².

Среди предшествующих работ, заложивших основы концептуального подхода и методику исследования темы, важно отметить «Принципы общей ответственности в международном праве» [Nollkaemper, Plakokefalos, 2014], «Общая ответственность в области международного права: Концептуальная основа» [Nollkaemper, Jacobs, 2013].

В международной практике нередко ситуации, когда результатом деятельности нескольких государств и международных организаций становится нанесение неделимого ущерба третьему субъекту. Такие прецеденты характерны для нарушений норм права вооруженных конфликтов, международного гуманитарного, экологического, миграционного права. В настоящее время подобные ситуации не урегулированы нормами права международной ответственности, а существующие принципы международной ответственности не позволяют обеспечить реализацию совместной ответственности. Вследствие этого их существование представляет значительную сложность в вопросах разделения ответственности и распределения возмещения между субъектами, которые способствовали нанесению неделимого ущерба третьей стороне.

Согласно Руководящим принципам, определяющим признаком совместной ответственности является то, что несколько международных лиц, совершая одно или несколько международно-противоправных деяний, способствуют причинению неделимого вреда [Nollkaemper et al, 2020]. Соответственно реализация совместной ответственности предполагает разделение двумя или более международными лицами ответственности за свой вклад в неделимый ущерб третьим лицам. Совместная ответственность может возникать в результате коллективного поведения в ситуациях, когда международные лица участвуют в сотрудничестве, например, в многонациональных военных операциях или в результате независимого поведения, когда, скажем, несколько государств самостоятельными действиями способствуют нанесению экологического вреда.

Цель Руководящих принципов, в понимании авторов проекта, определена как стремление «обеспечить руководством судей, практиков и исследователей, когда они сталкиваются с юридическими вопросами о совместной ответственности государств и международных организаций за их вклад в неделимый ущерб третьим сторонам». Авторы определяют «интерпретационный характер» принципов: основываются на существующих нормах права международной ответственности, расширяя их, а также содержат новые толкования. Данный подход обосновывается опорой

¹ Процесс разработки проходил в период с 2016 по 2019 г. и включал обсуждения в академических кругах, консультации с практиками и международными судьями. В состав Редакционного комитета входили Андре Ноллкаемпер (сопредседатель), Жан д'Аспремон (сопредседатель), Кристиан Альборн, Беренис Бутин, Наташа Недески и Илиас Плакокефалос. Редакционному комитету помогал Консультативный комитет в составе: Дов Якобс (председатель), Гельмут Ост, Кристен Бун, Пьер д'Аржан, Маркос Каравиас, Саймон Олесон и Кристиан Тамс, а также при исследовательской поддержке Эмили ван ден Ховен.

² SHARES. URL: <http://www.sharesproject.nl/about/> (дата обращения: 01.03.2021)

«на авторитетную практику и научные знания для решения сложных вопросов совместной ответственности» [Nollkaemper et al, 2020].

Содержание принципа 13 «Общая ответственность за серьезные нарушения императивной нормы общего международного права» не только подтверждает конкретные последствия, которые возникают, когда несколько международных лиц совершают подобное нарушение, но и расширяет сферу действия положений статей 40 и 41 Статей об ответственности государств и статей 41 и 42 Статей об ответственности международных организаций, включая обязательства международных организаций в отношении серьезных нарушений императивных норм государствами. В соответствии с принципом «Когда несколько международных лиц совершают одно или несколько международно-противоправных деяний, которые представляют собой серьезное нарушение обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права, и способствуют причинению неделимого вреда, все другие международные лица несут обязательства:

(а) сотрудничать, чтобы положить конец серьезному нарушению;

(б) не признавать законной ситуацию, созданную серьезным нарушением, и не оказывать помощь или содействие в сохранении этой ситуации»¹.

Принцип 14 (параграф 2) включает в число субъектов призвания к ответственности «международное лицо, иное, нежели потерпевшее международное лицо в ситуации, если нарушенное обязательство принадлежит группе международных лиц, которая включает это международное лицо, или международному сообществу в целом».

Соответственно, дальнейшая разработка концепции совместной ответственности должна вестись в направлении разрешения ключевого вопроса реализации совместной ответственности – распределения таковой между множественными акторами, несущими ответственность, а именно критериев распределения.

Юрисдикционные контрмеры

Развитие политики расширения национальной юрисдикции побудило ЕС принять ответные меры в отношении иностранного экстерриториального законодательства. Исторически блокирующее законодательство было принято на специальной основе для противодействия экстерриториальной юрисдикции США в отношении отдельных отраслей и вопросов, преимущественно касающихся антимонопольных аспектов. Однако с конца 1970-х гг. наблюдается движение к использованию блокирующего законодательства более общего, предупредительного характера, запрещающего полностью или частично соблюдение иностранных экстерриториальных требований, запретов и судебных решений, затрагивающих торговые и другие интересы государств.

Тенденция к использованию общих законов о блокировании свидетельствует, что проблемы экстерриториальности вышли за рамки антимонопольного законодательства: если ранее экстерриториальное применение национального антимонопольного законодательства вызывало наибольшую полемику, в настоящее время центром дебатов об экстерриториальности и ответного блокирующего законодательства являются первичные и вторичные экстерриториальные санкции, направленные на достижение целей внешней политики. Показательно при этом, что большинство бло-

¹ Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law. The European Journal of International Law Vol. 31 no. 1 URL: <http://www.ejil.org/pdfs/31/1/3037.pdf> (дата обращения 20.03.2021)

кирующих законов все также являются ответными мерами в отношении экстерриториального законодательства США. Блокирующий статут ЕС был принят в 1996 г. в ответ на решение США ввести экстерриториальные санкции в отношении Кубы, Ирана и Ливии. Цель статута – защита операторов ЕС, а также коммерческой деятельности от воздействия экстерриториального законодательства, указанного в Приложении. Статут защищает операторов ЕС независимо от их размера и сферы деятельности посредством:

- аннулирования действия в ЕС любого иностранного судебного решения, основанного на иностранных законах, перечисленных в Приложении;
- разрешения операторам ЕС взыскивать в судебном порядке убытки, вызванные экстерриториальным применением иностранных законов, перечисленных в Приложении к статуту¹.

Статут запрещает соблюдение операторами ЕС любых требований или запретов, основанных на иностранных законах. Операторы ЕС, чьи экономические и финансовые интересы затрагиваются экстерриториальным применением законов, обязаны информировать Европейскую комиссию.

Вышеприведенный анализ блокирующего законодательства ЕС позволяет определить содержащиеся в них положения как юрисдикционные контрмеры – ответные меры, вводимые ЕС для противодействия или нивелирования последствий экстерриториальной юрисдикции отдельных государств посредством реализации законодательных механизмов следующего содержания: запрещающих предоставление доказательств и производство доказательств в иностранном производстве; направленных на блокирование или предотвращение исполнения иностранных судебных решений; запрещающих соблюдение распоряжений иностранных властей.

После объявления США 8 мая 2018 г. решения отказаться от Совместного всеобъемлющего плана действий ССВПД, ЕС, напротив, принял Декларацию, подтверждающую приверженность дальнейшему полному и эффективному осуществлению СВПО², и сообщил о намерении действовать по четырем направлениям в целях защиты интересов компаний ЕС, инвестирующих в Иран. Так, в рамках первого направления был запущен официальный процесс активации Блокирующего статута посредством обновления списка санкций США в отношении Ирана, попадающих в сферу его действия. Обновленный Статут вступил в силу 7 августа 2018 г. и непосредственно применяется во всех государствах–членах ЕС.

Европейская комиссия при этом четко обозначила позицию в отношении внешнеполитической составляющей обновленного Блокирующего статута: он не предназначен для того, чтобы заставить операторов ЕС вести дела с каким-либо государством (включая Иран), а чтобы предоставить операторам ЕС свободу участво-

¹ Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom. Official Journal L 309, 29/11/1996 P. 0001 – 0006 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271> (Дата обращения: 20.03.2021)

² Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/> (дата обращения: 20.03.2021)

вать в таком бизнесе, если они того пожелают. В частности, Европейская комиссия заявляет, что «операторы ЕС могут свободно вести свой бизнес так, как они считают нужным, в соответствии с законодательством ЕС и национальными применимыми законами»¹.

Следует признать, что шаги по реализации и соблюдению Блокирующего статута в ЕС с 1996 года были ограниченными и непоследовательными. Некоторые государства ЕС не ввели национальное законодательство по применению санкций за нарушение Статута.² Документ рассматривался, скорее, как инструмент политического регулирования превентивного характера во взаимоотношениях с США.

Однако международный охват финансовой системы США и присутствие многих европейских компаний в США остро ставят вопросы эффективности имплементации в ЕС обновленного Блокирующего статута. Скорее всего, результаты имплементации Статута будут сопряжены с геополитическим климатом между США и ЕС, решимостью и последовательностью Еврокомиссии в урегулировании ряда проблем с соблюдением требований Статута.

Операторы ЕС могут оказаться в ситуации коллизии между соблюдением экстерриториальных санкций США в отношении Ирана и риском подвергнуться вторичным санкциям в соответствии с Блокирующим статутом ЕС или его соблюдением и потенциальным риском нарушения санкций США. В особо уязвимом положении находятся банки³ и финансовые институты. Продолжать работу на иранском рынке — значит подвергаться риску американских штрафов Управления по контролю за иностранными активами Министерства финансов США, возможно значительно превышающих прибыль, в том числе риску оказаться в санкционном списке, либо прекратить деятельность, неся убытки, но сохранить возможность работать на американском рынке и оставаться в долларовой финансовой системе. Также возрастает риск судебного разбирательства в связи с тем, что Статут предусматривает возможность возмещения убытков оператором ЕС в результате применения блокирующего законодательства. В то же время в пользу решимости «повышения устойчивости ЕС к экстерриториальным санкциям, принятым третьими странами», свидетельствуют положения, изложенные председателем Еврокомиссии в письме-миссии назначаемому комиссару по финансовой стабильности, финансовым услу-

¹ Guidance Note Questions and Answers: adoption of update of the Blocking Statute (2018/C 277 I/03). SECTION 1: GENERAL. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2018.277.01.0004.01.ENG&toc=OJ:C:2018:277I:TOC>. (дата обращения: 25.03.2021)

² Статья 9 Блокирующего статута предусматривает, что каждое государство-член определяет санкции, которые будут наложены в случае нарушения любого соответствующего положения Статута. Такие санкции должны быть эффективными, пропорциональными и сдерживающими. The Blocking Statute: protecting EU operators, reinforcing European strategic autonomy. Article 9. URL: https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/blocking-statute_en. (дата обращения: 20.03.2021)

³ Управление по контролю за иностранными активами США накладывало штрафы на банки BNP Paribas, Credit Agricole, Commerzbank AG. В 2018 г. крупные штрафы выплачивали Societe Generale и JPMorgan Chase, в 2014 г. Банк Москвы — более \$9 млн. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/110395>; <https://www.kommersant.ru/doc/3896693> (дата обращения: 08.10.2021)

гам и рынкам капитала Мейрид МакГиннесс¹. В частности, отмечается непосредственная взаимосвязь предполагаемой работы по повышению устойчивости с инициативой экономического суверенитета ЕС.

Заключение

Практика применения Евросоюзом ограничительных мер позволяет сделать вывод о концептуализации правовых конструкций реализации Союзом политики ограничительных мер, которая в своей международно-правовой составляющей представляет прогрессивное² развитие ряда важнейших положений вопросов международной ответственности. Кроме того, практика демонстрирует фундаментальный нарратив – смещение уровня нормативного регулирования вопросов международной ответственности с универсального на региональный в рамках европейского правопорядка.

С большой долей уверенности стоит предполагать сохранение востребованности и значимости данного внешнеполитического инструмента в заявленных ЕС приоритетах «Новой стратегической повестки дня ЕС на 2019–2024 гг.»³. Направления дальнейшей концептуализации исследуемой политики можно определить следующим образом: контрмеры третьих государств – решение задач добавленной стоимости ЕС как основы для внешнеполитических действий в сопряжении с партнерами–единомышленниками; юрисдикционные контрмеры – уменьшение фрагментации внешних компетенций и возрастание экономического суверенитета ЕС; совместная ответственность – закрепление европейской повестки и выход на лидирующие позиции по защите многосторонности во все более одностороннем мире. Реализация совместной ответственности представляет в настоящее время «серую зону», где нет нормативного регулирования, а действует право сильного.

Список литературы

Смагулова А. (2018) Контрмеры международных организаций, не являющихся потерпевшими: «ноу-хау» или сложившийся обычай? *Международное правосудие*, № 3 (27). С. 128–140.

References

Alland D. (2002) Countermeasures of General Interest, *European Journal of International Law*, 13, pp. 1221–1239.

Bird A. (2010) Third State responsibility from human rights violations, *European Journal of International Law*, 21, pp. 883–900, doi: 10.1093/ejil/chq066

Dawidowicz M. (2016) Third-party countermeasures: A progressive development of international law?, *QIL*, Zoom-in 29, pp. 3–15.

Dupont P. (2012) Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran, *Journal of Conflict and Security Law*, 17(3), pp. 301–336. Retrieved June 16, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/26296235> (accessed: 20.06.2021)

¹ Commissioner-designate for Financial Services, Financial Stability and the Capital Markets Union, Brussels, 13 September 2020. URL:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/president_von_der_leyens_mission_letter_to_mairead_mcguinness.pdf (дата обращения: 20.03.2021)

² Прогрессивное развитие международного права – юридический термин, означающий подготовку нормативных актов по тем вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще мало развито в практике отдельных государств.

³ Документ был согласован Европейским советом 20 июня 2019 г. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (дата обращения: 20.03.2021)

- Crawford J. (2006) State Responsibility, (c) Countermeasures (51) Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], URL: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1093> (accessed: 20.03.2021)
- Černic L. (2021) The Reformed EU Human Rights Sanctions Regime: A Step Forward or an Empty Threat? *Business and Human Rights Journal*, 1-8. doi:10.1017/bhj.2021.37
- Katselli E. (2005) Countermeasures by Non-Injured States in the Law on State Responsibility, URL: http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Katselli_874.pdf (accessed: 20.03.2021)
- Koskeniemi M. (2001) Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?, *BYIL* 71, pp. 337–356.
- Nollkaemper A., Plakokefalos I. (2014) *Principles of Shared Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art*. Cambridge University Press. 397 p.
- Nollkaemper A., Jacobs D. (2013) Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, *Michigan Journal of International Law*, Volume 34, Issue 2, pp. 360–438.
- Nollkaemper A., d'Aspremont J., Ahlborn C., Boutin B., Nedeski N., Plakokefalos I., collaboration of Jacobs D. Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law, *European Journal of International Law*, 2020, Vol. 31, Iss. 1, pp. 1–16, doi.org/10.1093/ejil/cha017
- Schechinger J. (2015) Distribution of Responsibilities in International Law (Shared Responsibility in International Law). Eds. Nollkaemper A., Jacobs D. Cambridge: Cambridge University Press, 448 p.
- Smagulova A. (2018) Kontrmery mezhdunarodnyh organizacij, ne javlyayushchihsya poterpevshimi: «nou-hau» ili slozhivshijsya obyčaj? [Countermeasures of international organizations that are not victims: "know-how" or established custom?], *Mezhdunarodnoe pravosudie*, No. 3 (27), pp. 128–140. (in Russian).
- Wood M. (2014) Second Report on Identification of Customary International Law by Special Rapporteur. UN Doc A/CN.4/672, 36–45.

Conceptualization of Restrictive Measures Policy in the Context of European Security Issues: New Approaches

Received 25.06.2021

Authors: Abdullin A., Doctor of Science (Law), Director of Department of International and European Law, Faculty of Law, Kazan Federal University. **Address:** Kremlyovskaya st. 18, Kazan, Russia, 420008. **E-mail:** adelabdouline@yandex.ru

Keshner M., Candidate of Science (Law), Associate Professor, Department of International and European Law, Faculty of Law, Kazan Federal University. **Address:** Kremlyovskaya st. 18, Kazan, Russia, 420008. **E-mail:** mvkeshner@gmail.com

Abstract. The changing international situation and growing external challenges have given a new impetus to further development of foreign and security policy of the EU. Promoting the EU interests and values on the world stage and enhancing the EU's ability to act autonomously are among the most significant directions of the new strategic agenda of the European Union for 2019–2024. One of the important foreign policy instruments in the EU's arsenal are restrictive measures against states, individuals and organizations (in the broadest sense). The aim of the study is the processes of conceptualization of the EU policy of the application of restrictive measures: the formation of the regulatory framework and the implementation mechanism, against the modern realities of the international and European legal order, in combination with the accumulated doctrinal resources and elements of the progressive development of the law of international responsibility. It is noted that it is in the EU space that the doctrinal potential is being formed, catalyzing the process of diversifying the formats of normative regulation in the sphere of implementing international responsibility. The authors test the hypothesis that the following substantive components of the noted conceptualization processes correspond to the tasks of "autonomization" of the EU foreign and security policy and "a stronger Europe in the world": countermeasures of third states; jurisdictional countermeasures; shared responsibility.

Key words: countermeasures, third party countermeasures, violations of the *erga omnes* obligation, jurisdictional countermeasures, international sanctions, shared responsibility, Foreign and Security Policy (CFSP), like-minded partners.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope720217283>