



УДК 341.1/8

Р. Абдуллаєв,аспірант кафедри права Європейського Союзу
та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ САНКЦІЙ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Санкції все частіше застосовуються Європейським Союзом як засіб міжнародного впливу чи примусової дипломатії [10, р. 2]. Зокрема, сучасна практика демонструє тенденцію до введення власних автономних санкцій, впровадження яких заходить далеко за рамки відповідних заходів ООН або відбувається самостійно. Як відзначається в доповіді Центру дослідження європейських політик, ЄС сам по собі здатний до потужного санкційного економічного впливу [5, р. 1]. Це не дивно, враховуючи солідарність держав-членів та рішучість ЄС «відстоювати його інтереси та цінності на міжнародній арені» [1, ст. 32]. ЄС володіє лише досить помірною військовою потужністю, проте має величезну економічну міць. Отже, застосування ЄС економічних та фінансових санкцій чи навіть погроза такого застосування є потужним інструментом ЄС, за допомогою якого він здійснює вплив на інших акторів на міжнародній арені.

Необхідно відзначити, що серед науковців відсутня єдина позиція щодо того, яка саме подія може вважатися початком існування санкцій у праві ЄС [4, с. 173]. Зокрема, на думку Р. Гінзберга, таким моментом слід вважати момент підписання Римських угод у 1957 році, відповідно до яких будь-яка країна-учасниця Співтовариства має право застосовувати такі заходи, які вважатиме за необхідні

для захисту докорінних інтересів своєї безпеки, що пов'язані із виробництвом чи торгівлею зброєю, амуніцією та воєнними матеріалами [11, р. 49]. Погоджуючись з цією думкою, Ж. Девіс додає, що цією статтею було вперше узгоджено перелік товарів, на які можуть бути накладені обмеження у торгівлі з третіми країнами [9, р. 80]. Своєю чергою А. де Вре та Х. Хазельт вважають, що такою датою слід вважати 1970 рік, коли було сформовано міждержавний механізм координації зовнішньої політики країн ЄЕС та започатковано дипломатичну практику взаємодії у виконанні санкційних резолюцій Ради Безпеки ООН [15, р. 96]. Слід відзначити, що ця полеміка не є суто абстрактною, адже вона зачіпає визначення сутності санкцій у рамках ЄС.

А.М. Саргсян виділяє чотири етапи становлення правового регулювання застосування економічних санкцій у праві ЄС [3, с. 237]. На першому етапі (1958–1970) питання про застосування санкцій залишалось у веденні окремих держав-членів Європейських Економічних Спільнот, що діяли на власний розсуд або згідно з резолюціями Ради Безпеки ООН. На цьому етапі санкції відрізнялися хаотичністю та малою ефективністю через неузгодженість дій держав-членів ЄЕС. Водночас виникає єдність розуміння того, що фінансово-економічні важелі зовнішньополітичного впливу мають свої переваги та



думка про те, що європейські санкційні механізми потребують удосконалення [4, с. 173].

Другий етап (1980–1992) характеризується підвищенням ролі інституцій ЄЕС, що діяли в рамках спільної торговельної політики. Прийняті інституціями ЄС рішення стають обов'язковими для держав-членів, а накладення цими інститутами економічних санкцій – незалежним від рішень Ради Безпеки ООН. Про початок цього етапу можна говорити із виданням 13 жовтня 1981 року так званої Доповіді про європейське політичне співробітництво (Лондонської доповіді) [14]. Нею було запропоновано впорядкувати механізми реагування ЄЕС на міжнародні кризи через механізм Політичного комітету міністрів держав-учасниць.

Третій етап розпочався в 1992 році із підписанням Маастрихтського договору, статтею 228а якого передбачалася можливість переривання економічних відносин з однією чи декількома третіми країнами в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки, при чому Союз мав виступати з єдиних позицій. Перелік підстав для застосування санкцій при цьому суттєво розширювався порівняно зі Статутом ООН, який допускає використання санкцій лише в разі виникнення загроз міжнародному миру та безпеці. Новостворений ЄС передбачив для себе можливість застосовувати санкції в разі порушень прав людини, загроз демократії, для стимулювання руху держав до вільного ринку, захисту власних ділових інтересів [15, р. 96]. З еволюцією європейських інституцій та особливо у зв'язку з війною в колишній Югославії у ЄС дійшли висновку про недостатню ефективність власних санкційних інструментів через непрозору процедуру прийняття рішень та через несприятливі гуманітарні наслідки їх застосування [4, с. 177]. Починається рух від всеохоплюючих до цільових санкцій.

Нарешті четвертий етап пов'язаний із набранням чинності Лісабонським договором у 2009 році, в якому були

остаточно прописані основні принципи Союзу, заради захисту яких можливе застосування санкцій [3, с. 243].

Необхідно відзначити, що протягом тривалого часу в праві ЄС поняття «санкції» чи «обмежувальні заходи» не використовувалися. Йшлося про торговельні обмеження, створення списків товарів, що не підлягають продажу, торговельні ембарго тощо. Першим документом, де вжито саме термін «санкції», стало, як здається, Керівництво з імплементації та оцінки обмежувальних заходів (санкцій) у рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, що було ухвалене Комісією в 2003 році [12]. У ньому зазначалося таке: «Бажано, аби заходи, що здійснюються, стосувалися так близько, наскільки можливо, відповідальних за політику чи дії, що призвели до рішення ЄС застосувати запобіжні заходи, а також брали до уваги гуманітарні наслідки, що вони можуть потягнути. Отже, заходи є «цільовими заходами» у майже всіх випадках, тобто обмежувальними заходами, які не зачіпають всіх транзакцій певної категорії з третьою країною, але лише ту частину таких транзакцій, яка стосується добре визначеної категорії фізичних чи юридичних осіб. Цільові заходи підвищують ефективність заходів та мінімізують їхні гуманітарні наслідки. Приклади включають фінансові обмеження, замороження фондів та обмеження в'їзду». У продовження документ визначив види можливих санкцій, серед яких – ембарго на постачання зброї, ембарго на постачання обладнання, що може використовуватися для внутрішніх репресій, інші обмеження експорту, обмеження імпорту, заборона польотів, обмеження в'їзду.

Подальший розвиток Керівництво набуло в 2004 році, коли Рада ЄС визначила свою загальну політику щодо санкцій, прийнявши документ під назвою «Базові принципи застосування обмежувальних заходів (санкцій)», розроблений Комітетом з питань політики та безпеки [6]. Ним було закріплено



рішучість ЄС застосовувати санкції як інструмент зовнішньої політики та встановлено основні стратегічні засади їх застосування.

У документі відзначалося, що санкції застосовуються у співробітництві з ООН, однак вказувалося і на те, що Союз може вдатися до санкцій у рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Що ще важливіше, Принцип 3 давав змогу накладати санкції ЄС автономно як частину заходів у боротьбі з тероризмом, розповсюдженням зброї масового ураження, а також як обмежувальний захід для підтримки поваги до прав людини, демократії та верховенства права. Згідно з Принципом Союз «здійснюватиме їх відповідно до власної спільної зовнішньої політики та політики безпеки».

У 2005 році було прийнято нову редакцію Керівництва 2003 року [13]. На відміну від попередньої у цій редакції основний упор зроблено на впровадженні механізмів ЄС з реалізації санкцій. Зокрема, було визначено компетенцію основних органів ЄС у впровадженні санкцій та механізм їх впровадження на європейському та національному рівнях.

Як уже відзначалося, вирішальним для становлення європейського санкційного інструментарію став Лісабонський договір. Ним було визначено принципи діяльності Союзу на міжнародній арені. У Договорі про функціонування Європейського Союзу статтю 301 Лісабонським договором було замінено статтею 215, в якій, зокрема, було вказано таке: «Якщо рішення, ухвалені відповідно до Глави 2 Розділу V Договору про Європейський Союз, передбачає припинення або обмеження, частково або повністю, економічних та фінансових відносин з однією або більше третіми країнами Рада, діючи кваліфікованою більшістю за спільною пропозицією Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та Комісії, ухвалює необхідні заходи. Рада інформує про це Європейський парламент. Якщо це

передбачено рішенням, ухваленим відповідно до Глави 2 Розділу V Договору про Європейський Союз, Рада може ухвалити обмежувальні заходи щодо фізичних або юридичних осіб та груп або недержавних організацій згідно з процедурою, зазначеною у частині 1» [2]. Таким чином, вперше на договірному рівні було встановлено, що санкційна політика ЄС може стосуватися не тільки держав, але й фізичних та юридичних осіб, інакше кажучи, було закріплено можливість використання цільового підходу до впровадження санкцій.

Імплементатії цих положень Лісабонського договору в аспекті санкцій має сприяти Керівництво з імплементатії та оцінки обмежувальних заходів (санкцій) у рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС [7], яке стало продовженням та подальшим розвитком Базових принципів 2004 року. Цей більш деталізований документ визначає низку принципів, що мають спрямовувати дії інституцій ЄС та держав-членів у формулюванні та імплементатії санкцій. Також ним створено єдиний набір стандартних дефініцій, що можуть використовуватися в правових актах.

Ще одним документом, що регулює використання санкцій Європейським Союзом, є Методичні рекомендації для ефективної імплементатії обмежувальних заходів (Best practices for the effective implementation of restrictive measures) [8]. Слід відзначити, що Рекомендації не носять зобов'язального характеру. Вони вважаються рекомендаціями, що не мають обов'язкової юридичної сили.

Прийняті наприкінці 2016 року Рекомендації визначили такі ключові методичні питання використання санкцій, як порядок ідентифікації фізичних та юридичних осіб, проти яких спрямовані санкції, питання помилок у визначенні таких осіб, видалення осіб із санкційних списків, фінансові питання обмежувальних заходів. Серед таких фінансових питань можна виділити адміністрування



заморожування активів, застосовування інформації компетентними особами, вплив на фінансові фонди, виключення із санкцій окремих осіб тощо.

Таким чином, станом на тепер склалася єдина система правового регулювання інституту санкцій у праві Європейського Союзу. Ця система еволюціонувала від всеохоплюючих санкцій до сучасних цільових санкцій. Водночас необхідно констатувати відсутність єдиного загальнозобов'язуючого документа високого рівня, що регулював би поведінку держав-членів ЄС у питанні санкцій. Ця проблематика врегульована численними актами (рекомендаціями, керівництвами) невисокого рівня, що робить систему гнучкою та здатною пристосовуватися до конкретних ситуацій.

Ключові слова: Європейський Союз, санкції, цільові санкції, санкції в праві Європейського Союзу.

Стаття присвячена генезі та сучасному стану правового регулювання інституту санкцій у праві Європейського Союзу. Розглядаються стадії становлення правового регулювання інституту санкцій. Досліджуються основні документи, що регулюють питання використання санкцій нині. Робиться висновок про відсутність єдиного загальнозобов'язуючого документа та регулювання інституту санкцій у праві ЄС на рівні окремих нормативних актів.

Стаття посвячена генезису і сучасному стану правового регулювання інституту санкцій в праві Європейського Союзу. Рассматриваются стадии становления правового регулирования института санкций. Исследуются основные документы, которые регулируют вопрос использования санкций в настоящее время. Делается вывод об отсутствии единого общеобязывающего документа и регулировании института санкций в праве ЕС на

уровне отдельных нормативно-правовых актов.

The article deals with the genesis and contemporary state of legal regulation of the institute of sanctions in the law of the European Union. It further reviews the stages of development of legal regulation of the institute of sanctions. Main documents regulating the use of the institute of sanctions at present are considered. It is concluded that there are no general document, and the regulation of the institute of sanctions in the EU law takes place on the level of separate acts.

Література

1. Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19920207.

2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

3. Саргсян А.М. Эволюция нормативно-правовой базы применения экономических санкций на пространстве Европейского Союза. Вестник Московского университета. 2011. № 3. С. 236–249.

4. Седляр Ю.О. Міжнародні санкції у світовій політиці: теорія і практика: монографія. Миколаїв: Чорноморський державний університет ім. П. Могили, 2013. 412 с.

5. Anthonius W. de Vries, Clara Portela and Borja Guijarro-Usobiaga, Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU, CEPS Special Report No. 95 / November 2014.

6. Council document 10198/1/04 Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 7 June 2004. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&j=ST%2010198%202004%20REV%201>.

7. Council document 11205/12 Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 13 April 2013. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&j=ST%209068%202013%20INIT>.

8. Council document 15530/16 Best practices for the effective implementation of



- restrictive measures, 14 December 2016. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15530-2016-INIT/en/pdf>.*
9. Davis J. *The Regulation of Arms and Dual-use Exports: Germany, Sweden and the UK*. Oxford: Oxford University Press, 2002. 360 p.
10. Gestry M. *Sanctions imposed by the European Union: legal and institutional aspects. International Conference on Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law, Rome, 13 February 2015*. 26 p.
11. Ginsberg R. *The EU in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham: Littlefield, 2001. 305 p.
12. *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Brussels, 3 December 2003. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015579%202003%20INIT>.*
13. *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Brussels, 2 December 2005. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015114%202005%20INIT>.*
14. *Report on European Political Cooperation (London, 13 October 1981). URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf.*
15. Wallensteen P. *International Sanctions: Lessons from the 1990s* / A. De Vries, H. Hazelzet (ed.). New York: Frank Cass, 2005. 247 p.

