



The Mechanism Of Implementation of the EU Sanctions Policy

UDC: 351:32

DOI: <https://doi.org/10.15421/152351>

Klymosyuk Andriy

Ph.D. in Law, <https://orcid.org/0000-0001-5017-3231>, klymosyuk.andriy@gmail.com

*State Institution of Higher Education "University of educational management"
National Academy of Educational Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)*

Abstract

Relevance. The European Union (EU) is a strategic partner of Ukraine, which respects its sovereignty and territorial integrity and actively supports our country in countering Russia's aggressive invasion. The EU's response to Russia's gross violation of international law and human rights was to impose unprecedented sanctions. Therefore, it is important to study the mechanism of implementation of the EU sanctions policy.

The purpose of the article is to conduct a thorough study of the mechanism of implementation of the EU sanctions policy.

Results. The author analyzes the EU sanctions policy by determining its purpose and the way in which the subject of public administration of sanctions processes influences the object of such administration. It is established that the EU sanctions policy is rarely implemented with a clearly defined purpose, and the objectives of sanctions are usually formulated in a rather general way, which has a negative impact on the subsequent assessment of the achievement of the sanctions objectives. The author proposes to divide the objects affected by the EU sanctions policy into general (states, economic sectors) and specific (organizations, individuals and entities). An instrument of influence on the object of the EU sanctions policy is the application of various restrictions, which are usually imposed in stages depending on the degree of escalation. It is substantiated that the system of actors implementing the EU sanctions policy is very extensive, since the public administration of sanctions processes is carried out both at the level of EU institutions and at the national level.

Conclusions. The study has shown that the management of sanctions processes in the EU has its own shortcomings and drawbacks, which should be taken into account by Ukraine in the development and implementation of its own sanctions policy, as well as in the context of European integration processes. This proves the need for further research in this area.

Keywords: sanctions, mechanism of implementation of the sanctions policy, sanctions policy of the European Union, subjects of implementation of the EU sanctions policy

Механізм реалізації санкційної політики Європейського Союзу

Климосьюк Андрій

*Державний заклад вищої освіти "Університет менеджменту освіти"
Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)*

Анотація

Актуальність. Європейський Союз (ЄС) є стратегічним партнером України, який поважає її суверенітет і територіальну цілісність та активно підтримує нашу державу у протидії загарбницькому вторгненню росії. Реакцією ЄС на грубе порушення росією міжнародного права та прав людини стало накладення безпрецедентних санкцій. Тому актуальним є питання щодо дослідження механізму реалізації санкційної політики ЄС.

Метою статті є проведення ґрунтовного дослідження механізму реалізації санкційної політики ЄС.

Результати. Проведено аналіз санкційної політики ЄС шляхом визначення її мети та способу впливу суб'єкта публічного управління санкційними процесами на об'єкт такого управління. Встановлено, що санкційна політика ЄС рідко реалізується з чітко визначеною метою, а цілі застосування санкцій, зазвичай, формулюються досить загально, що має негативний вплив на подальшу оцінку досягнення поставлених цілей санкцій. Об'єкти, на які справляється вплив внаслідок реалізації санкційної політики ЄС запропоновано поділяти на загальні (держави, сектори економіки) та конкретні (організації, фізичні та юридичні особи). Виявлено, що інструментом впливу на об'єкт реалізації санкційної політики ЄС є застосування різних обмежень, які, зазвичай, накладаються поетапно залежно від ступеня ескалації. Обґрунтовано, що система суб'єктів, які реалізують санкційну політику в ЄС є дуже розгалуженою, оскільки публічне управління санкційними процесами здійснюється як на рівні інституцій ЄС, так і на національному рівні.

Висновки. Проведене дослідження показало, що управління санкційними процесами в ЄС має свої недоліки, які повинні бути враховані Україною при розробленні та реалізації власної санкційної політики. Це доводить необхідність подальших наукових пошуків у цій сфері.

Ключові слова: санкції, механізм реалізації санкційної політики, санкційна політика Європейського Союзу, суб'єкти реалізації санкційної політики ЄС

Стаття надійшла / Article arrived: 15.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2023



Вступ.

Постановка проблеми та актуальність.

Зважаючи на сучасні глобальні виклики, ефективність реалізації санкційної політики має важливе значення для підтримання міжнародного правопорядку та забезпечення прав людини. Особливо актуальним це стає в контексті російського вторгнення в Україну, у зв'язку з яким держава-агресор уже стала найбільш санкціонованою країною світу. Великий вклад у такий результат був здійснений стратегічним партнером України – Європейським Союзом, який з лютого 2022 року ввів в дію уже 12 санкційних пакетів, які покликані зменшити воєнний та економічний потенціал росії та позбавити її можливості продовжувати війну. Однак публічне управління санкційними процесами в ЄС має свої недоліки, які можуть бути враховані Україною при розробленні та реалізації власної санкційної політики, а також в контексті євроінтеграційних процесів. У зв'язку з цим, необхідно ґрунтовно дослідити механізм реалізації санкційної політики ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Тема санкцій досліджувалась в межах наукових пошуків у різних науках. Так, наприклад, одні вчені-юристи досліджували санкції в контексті міжнародно-правової відповідальності держав (Морозюк, 2017; Блажевич, 2006), інші сконцентрувались на санкціях, які застосовуються Радою Безпеки ООН (Малишева, 2016) та на правовому регулюванні санкцій у праві ЄС (Абдуллаєв, 2022). Натомість питанням реалізації державної санкційної політики зі сторони науки публічного управління приділено недостатньо уваги. На сьогодні, фактично відсутні наукові праці щодо механізмів публічного управління санкційними процесами, що свідчить про необхідність подальших наукових пошуків у цій царині.

Метою статті є проведення ґрунтовного дослідження механізму реалізації санкційної політики ЄС.

Результати дослідження.

У науці публічного управління не вироблено єдиного поняття механізму реалізації державної політики чи механізму публічного (державного) управління. О. Федорчак, яка класифікувала механізми державного управління, навела 23 визначення змісту поняття “механізми державного управління”, які вживались різними науковцями (Федорчак, 2008). Один з найбільш видатних вчених у галузі публічного управління В. Бакуменко вказував, що механізм реалізації державою своєї функції в конкретній сфері суспільних відносин – це такий спосіб впливу суб'єкта управління на об'єкт, який

максимізує ефективність управлінської дії та точність реалізації управлінського рішення, що підтверджується наявністю зворотного зв'язку від керованого об'єкта або системи суспільних відносин (Бакуменко, 1999, с. 312). Саме це визначення й пропонуємо використати базою для аналізу механізму реалізації санкційної політики ЄС, виділяючи такі його елементи як: об'єкт, на які справляється вплив внаслідок реалізації санкційної політики, інструменти впливу на об'єкт та суб'єкт управління. Також вважаємо доцільним до згаданих елементів додати мету публічного управління санкційними процесами ЄС як категорію, яка є визначальною та спрямовує усю санкційну політику.

Мета санкційної політики ЄС.

Загальні цілі державної санкційної політики ЄС визначені в Основних принципах застосування обмежувальних заходів (санкцій) (Basic Principles, 2004). Відповідно до цього акту, держави-члени ЄС підкреслили свою спільну мету використовувати санкції для захисту прав людини, демократії, верховенства права та належного врядування, а також для протидії зброї масового знищення та тероризму.

Основними загальними цілями введення санкцій ЄС наразі визначає:

- захист цінностей, фундаментальних інтересів та безпеки ЄС;
- збереження миру;
- консолідація та підтримка демократії, верховенства права, прав людини та принципів міжнародного права;
- запобігання конфліктам і зміцнення міжнародної безпеки (How and when, 2023).

Слід зазначити, що в умовах глобального загострення воєнних дій та послаблення демократії кратно збільшуються випадки порушення прав людини, тому захист прав людини наразі став для ЄС чи не найголовнішим обґрунтуванням необхідності застосування санкцій (Portela, 2022).

В контексті санкцій, застосованих ЄС до росії у 2014 році їх метою було збільшення для росії фінансових наслідків і втрат як наслідок її дій щодо підризу територіальної цілісності, суверенітету та незалежності України та сприяння мирному врегулюванню кризи (Concerning restrictive measures, 2014).

Останні заходи застосовані ЄС після 2022 року щодо росії мали більш конкретні цілі, а саме:

- скоротити величезні джерела доходів, щоб зменшити здатність росії фінансувати та продовжувати війну;
- покласти відповідні економічні та політичні витрати на політичний істеблішмент Росії, відповідальний за вторгнення;



- боротися з обходом санкцій шляхом зміцнення двосторонньої та багатосторонньої співпраці з країнами, що не входять до ЄС, та надання їм технічної допомоги (EU restrictive measures, 2023)

Європейські дослідники уже багато років тому відмічали, що санкції ЄС рідко вводяться з чітко сформульованими цілями (Doherty, 2000). Наразі можна спостерігати, що цей підхід не сильно змінився, наслідком чого є подекуди неможливість належним чином оцінити ступінь досягнення таких санкцій та, відповідно, необхідності їх скасування чи навпаки посилення. На практиці відомі випадки, коли через це ЄС скасовує або послаблює санкції за умови отримання сигналів щодо потенційних поступок іншої сторони, тоді як, наприклад, у США щоб скасувати санкції мають бути чітко реалізовані їх цілі.

Об'єкти, на які справляється вплив внаслідок реалізації санкційної політики ЄС.

Об'єкти, тобто ті, на кого спрямована санкційна політика ЄС справляється вплив, умовно можна поділити на дві групи.

1) Загальні: країн, які порушують міжнародне право чи певні сектори економіки. Такі санкції мають широкий вплив заборон, та поширюються на невизначене коло осіб, наприклад, комплексне ембарго.

2) Конкретні: організації, фізичні чи юридичні особи, ідентифікаційні дані яких зазначені в додатках до актів про застосування санкцій. Йдеться про цільові санкції, які розроблені таким чином, щоб мати вибірковий вплив і накладатись на окремих осіб чи на бізнес з конкретного сектору економіки, а не на економіку в цілому.

Інструменти впливу на об'єкт.

Реалізація санкційної політики ЄС полягає у застосуванні щодо вищевказаних груп об'єктів різних обмежувальних заходів. Зазвичай, санкції ЄС застосовуються поетапно, залежно від ступеня ескалації.

Перший етап накладення санкцій полягає у внесенні в чорний список певної кількості осіб, щодо яких застосовано заборону на отримання віз і замороження активів, часто супроводжується кількома компаніями та агентствами. У наступних хвилях кількість позначень поступово зростає.

Другий етап передбачає ембарго на постачання зброї, обладнання для можливості здійснення внутрішніх репресій і стеження, предметів подвійного використання, а також заборону на надання відповідних послуг і будь-яку форму військового співробітництва.

Наступним етапом ескалації є заборона на експорт або імпорт певних продуктів і товарів, а також накладення фінансових санкцій. Це може мати форму заборони на торгівлю або внесення до чорного списку державних компаній, що займаються енергетикою та торгівлею, ключових державних установ, таких як центральний банк, і навіть торговельних гаваней.

На кожному етапі переслідують різні цілі такого впливу: перший етап вузько зосереджений на ключових політичних діячах, другий спрямований на внутрішню безпеку, а третій стосується державних акторів і бізнес-еліт, водночас спричиняючи ширші наслідки для суспільства.

Санкційна політика ЄС в контексті російського вторгнення в Україну з лютого 2022 року, реалізується у винятковий спосіб, оскільки відхиляється від описаної загальної моделі. Перша хвиля, ухвалена після визнання російською Думою сепаратистських республік на Донбасі та перед початком військової кампанії, відразу була зосереджена на фінансових обмеженнях. На початковому етапі також був застосований один з найбільш масштабних фінансових заходів – виключення низки російських банків із системи SWIFT. Торговельні санкції почалися дуже швидко після початку військового вторгнення, включаючи деякі безпрецедентні заходи, такі як скасування статусу найбільшого сприяння росії, що передбачає зниження тарифів для членів Світової організації торгівлі (Portela, 2022).

Таким чином, можна стверджувати, що санкційна політика ЄС є адаптивною, а серйозність впливу, тобто обмежень, які застосовуються до об'єкта залежать від ступеню ескалації.

Суб'єкти реалізації санкційної політики ЄС.

Оскільки публічне управління санкційними процесами здійснюється як на рівні інституцій ЄС, так і на національному рівні, то система суб'єктів, які реалізують санкційну політику в ЄС є дуже розгалуженою.

У зв'язку з цим, пропонується використати підхід щодо відображення таких суб'єктів залежно від етапів санкційного процесу.

1) Ініціювання та накладення санкцій.

Політичне рішення щодо необхідності застосування санкцій, тобто їх ініціювання належить до компетенції Європейської ради, до якої входять очільники країн-членів ЄС.

Пропозиції щодо застосування санкцій розглядаються у Комітеті постійних представників, який об'єдує глав (послів) і членів постійних представництв країн ЄС.

Затверджуються санкції Радою ЄС, до якої входять профільні міністри країн.



Таким чином, державна санкційна політика щодо ініціювання та накладення санкцій реалізується на рівні інституцій ЄС.

2) Імплементация санкцій.

На відміну від централізованого характеру прийняття рішень щодо санкцій ЄС, їх імплементация та конкретне правозастосування спирається на децентралізовану систему, тобто відбувається відповідними органами держав-членів відповідно до принципу субсидіарності, закріпленого в Європейському Союзі.

Слід зазначити, що децентралізований характер системи реалізації ухвалених санкцій призводить до кардинально різних практик імплементации таких заходів по всьому ЄС. Наразі на імплементацию санкцій ЄС уповноважені більш ніж 160 компетентних органів держав-членів.

Держави-члени покладаються на дуже різні національні системи імплементации санкцій.

Кількість національних компетентних органів, які уповноважені застосовувати ухвалені санкції різняться залежно від країни: від одного (Хорватія, Кіпр, Фінляндія, Мальта) або двох (Франція, Німеччина, Греція, Італія, Португалія) до 18 (Данія) або навіть 27 (Латвія) (Portela, & Olsen, 2023).

Окрім загальної плутанини, такі різні національні системи імплементации створюють як для державних, так і для приватних суб'єктів по всьому ЄС значні проблеми. На практиці, держави-члени ЄС мають дискрецію у правовому тлумаченні ключових санкційних положень та можуть їх застосовувати по-різному.

Ознайомитись з компетентними органами усіх 27 держав ЄС можна на спеціальному інформаційному порталі "Карта санкцій ЄС" (EU Sanctions Map, 2024).

3) Моніторинг виконання санкцій.

Моніторинг та оцінка виконання санкцій ЄС є важливою частиною процесу реалізації санкційної політики. Ці заходи спрямовані на визначення ефективності санкцій, їхніх наслідків та дотримання країнами-членами ЄС та іншими суб'єктами санкційних режимів

Серед інституцій ЄС, уповноважених на реалізацію санкційної політики на цьому етапі можна виділити:

- Європейську Комісію, яка може бути долучена до збору та аналізу інформації про економічні наслідки санкцій;

- Європейську службу зовнішніх справ, яка може координувати моніторинг та звітування про ефективність санкцій;

- Раду ЄС, яка теж бере участь у моніторингу та оцінці ефективності накладених санкцій з метою їх посилення, продовження чи скасування;

- Європейський парламент, який теж може контролювати санкційний процес, вимагаючи звітності від інших органів ЄС.

Оскільки санкції реалізуються на національному рівні, то національні уряди теж можуть здійснювати оцінку ефективності їх виконання у своїх країнах.

Висновки.

Не дивлячись на широке застосування Європейським Союзом санкцій, проведене дослідження показало, що публічне управління санкційними процесами в ЄС не позбавлене недоліків та проблемних аспектів. Зокрема, відсутність чіткої та конкретної мети накладення санкцій не дозволяє належним чином провести оцінку її досягнення, та, відповідно, зробити висновок про те чи слід продовжувати санкції, чи варто їх посилити, або ж взагалі зняти. Це може призвести до безпідставних послаблень санкційного тиску, тоді як інші держави-партнери, зокрема США, не ухвалюватимуть таких рішень допоки санкції не досягнуть чітко поставлених цілей. Таким чином, публічне управління санкційними процесами ЄС потребує посиленого цілеспрямовання.

Об'єкти, на які внаслідок реалізації санкційної політики ЄС справляється вплив можна умовно поділяти на загальні, тобто невизначене коло осіб, (держави, сектори економіки) та конкретні, тобто організації, фізичні чи юридичні особи, ідентифікаційні дані яких зазначені в додатках до актів про застосування санкцій.

Інструментами впливу на об'єкт реалізації санкційної політики ЄС є застосування різних обмежень (заборона на отримання віз, замороження активів, торговельмбарго та заборони польотів, фінансові заборони та обмеження тощо), які, зазвичай, накладаються поетапно залежно від ступеня ескалації. Винятком з цього "правила" стала реакція ЄС на російське вторгнення в Україну, коли було застосовано відразу найжорсткіші обмеження, що в цілому свідчить про адаптивність санкційної політики ЄС.

Найбільшою проблемою в імплементации санкцій ЄС наразі є суттєві відмінності між національними системами реалізації санкційної політики. Показовим є те, що на імплементацию санкцій ЄС уповноважені більш ніж 160 компетентних органів держав-членів. Наслідком цього є відсутність необхідної координації та, фактично, створення різних санкційних режимів та практики реалізації санкційної політики у різних країнах.

Проведене дослідження свідчить про наявність широкого поля для подальших наукових пошуків у цій сфері та необхідності



впровадження змін, які підвищують ефективність публічного управління санкційними процесами в ЄС. Водночас, Україна повинна врахувати виявлені недоліки при формуванні та реалізації власної санкційної політики та впровадити найкращі практики санкційної політики ЄС.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Абдуллаєв, Р. А. (2022). *Правове регулювання санкцій у праві Європейського Союзу*. (Дисертація кандидата юридичних наук). Одеса.
- Бакуменко, В. (1999). Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах. *Вісник УАДУ*, 3, 312-318.
- Блажевич, Ю. (2006). *Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння*. (Автореферат дисертації кандидата юридичних наук). Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ.
- Малишева, Ю. В. (2016). *Цілеспрямовані санкції та їх застосування Радою Безпеки ООН*. (Автореферат дисертації кандидата юридичних наук). НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ.
- Морозюк, Р. (2017). Відповідальність держав у міжнародному праві. *Міжнародне право*, 11, 249-251.
- Федорчак, О. (2008). Класифікація механізмів державного управління *Демократичне врядування*, 1. Відновлено з <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf>
- Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*. (2004). Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>
- Concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. № 833/2014. (2014). *Council Regulation (EU)*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833>
- Doxey, M. (2000). Sanctions Through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements. *International Journal*, 55 (2), 207-223.
- EU restrictive measures in view of Russia's invasion of Ukraine*. (2023). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-restrictive-measures-in-view-of-russia-s-invasion-of-ukraine.html>
- EU Sanctions Map*. (2024). Retrieved from <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/authorities>
- How and when the EU adopts sanctions*. (2023). Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>
- Portela, C. (2022). "Sanctions, conflict and democratic backsliding". *European Institute for Security Studies*, 6. Retrieved from https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Sanctions.pdf
- Portela, C., & Olsen, K. B. (2023). *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf)

REFERENCES

- Abdullayev, R. A. (2022). *Legal regulation of sanctions in the law of the European Union*. (Dissertation of the candidate of legal sciences). Odessa.
- Bakumenko, V. (1999). System-situational image of management processes in social systems. *Bulletin of the Ukrainian Academy of Sciences*, 3, 312-318.
- Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*. (2004). Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>
- Blazhevych, Yu. (2006). *Responsibility of states for internationally illegal acts*. (Author's abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences). Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
- Concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. № 833/2014. (2014). *Council Regulation (EU)*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833>
- Doxey, M. (2000). Sanctions Through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements. *International Journal*, 55 (2), 207-223.
- EU restrictive measures in view of Russia's invasion of Ukraine*. (2023). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-restrictive-measures-in-view-of-russia-s-invasion-of-ukraine.html>
- EU Sanctions Map*. (2024). Retrieved from <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/authorities>
- Fedorchak, O. (2008). Classification of mechanisms of state administration. *Democratic governance*, 1. Retrieved from <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf>
- How and when the EU adopts sanctions*. (2023). Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>
- Malysheva, Yu. V. (2016). *Targeted sanctions and their application by the UN Security Council*. (Author's abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences). National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of State and Law named after V. M. Korytskyi, Kyiv.
- Morozuk, R. (2017). Responsibility of states in international law. *International Law*, 11, 249-251.
- Portela, C. (2022). "Sanctions, conflict and democratic backsliding". *European Institute for Security Studies*, 6. Retrieved from https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Sanctions.pdf
- Portela, C., & Olsen, K. B. (2023). *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf)