

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Карлюга Є.К.,

*аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

ORCID: 0009-0003-6149-4657

e-mail: lizakarlyuga@gmail.com

Карлюга Є.К. Проблемні аспекти реалізації економічних санкцій в Європейському Союзі.

У статті розглядаються питання реалізації економічних санкцій, які, з огляду на неспроможність Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй, заблокованої правом вето Росії, виконувати свою основну функцію підтримання міжнародного миру та безпеки, стали одним з ключових інструментів забезпечення дотримання норм міжнародного права. Головну увагу приділено реалізації економічних санкцій Європейського Союзу (ЄС), який, поряд із Сполученими Штатами Америки, наразі виступає провідним адресантом цих примусових заходів. Вибір цього міжнародного актору пояснюється прагненнями України до членства в ЄС, обов'язковою умовою якого є системна адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, а також важливістю забезпечення ефективної реалізації економічних санкцій, які, на сьогодні, представляють собою чи не єдині дієві засоби впливу на порушників норм міжнародного права. У зв'язку з цим, ця стаття визначає своєю метою аналіз практики реалізації економічних санкцій в ЄС та виявлення проблемних аспектів, що впливають на ефективність цих примусових заходів.

Задля досягнення визначеної мети, у процесі реалізації економічних санкцій в ЄС було виокремлено три етапи: етап ініціювання і введення санкцій, етап їх імплементації та етап моніторингу й оцінки ефективності.

Встановлено, що для етапу ініціювання та введення економічних санкцій першочерговими викликами є досягнення консенсусу між державами-членами ЄС щодо ухвалення рішень про запровадження санкцій, що може бути ускладнено через розрізнені політичні інтереси окремих європейських країн, своєчасне ухвалення відповідних правових актів Ради ЄС, а також їх законність. Натомість, етап імплементації обмежувальних заходів ЄС характеризується відсутністю уніфікованого підходу до імплементації економічних санкцій у національні правопорядки держав-членів ЄС, що перешкоджає ефективному виконанню санкційних режимів. На етапі моніторингу та оцінки ефективності економічних санкцій виявлено проблеми, пов'язані з браком ресурсів у держав-членів ЄС для належного виконання обов'язків щодо звітування перед Європейською комісією про стан імплементації санкційного законодавства ЄС, складністю та розпливчатістю актів ЄС в сфері застосування обмежувальних заходів, нечітким визначенням цілей економічних санкцій, а також відсутністю єдиної системи оцінки ефективності санкційних заходів. Автор підкреслює, що ці фактори негативно впливають на досягнення завдань цього етапу, що в подальшому негативно відображається на ефективності реалізації обмежувальних заходів ЄС в цілому.

Стаття робить акцент на тому, що виявлені недоліки практики реалізації економічних санкцій в ЄС можуть слугувати основою для вдосконалення вітчизняного санкційного законодавства та підвищення ефективності його реалізації. Зокрема, рекомендується розробити механізми для моніторингу та оцінки ефективності санкцій, запровадити відповідальність за порушення санкційного законодавства та уповноважити відповідний орган державної влади на надання роз'яснень щодо дотримання норм санкційного законодавства.

Ключові слова: економічні санкції, Європейський Союз, імплементація, обмежувальні заходи, Спільна зовнішня та безпекова політика.

Karliuha Y.K. Problematic aspects of the realization of economic sanctions in the European Union.

The article addresses the realization of economic sanctions, which have become one of the key instruments for ensuring compliance with international law, given the inability of the United Nations Security Council—paralyzed by Russia’s veto power—to fulfill its primary role of maintaining international peace and security. Particular attention is given to the realization of economic sanctions in the European Union (EU), which, alongside the United States, currently serves as a leading proponent of these coercive measures. The focus on the EU is explained by Ukraine’s aspirations for EU membership, which necessitates the systematic alignment of national legislation with EU law, as well as by the critical need to ensure the effective implementation of economic sanctions, which today represent one of the few viable tools for influencing violators of international law.

In this context, the article aims to analyze the practice of economic sanctions realization in the EU and to identify the problematic aspects that affect the effectiveness of these coercive measures. To achieve this goal, the process of sanctions realization in the EU is divided into three stages: the initiation and imposition of sanctions, their implementation, and the monitoring and evaluation phase.

It is established that the initiation and imposition stage faces significant challenges, including the need to reach consensus among EU member states on sanction decisions, which can be complicated by the divergent political interests of individual European countries, the timely adoption of the necessary legal acts by the Council of the EU, and the legality of these measures. In contrast, the implementation stage is characterized by the lack of a unified approach to transposing economic sanctions into the national legal frameworks of EU member states, which hinders the effective enforcement of sanction regimes. The monitoring and evaluation stage reveals issues such as the lack of sufficient resources in EU member states to fulfill their reporting obligations to the European Commission regarding the implementation of EU sanctions legislation, the complexity and ambiguity of EU acts in the area of restrictive measures, the unclear definition of the objectives of economic sanctions, and the absence of a unified system for evaluating the effectiveness of sanction measures. The author emphasizes that these factors negatively impact the achievement of the goals at this stage, which in turn undermines the overall effectiveness of EU restrictive measures.

The article stresses that the identified shortcomings in the EU’s sanction implementation practices could serve as a foundation for improving domestic sanctions legislation and enhancing its effectiveness. In particular, it is recommended to develop mechanisms for the monitoring and evaluation of sanctions effectiveness, introduce liability for violations of sanction laws, and authorize a designated state body to provide clarifications on compliance with sanction regulations.

Key words: economic sanctions, European Union, implementation, restrictive measures, Common Foreign and Security Policy.

Постановка проблеми. Зважаючи на сучасні глобальні виклики, питання застосування економічних санкцій як засобу забезпечення дотримання міжнародного права набувають особливого значення для підтримки міжнародного миру та безпеки. Вкрай актуальним це твердження стає в контексті повномасштабного вторгнення Росії в Україну у лютому 2022 р., в результаті якого Рада Безпеки Організації Об’єднаних Націй (далі – РБ ООН) як головний орган, відповідальний за підтримку передбаченої сучасним міжнародним правом системи колективної безпеки, виявилася неспроможною виконувати свої функції через блокування ухвалення її резолюцій правом вето, що регулярно використовується Росією. Це, своєю чергою, змусило суб’єктів міжнародного права вдаватися до застосування економічних санкцій в односторонньому порядку, поза інституціональним механізмом Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН), задля примушення делінквента до дотримання міжнародно-правових зобов’язань. Одним з провідних ініціаторів санкційного тиску виступив Європейський Союз (далі – ЄС), який запровадив проти Росії безпрецедентні за своїм масштабом та охопленням економічні санкції, що згодом були названі дослідниками «санкційною революцією» [1, с. 2]. Одночасно з цим, така активізація ЄС в сфері санкційної політики виявила низку проблем, пов’язаних з питаннями реалізації економічних санкцій. Зазначені проблеми потребують наукового висвітлення й вивчення задля підвищення ефективності санкційних режимів ЄС. Для вітчизняної науки актуальність цієї проблематики пояснюється декількома обставинами. По-перше, прагнення України до членства в ЄС та початок перемовин з Радою ЄС, як обов’язкова складова євроінтеграційного процесу України, вимагають системної адаптації національного за-

конодавства до законодавства ЄС. По-друге, питання ефективності реалізації економічних санкцій займають все більш важливе місце в науковому дискурсі з огляду на роль цих примусових заходів як чи не єдиних дієвих засобів впливу на порушників норм міжнародного права, а також захисту прав та інтересів його суб'єктів. З урахуванням цього, аналіз недоліків практики застосування економічних санкцій ЄС може бути врахований Україною вже сьогодні для вдосконалення реалізації власної санкційної політики, що вбачається першочерговим завданням в контексті сучасної геополітичної ситуації.

Мета дослідження полягає у проведенні аналізу практики реалізації економічних санкцій в ЄС та виявленні проблемних аспектів, що впливають на ефективність цих примусових заходів.

Стан опрацювання проблематики. Питання реалізації економічних санкцій в ЄС вже протягом тривалого часу залишаються об'єктом пильної уваги з боку зарубіжних науковців. Серед тих, які нещодавно присвятили свої дослідження цій темі, слід згадати таких вчених, як А. Бугаертса (A. Voogaerts), М. де Вріса (M. de Vries), В. Гелхеда (W. Geelhoed), Ф. Джумеллі (F. Giunelli), Я. Клюге (J. Kluge), С. Ломанн (S. Lohmann), А. Молезіні (A. Molesini) та К. Портелу (C. Portela). Що стосується вітчизняного доробку, то, на жаль, інтерес до цього дослідницького питання виявило тільки декілька науковців, зокрема Р.А. Абдуллаєва, А. Климосюк, О.О. Нігреєва, Л.І. Чулінда, О.І. Шнирков, В.М. Шамраєва, що вказує на необхідність проведення подальших досліджень в цій царині.

Виклад основного матеріалу. Економічні санкції були частиною дипломатичного інструментарію ЄС протягом десятиліть. Перші спроби співпраці у сфері зовнішньої та безпекової політики датуються створенням у 1970 р. Європейського політичного співробітництва (далі – ЄПС), до компетенції якого входило вироблення загальної політики щодо реалізації санкцій державами-членами ЄС. Фактично, ЄПС представляв собою міждержавний механізм координації зовнішньої політики європейських держав і був першим кроком на шляху формування Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС (далі – СЗБП) у її теперішньому вигляді [2, с. 207]. Варто, однак, зауважити, що ЄПС не був здатен ефективно виконувати свої функції через численні протиріччя, які виникали між державами-членами ЄС в контексті економічних санкцій і, відповідно, заважали реалізації єдиної санкційної політики. Ці чинники призвели до затвердження у 1981 р. «Лондонської доповіді», яка стосувалася подальшого бачення ЄПС. На виконання положень цього документу було введено перші санкції ЄС проти Радянського Союзу у 1981 р. та Аргентини у 1982 р. [3, с. 4]. Після закінчення Холодної війни ЄС почав більш активно використовувати санкції як інструмент зовнішньої політики, а з 1990-х рр. санкції стали запроваджуватися міжнародною організацією автономно, за відсутності резолюції РБ ООН, хоча початково реалізація цих примусових заходів була спрямована саме на імплементацію санкцій ООН [4, с. 2].

На сучасному ж етапі, ЄС розглядає санкції або «обмежувальні заходи» – термін, що альтернативно використовується в офіційних документах ЄС, як важливий інструмент СЗБП, що застосовується задля «запобігання конфліктам, реагування на виникаючі чи поточні кризи, а також сприяння миру, демократії, повазі до верховенства права, прав людини та міжнародного права» [5]. При цьому, цілі застосування санкцій варіюються від захисту цінностей, фундаментальних інтересів та безпеки ЄС до зміцнення міжнародної безпеки [5]. В Основних принципах застосування обмежувальних заходів (санкцій) від 7 червня 2004 р., одному з трьох ключових документів, в яких ЄС детально визначає своє розуміння санкцій, зазначається, що санкції застосовуються «як важливий засіб підтримання та відновлення міжнародного миру і безпеки відповідно до принципів Статуту ООН» і СЗБП ЄС [6, ст. 2]. Крім цього, Основні принципи передбачають, що ЄС, у разі необхідності, може накладати автономні санкції «на підтримку зусиль у боротьбі з тероризмом та розповсюдженням зброї масового знищення, а також як обмежувальний захід для підтримки поваги до прав людини, демократії, верховенства права та належного врядування» [6, ст. 3]. Метою цих заходів є «зміна у політиці або діяльності цільової країни, частини країни, уряду, юридичних або фізичних осіб» і приведення їх у відповідність до окреслених у рішенні Ради ЄС цілей [7, ст. 4].

З вищенаведеного, а також практики застосування санкцій ЄС, випливає, що останні запроваджуються на виконання рішення РБ ООН про застосування санкцій, проте можуть як розширювати їх, так і вводитися самостійно [2, с. 208]. Ця стаття зосереджується на проблемних аспектах реалізації виключно останнього виду санкцій, що пояснюється майже повною бездіяльністю РБ ООН в цій сфері на поточному етапі і, відповідно, відсутністю необхідності в імплементації санкцій ООН.

Також, варто зауважити, що у своїй санкційній політиці ЄС застосовує широкий спектр примусових заходів, які включають ембарго на постачання зброї, заборони на поїздки, а також дипломатичні та економічні обмеження (заморожування активів, фінансові та торговельні обмеження) [3, с. 8]. При цьому, останнім часом помітною є тенденція щодо зростаючої присутності фінансових та торговельних обмежень у санкційних пакетах ЄС, а також щодо їх диверсифікації та ускладнення, що призвело до появи нових викликів в контексті реалізації цих заходів. У той же час, враховуючи, що застосування обмежувальних заходів пов'язане з економічними витратами, адресанти економічних санкцій повинні прагнути до кращого розуміння механізмів їх реалізації та проблем, що супроводжують цей процес і підривають ефективність запроваджених заходів. З огляду на наведені обставини, у цій статті мова піде виключно про економічні санкції ЄС.

Звертаючись безпосередньо до питань реалізації останніх, варто зауважити, що цей процес складається з декількох рівнів, що в тому числі пов'язується з дворівневою системою законодавства ЄС. В цій системі один з рівнів представлений правом ЄС, яке включає первинне і вторинне законодавство, де останнє створюється інституційними органами ЄС, юридично непідконтрольними державам-членам, і має юридично обов'язкову силу на їх території. Інший ж рівень представлений національним законодавством кожної держави-члена ЄС. Додатковим чинником, який визначив такий процес реалізації санкцій в ЄС, є дуальна організація влади, яка складається з системи інститутів і органів ЄС та системи органів державної влади держав-членів, з розподілом сфер компетенції для кожної з систем [8, с. 66]. Так, сфера застосування економічних санкцій є виключною компетенцією ЄС, що означає, що держави-члени ЄС не можуть запроваджувати санкції в індивідуальному порядку [9, с. 4].

У зв'язку з цим, в процесі реалізації економічних санкцій в ЄС доцільно виділяти етап ініціювання та введення санкцій, етап їх імплементації, а також етап їх моніторингу та оцінки ефективності. Як засвідчила практика застосування санкцій ЄС, кожному з цих етапів притаманні характерні для нього проблемні аспекти, що впливають на ефективність цих примусових заходів.

Так, розглядаючи етап ініціювання та введення санкцій, необхідно зазначити, що його правову основу створює ст. 29 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС), яка дозволяє ЄС «ухвалювати рішення, які визначають підхід Союзу до конкретного питання географічного або тематичного характеру» [10]. Вказані рішення ухвалюються Радою ЄС за пропозицією Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки (далі – Верховний представник ЄС). При цьому, відповідно до ст. 31 ДЄС, рішення про запровадження обмежувальних заходів, як і інші рішення у сфері СЗБП, мають бути прийняті одностайно [10]. Більше того, у випадках застосування економічних санкцій, на підставі спільної пропозиції Верховного представника ЄС і Європейської комісії, Рада ЄС також ухвалює кваліфікованою більшістю голосів регламент з детальними положеннями щодо імплементації економічних та фінансових аспектів її рішення про застосування обмежувальних заходів [11, ст. 215]. Варто зауважити, що така двоступенева процедура є характерною виключно для обмежувальних заходів економічного характеру, оскільки останні зачіпають питання спільної торговельної політики та функціонування внутрішнього ринку, де ЄС володіє виключною [11, ст. 3] та спільною [11, ст. 4] компетенціями відповідно. В той самий час, інші види обмежувальних заходів, як-от ембарго на постачання зброї та заборони на поїздки, перебуваючи у віданні держав-членів ЄС, вимагають виключно прийняття державами національного законодавства для імплементації рішень Ради ЄС [12, с. 5].

Описаний вище механізм введення економічних санкцій ЄС зумовив низку проблем на практиці. Зокрема, передбачена установчими договорами ЄС двоступенева процедура призводила до тривалого розриву в часі між прийняттям рішення та регламенту Ради ЄС. Як зазначають Н. Хельвіг, Ю. Йокела і К. Портела, деякі держави-члени ЄС в минулому навмисно затягували обговорення регламенту задля для підриву заходів, узгоджених у попередньому рішенні Ради ЄС [13, с. 31-32]. Аби уникнути цього, держави-члени ЄС спрямували свої зусилля на те, щоб якомога детальніше надати правову регламентацію економічним санкціям безпосередньо в рішенні Ради ЄС. Такий підхід прискорив процес, але він також призвів до зменшення свободи дій Європейської Комісії, яка залишається відповідальною за розробку проекту регламенту та конкретизацію сфери застосування обмежувальних заходів. Також, відповідно до рекомендацій, що містяться у Керівних принципах щодо імплементації та оцінки обмежувальних заходів (санкцій) в рамках СЗБП від 4 травня 2018 р. (далі – Керівні принципи), обидва нормативно-правові акти наразі мають прийматися одночасно. Такий підхід фактично перетворив початкову двоетапну процедуру

на одноетапну, що охоплює два паралельні процеси ухвалення згаданих документів. Це призвело до того, що, з одного боку, зник потенційно проблематичний розрив у часі між публікацією цих актів. З іншого ж боку, на практиці це спричинило те, що держави-члени ЄС відмовляються прийняти рішення в сфері СЗБП, доки не буде узгоджено текст регламенту. Це, фактично, змінило процедуру ухвалення останнього, адже наразі на практиці прийняття цього документу також вимагає однотайності [13, с. 32].

Проблемною також виявилася сама вимога щодо однотайного ухвалення рішень Ради ЄС, яка суттєво ускладнює та гальмує процес введення санкцій або ж взагалі може виявитися нездійсненою через протилежні економічні інтереси держав-членів ЄС. Так, за висновками німецьких дослідників П. М. Вебера та Дж. Шнайдерба, у порівнянні зі Сполученими Штатами Америки (далі – США), інституційна структура ЄС та суперечливі економічні інтереси багатьох держав-членів значно ускладнюють запровадження санкцій. Неоднорідність найбільш економічно могутніх держав-членів ЄС у їхній економічній взаємозалежності з потенційним об'єктом санкцій робить ухвалення цих обмежувальних заходів менш імовірними, а самі заходи – більш слабкими [9, с. 2].

Додатковим проблемним аспектом, що й досі зберігає свою актуальність, є питання законності економічних санкцій ЄС. Так, хоча юрисдикція Суду справедливості ЄС (далі – Суд ЄС) в сфері СЗБП є виключенням, а не правилом, з набуттям чинності Лісабонським договором, фізичні та юридичні особи, чий права були порушені запровадженням обмежувальних заходів ЄС, отримали можливість оскаржувати рішення Ради ЄС у судовому порядку [14, с. 9]. З того часу, політичні рішення Ради ЄС стали предметом ретельного судового контролю, під час якого Суд ЄС наголошував на необхідності дотримання принципу належної правової процедури та основоположних прав людини при введенні обмежувальних заходів, зокрема права на ефективний засіб правового захисту та права бути проінформованим [15, с. 122]. Окрім цього, у полі зору Суду ЄС останнім часом також почали з'являтися питання більш «технічних» аспектів обмежувальних заходів ЄС, як, наприклад, тлумачення понять «замороженого активу», яке виникало при ініціюванні кредитором адресата економічних санкцій захисних заходів; «фінансової допомоги», інтерпретація якого була необхідна у зв'язку з запровадженими ЄС експортними обмеженнями [14, с. 10]. Показово, що у багатьох випадках судовий розгляд цих справ закінчувався анулюванням рішень Ради ЄС щодо застосування економічних санкцій [14, с. 26].

Другий етап процесу реалізації економічних санкцій в ЄС представлений етапом імплементації цих заходів, що здійснюється кожною державою-членом ЄС. Так, ст. 29 ДЕС закріплює, що держави-члени ЄС «повинні забезпечити відповідність своєї національної політики позиціям Союзу» [10]. У свою чергу, виконання рішень Ради ЄС передбачає здійснення державами-членами подальших кроків з їх імплементації. При цьому, під імплементацією в цьому контексті пропонується розуміти сукупність цілеспрямованих організаційно-правових та інституційних заходів держави щодо прийняття законодавчих актів, їх застосування та забезпечення дотримання, що здійснюються з метою транспозиції актів ЄС до національних правопорядків [16, с. 37].

Загалом, вищезазначені складові процесу імплементації є характерними для транспозиції рішень Ради ЄС щодо застосування таких видів санкцій, як ембарго на постачання зброї та заборони на поїздки. Натомість, як вказувалося вище, процедура введення економічних санкцій передбачає ухвалення регламенту Ради ЄС, який є законодавчим актом прямої дії. Незважаючи на це, на практиці, регламенти Ради ЄС часто мають ознаки директив, які делегують завдання з імплементації тих чи інших його положень державам-членам ЄС і потребують прийняття окремих нормативно-правових актів на національному рівні, аби повною мірою виконати вимоги регламенту. Отже, запропоноване поняття імплементації може бути застосовано і в контексті економічних санкцій.

Що ж до самої імплементації, то, на відміну від етапу ініціювання та введення економічних санкцій, остання покладається на децентралізовану систему, яку складається з мозаїк імплементаційних практик, що варіюються в кожній державі-члені ЄС.

Одним з наслідків такої децентралізації в питаннях імплементації економічних санкцій стали суперечливі правові інтерпретації державами-членами ЄС ключових положень актів Ради ЄС щодо застосування санкцій. Частково, вказана проблема була вирішена шляхом ухвалення Радою ЄС двох документів рекомендаційного характеру, а саме Керівних принципів та Найкращих практик ЄС для ефективною імплементації обмежувальних заходів від 27 червня 2022 р., які мають на меті стандартизацію термінології, що застосовується у відповідних актах ЄС та нормативно-правових актах держав-членів при запровадженні санкцій.

Водночас, вказані документи повністю не вирішили проблему нерівномірної імплементації регламентів Ради ЄС серед держав-членів. Так, актуальними залишаються проблемні аспекти, пов'язані з винятками/вилученнями з гуманітарних міркувань, оскільки зазвичай регламенти Ради ЄС передають питання видачі дозволів на здійснення діяльності, яка за звичайних обставин заборонена економічними санкціями, у відання держав-членів ЄС. Передбачається, що останні зобов'язані надати відповідне правове регулювання питанням видачі вказаних дозволів на національному рівні, в тому числі визначивши компетентний орган державної влади в цій сфері. В цьому зв'язку зазначається, що, хоча положення регламентів є спільними для всіх держав-членів ЄС, кожна з них має право на власний розсуд задовольняти запити на отримання такого дозволу, відповідно до встановлених нею процедур [13, с. 32]. Більше того, різні підходи держав-членів ЄС до правової регламентації зазначеного питання призвели до створення понад 160 визначених компетентних органів, наділених різними повноваженнями [17, с. viii]. Таке інституційне розмаїття суттєво впливає на ефективність економічних санкцій, адже наявність різних систем органів та нормативно-правового регулювання їх діяльності не забезпечує безпосередніх виконавців економічних санкцій – фізичних та юридичних осіб – чітким розумінням того, які національні органи залучені до застосування санкцій та яким є обсяг їх повноважень. Це, у свою чергу, часто ускладнює можливість економічних операторів слідувати правовим приписам [16, с. 40].

Інший проблемний аспект, що виникає на етапі імплементації економічних санкцій, зв'язаний з правовою регламентацією юридичної відповідальності за порушення санкційних режимів ЄС. Зокрема, одним із положень, яке можна знайти в більшості регламентів Ради ЄС, є вказівка на обов'язок держав-членів визначити в національному законодавстві санкції за порушення обмежувальних заходів [16, с. 4]. Аналізуючи практику виконання державами цього обов'язку, Ф. Джумеллі зауважує, що зазначена сфера є найменш інтегрованою та гармонізованою в санкційному циклі ЄС [15, с. 125]. Так, можна спостерігати значні відмінності, що існують в національних правопорядках держав-членів ЄС, щодо виду юридичної відповідальності, яка настає при порушенні економічних санкцій, а також розміру адміністративного стягнення або кримінального покарання [16, с. 40].

За висновками науковців, такі розбіжності у імплементації економічних санкцій ставлять під загрозу ефективність цих заходів, адже варіативність правової регламентації, що є відмінною в кожній державі-члені ЄС, створює можливості для фізичних та юридичних осіб легально обійти приписи санкційного законодавства за допомогою використання прогалін або колізій у правовому регулюванні [16, с. 42]. Звідси випливає ще одна проблема в контексті реалізації економічних санкцій в ЄС, а саме обхід санкційного законодавства представниками приватного сектора, які прагнуть здійснювати заборонену діяльність в державах-членах ЄС, що неналежно імплементували регламенти Ради ЄС [17, с. 41].

Одним з заходів, направлених на розв'язання зазначеної проблеми, стала криміналізація порушень санкційного законодавства як «сврозлочину» відповідно до ч. 1 ст. 83 Договору про функціонування ЄС [11]. Цей крок має на меті гармонізацію кримінальних злочинів та покарань на території ЄС, тим самим покращуючи імплементацію санкцій і забезпечення їх дотримання. Водночас, надати оцінку ефективності цього заходу можна буде лише згодом, оскільки держави-члени ЄС мають час до 20 травня 2025 р., щоб імплементувати директиву у своє національне законодавство [18].

Третім етапом в процесі реалізації економічних санкцій в ЄС виступає етап моніторингу та оцінки їх ефективності. На цьому етапі задіяні такі інституції ЄС, як Європейська Комісія, Європейська служба зовнішніх справ, Рада ЄС та Європейський парламент, що здійснюють нагляд за тим, наскільки ретельно держави-члени дотримуються обмежувальних заходів і наскільки запроваджені санкційні режими є ефективними для досягнення визначених цілей.

Зокрема, необхідно підкреслити важливу роль Європейської комісії, яка є відповідальною за моніторинг належного виконання рішень та регламентів Ради ЄС державами-членами. Цю функцію Європейська комісія здійснює шляхом надсилання опитувальників та візитів до відповідних компетентних органів держав-членів ЄС [17, с. 34]. Зазначена діяльність Європейської Комісії, що помітно активізувалася після введення санкцій проти Росії у 2022 р., має надзвичайно важливе значення, адже саме завдяки роботі цієї інституції є можливість виявити різноманітні підходи до імплементації санкцій на рівні держав-членів ЄС.

Натомість, деякі дослідники відмічають, що зростаючі вимоги Європейської комісії до збору даних та подальшого звітування вимагають значних матеріально-технічних ресурсів відповідальних органів держав-членів ЄС, яких досить часто не вистачає, особливо через постійно і швидко зростаючі масштаб і сферу застосування обмежувальних заходів. У зв'язку з цим, деякі держави-члени ЄС не в стані належним чином виконати вимоги Європейської комісії, що в кінцевому результаті, суттєво впливає на ефективність цього етапу реалізації економічних санкцій [17, с. 34]. Це твердження релевантне також для фізичних та юридичних осіб, на яких іноді покладається обов'язок звітування перед Європейською комісією. Окрім занадто короткого терміну, встановленого для надсилання інформації, іншим чинником, який вплинув на неналежне виконання цього обов'язку, стало розпливчате формулювання самих вимог щодо звітування [17, с. 34]. На вказану проблему неодноразово зверталася увага в контексті того, що законодавство ЄС в сфері обмежувальних заходів часто є надто складними для розуміння економічними операторами, які, можливо, підпадають під дію економічних санкцій, але не мають доступу до необхідних ресурсів задля дотримання правових норм. В результаті, фізичні та юридичні особи часто мимоволі порушують санкційні заборони, перешкоджаючи тим самим ефективній реалізації санкційних режимів ЄС [17, с. 30].

Одним з рішень цієї проблеми стала публікація Європейською комісією керівництв, що тлумачать положення санкційних заборон, та відповідей на поширені запитання, що, в цілому, позитивно відобразилося на виконанні державами-членами ЄС та їх приватними секторами приписів санкційного законодавства [17, с. 34].

Окрім Європейської комісії, провідна роль на етапі моніторингу та оцінки економічних санкцій належить Раді ЄС. Остання спостерігає за імплементацією економічних санкцій задля оцінки ефективності санкційних режимів у досягненні бажаних політичних результатів та, в разі необхідності, внесення відповідних змін до чинних актів з метою посилення, продовження чи скасування обмежувальних заходів. Ця функція здійснюється Радою ЄС шляхом отримання інформації через різні механізми зворотного зв'язку про практичні наслідки запроваджених обмежувальних заходів [17, с. 36]. Водночас, діяльність Ради ЄС на цьому етапі також характеризується певними недосконаlostями, які заважають ефективним моніторингу та оцінці економічних санкцій. Серед них варто виділити відсутність узгодженої системи оцінювання, яку можна було б застосувати для визначення ефективності обмежувальних заходів [17, с. 39], відсутність у відкритому доступі офіційних оцінок ефективності обмежувальних заходів, проведених інституціями або державами-членами ЄС, не визначення або нечітке визначення цілей задля досягнення яких вводяться санкції, що, відповідно, робить неможливим адекватну оцінку ступеня досягнення мети таких санкцій, необхідності їх скасування чи посилення [19, с. 44].

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти наступних висновків. Процес реалізації економічних санкцій в ЄС включає три етапи, що витікає з унікальної правової природи цього інтеграційного об'єднання, яке поєднує ознаки міжнародної міждержавної організації та держави. Серед цих етапів необхідно виділити такі: етап ініціювання та введення економічних санкцій, етап їх імплементації, а також етап моніторингу та оцінки їх ефективності. Як було встановлено, кожному з цих етапів притаманні окремі проблемні аспекти. Так, на етапі ініціювання та введення економічних санкцій важливим аспектом є досягнення серед держав-членів ЄС консенсусу щодо ухвалення рішення Ради ЄС про застосування обмежувальних заходів, своєчасне ухвалення регламенту Ради ЄС, а також дотримання принципу верховенства права при прийнятті відповідних правових актів. Наразі, найгострішою є проблема щодо досягнення консенсусу Радою ЄС, оскільки вказана вимога фактично робить запровадження або продовження санкційних режимів заручниками окремих держав-членів, які іноді намагаються просувати свої політичні інтереси, погрожуючи застосувати право вето. У зв'язку з цим, на обговорення неодноразово виносилася ініціатива заміни вимоги щодо консенсусного прийняття рішення Ради ЄС на вимогу щодо ухвалення цього документу кваліфікованою більшістю.

На етапі імплементації, що представляє собою другий крок в процесі реалізації економічних санкцій, проблемним вбачається аспект щодо відсутності уніфікованого підходу серед держав-членів ЄС в питаннях транспозиції актів санкційного законодавства ЄС до національних правопорядків. При цьому, різноманіття практик імплементації обмежувальних заходів ставить під загрозу ефективність економічних санкцій, адже варіативність правового регулювання, що

є відмінним в кожній державі-члені ЄС, створює для фізичних та юридичних осіб можливості обходу приписів санкційного законодавства за допомогою використання прогалін або колізій у правовій регламентації цих суспільних відносин. В цьому контексті, на окремий план виходить проблема забезпечення дотримання вимог санкційного законодавства приватним сектором, що також перебуває у зоні відповідальності держав-членів ЄС. Ця сфера поки що, на жаль, залишається найменш гармонізованою, що дозволяє економічним операторам здійснювати заборонену діяльність в тих державах-членах ЄС, де діють правила щодо притягнення до менш суворого виду юридичної відповідальності, тим самим підриваючи ефективність імплементації санкцій і забезпечення їх дотримання.

Третій етап в процесі реалізації обмежувальних заходів економічного характеру передбачає їх моніторинг та оцінку ефективності. На цьому етапі зустрічаються такі проблемні аспекти, як неясність та складність санкційного законодавства ЄС, особливо в частині правил для економічних операторів щодо звітування перед Європейською комісією, відсутність необхідних матеріально-технічних ресурсів у держав-членів ЄС задля належного виконання обов'язку із звітування про стан імплементації актів санкційного законодавства. Це, зрештою, негативно позначається на діяльності Європейською комісії з моніторингу виконання рішень та регламентів Ради ЄС державами-членами, адже така діяльність, фактично, здійснюється на підставі неповної інформації. Також, окремі проблемні аспекти вдалося виявити під час виконання Радою ЄС функції з моніторингу та оцінки ефективності економічних санкцій. Серед таких аспектів слід виокремити: відсутність узгодженої системи оцінювання, яку можна було б застосувати для визначення ефективності обмежувальних заходів, відсутність у відкритому доступі офіційних оцінок ефективності обмежувальних заходів, проведених інституціями або державами-членами ЄС, відсутність визначення або нечітке визначення цілей задля досягнення яких вводяться санкції, що, відповідно, робить неможливим адекватну оцінку ступеня досягнення мети таких санкцій, необхідності їх скасування чи посилення.

На наш погляд, деякі з виявлених недоліків процесу реалізації економічних санкцій в ЄС Україна могла б врахувати при розробці та запровадженні власних санкційних режимів. Це, в першу чергу, стосується запровадження у вітчизняному законодавстві підстав для притягнення до юридичної відповідальності за порушення заборон або обмежень, встановлених санкціями, надання правової регламентації моніторингу та оцінки ефективності санкцій як невід'ємному етапу санкційного процесу, а також наділення відповідного органу державної влади повноваженнями стосовно надання роз'яснень щодо дотримання норм санкційного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Portela C., Kluge J. Evaluating EU Sanctions against Russia after the Invasion of Ukraine. Luxembourg: European Union Institute for Security Studies, 2022. 8 p.
2. Шамраєва В.М. Правові основи санкційної політики Європейського Союзу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4(3). С. 205–211.
3. Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The When, What, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*. 2021. № 30(1). С. 1–23.
4. Lasek Ł., Olejniczak-Michalska A. Sanctions Enforcement in Poland. Warsaw: Wardyński & Partners, 2024. 15 p.
5. European Council. Council of the European Union: Why the EU Adopts Sanctions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/why-sanctions/> (дата звернення: 12.10.2024).
6. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) from 07.06.2004. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf> (дата звернення: 12.10.2024).
7. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy from 04.05.2018. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf> (дата звернення: 12.10.2024).
8. Яковюк І.В. Європейський Союз крізь призму міжнародної організації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2008. № 15. С. 58–67.
9. Weber P. M., Schneider G. How Many Hands to Make Sanctions Work? Comparing EU and US Sanctioning Efforts. *European Economic Review*. 2020. № 130. С. 1–23.

10. Consolidated Version of the Treaty on the European Union from 26.10.2012. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 12.10.2024).
11. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union from 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 12.10.2024).
12. Immenkamp B. EU sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument. Brussels: European Union, 2024. 12 p.
13. Helwig N., Jokela J., Portela C. Sharpening EU Sanctions Policy Challenges and Responses in a Geopolitical Era. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2020. 203 p.
14. Challet C., Grumaz D.-C. EU Restrictive Measures and Third Countries' Evidence. *European Foreign Affairs Review*. 2023. № 28(1). С. 9–29.
15. Giumelli F. Implementation of Sanctions: European Union. *Economic Sanctions in International Law and Practice* / M. Asada ed. Abingdon: Routledge, 2020. P. 116–135.
16. Giumelli F., Geelhoed W., de Vries M., Molesini A. United in Diversity? A Study on the Implementation of Sanctions in the European Union. *Politics and Governance*. 2022. № 10(1). С. 36–46.
17. Portela C., Olsen K.B. Implementation and Monitoring of the EU Sanctions' Regimes, including Recommendations to Reinforce the EU's Capacities to Implement and Monitor Sanctions. Brussels: European Union, 2023. 88 p.
18. European Commission. New EU rules Criminalising the Violation of EU Sanctions Enter into Force. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/new-eu-rules-criminalising-violation-eu-sanctions-enter-force-2024-05-17_en (дата звернення: 12.10.2024).
19. Климосюк А. Механізм реалізації санкційної політики Європейського Союзу. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 4(11). С. 42–46.