Санкції ЄС-Україна: чи настав час поглибити співпрацю?

Bohdan Bernatskyi

20.12.2022 doi: 10.17176/20221220-121625-0

Європейський Союз намагається вирішити питання війни Росії з Україною різними шляхами. Всього декілька прикладів: ЄС виділяє додаткові кошти на підтримку України, країни-члени надсилають зброю та військове спорядження, Брюссель очолює міжнародну кампанію з притягнення до відповідальності російських воєнних злочинців, і останнє, але не менш важливе – ЄС запровадив найбільший в історії пакет санкцій, щоб зашкодити Росії вести агресивну війну.

Значний зсув також спричинили нові кроки України для вступу в ЄС. У червні 2022 року Україна отримала довгоочікуваний статус кандидата. Деякі оглядачі назвали український шлях до ЄС «вступом через війну», що передбачає «більш прихильне ставлення ЄС до заявки на членство якщо і тому, що заявник у прямому сенсі воює для того, щоб захистити загальні європейські цінності».

У такому разі, спільна інфраструктура у сферах безпеки та зовнішньої політики, які є вирішальними для стримування російської агресії, мають бути пріоритизовані у будь-яких майбутніх домовленостях між ЄС та Україною щодо інституційного розвитку.

Нижче я аргументую потребу у поглибленні співпраці між українськими санкційними органами та їхніми аналогами у ЄС як ключовий елемент як для інтеграційного процесу, так і для спротиву Росії.

Як працює приєднання до актів ЄС

Практика запрошення третіх (як правило, сусідніх) країн долучитися до санкцій ЄС почала з'являтися з 2007 року, хоча існують і більш ранні випадки. Санкції, проголошені Європейським Союзом, мають на меті залучення якнайширшої міжнародної підтримки з боку третіх країн. Для цього Брюссель передбачає інтернаціоналізацію свого зовнішнього порядку денного, закликаючи до широкомасштабної підтримки захисту загальнолюдських цінностей, таких як права людини, демократія та верховенство права. Як правило, всі акти ЄС щодо запровадження обмежувальних заходів містять таке положення:

> *«З метою максимального збільшення впливу вищезазначених заходів, Союз має заохочувати треті держави до застосування обмежувальних заходів, подібних до тих, що містяться в цьому Рішенні».*

У ході розробки санкційних пакетів дипломати ЄС активно співпрацюють з іноземними лідерами, щоб отримати максимальну підтримку свого міжнародного порядку денного. Як тільки рішення щодо санкцій прийняте, за ним слідує прес-реліз та/або декларація від Верховного представника ЄС про приєднання низки третіх країн до обмежувальних заходів. Нижче наведений приклад заяви про приєднання до санкцій проти Беларусі:

> *«Країни-кандидати Республіка Північна Македонія, Чорногорія та Албанія, країни ЄАВТ Ісландія, Ліхтенштейн та Норвегія, члени Європейської економічної зони, а також Україна приєднуються до цього рішення Ради. Вони забезпечать відповідність своєї національної політики до цього рішення Ради».*

У цьому випадку ЄС не коментує обсяг санкцій, накладених його союзниками. Заходи можуть суттєво відрізнятися стосовно кількості визначених осіб, строків участі або нормативності. Існує декілька механізмів приєднання, які Європейський

Союз розробив на практиці у відносинах зі своїми союзниками.

Перший, «участь за бажанням», передбачає незалежну адаптацію санкцій ЄС залежно від обставин. Такий механізм використовує Швейцарія. Зокрема, Швейцарія не запровадила санкції проти Росії (як зробив ЄС), натомість Федеральна Рада застосувала рішення про заходи щодо запобігання обходу міжнародних санкцій, пов'язаних з ситуацією в Україні у 2014 році. У 2022 році уряд Швейцарії змінив свій підхід, застосувавши автономні санкції проти Росії.

Другий, «самообмеження», згідно з яким держава приймає ті самі рішення щодо санкцій, що і ЄС, незважаючи на відсутність жорстких зобов'язань робити це. Однією з таких країн є Норвегія. Крім того, цей тип приєднання передбачає створення ЄС механізму діалогу для проведення консультацій щодо імплементації санкцій на рівні міністрів або на робочому рівні.

Останній тип – «скоординоване приєднання». У цьому випадку ЄС розглядає свої акти у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) як частину законодавства. Таким чином, держави-кандидати (або держави Східного партнерства) повинні впроваджувати такі ж заходи у межах очікування, що вони імплементують всі акти ЄС до набуття повноправного членства. До того ж, така форма приєднання демонструє політичну готовність і повагу до цінностей ЄС та його основоположних принципів.

Правове підґрунтя для приєднання до санкцій ЄС

Приєднання України до санкцій Європейського Союзу ґрунтується не лише на політичних зобов'язаннях. Воно натомість випливає з юридичних зобов'язань, викладених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, відповідно до статті 7, яка говорить про наступне:

> *«Сторони активізують свій діалог і співробітництво та сприяють поступовому зближенню у сфері зовнішньої та безпекової політики, включаючи Спільну політику безпеки і оборони (СПБО) […]»*

Помітним аспектом тут є те, що у 2000-2005 роках відбулося декілька приєднань, але офіційні особи ЄС не коментували українську позицію. З 2020 року Україна почала системно приєднуватися до санкцій ЄС. Тестовим кейсом стали санкції проти Білорусі, які Брюссель ухвалив унаслідок силового розгону мирних демонстрацій. Хоча практичні наслідки далеко не очевидні, символічне значення було зрозумілим.

Мінськ слугував місцем проведення переговорів між Україною і Росією у форматі тристоронньої групи. Україна також була залежна від імпорту палива з Білорусі після 2014 року. Таким чином, приєднання України до санкцій ЄС проти режиму Лукашенка було зовнішньополітичним зобов'язанням і може розглядатися як таке, оскільки завдало шкоди економічним інтересам України. Міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба у подальшому пояснив:

> *«Питання Білорусі – це чудовий приклад того, як працює зближення зовнішніх політик України та ЄС, передбачене Угодою про асоціацію, коли ми дійсно виступаємо "єдиним фронтом" з найболючіших питань».*

Починаючи з цього прецеденту Україна приєднується до інших санкційних рішень ЄС у такий самий спосіб, проголошуючи односторонні заяви про приєднання. Ці декларації мають політичний характер і не тягнуть за собою юридичних наслідків (як, наприклад, у Швейцарії, де санкції ЄС переводяться у внутрішньодержавні через акти законодавства).

23 червня 2022 року Європейська Рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС. Цей крок позначив значний розвиток у зближенні зовнішньої політики Києва та Брюсселя. Якщо у висновку Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі основна увага приділялася питанням боротьби з корупцією та верховенству права як ключовим для інтеграції, то позиція щодо кластеру зовнішніх дій була

охарактеризована брюссельськими бюрократами як «загалом добра». Ця оцінка супроводжувалася схвальними коментарями щодо необхідності «досягти більшого зближення зі Спільною зовнішньою та безпековою політикою (СЗБП), у т.ч. щодо позицій ЄС».

Співпраця у сфері санкцій між Україною та ЄС, що відбувається останні вісім місяців, поки що не є добре скоординованою санкційною політикою, яка б міцно з'єднувала Київ та Брюссель. Створена Міжнародна експертна група з питань санкцій проти Росії ("Група Єрмака і Макфола") відіграє адвокаційну роль на міжнародному треку. Вона не має належних можливостей працювати на технічному рівні в лабіринтах Комісії та Ради ЄС.

Окремо слід відмітити, що Європейська Комісія створила робочу групу "Freeze and Seize" ("Заморозити та вилучити"), до складу якої увійшли національні органи влади з країн ЄС. Мандат робочої групи охоплює координацію між країнами-членами ЄС та країнами G7 щодо арешту активів російських та білоруських олігархів. Україна також приєдналася до цієї робочої групи. Однак, слід зазначити, що основним завданням робочої групи є забезпечення виконання санкцій, а не їх розробка.

Як зазначалося, приєднання до санкцій має необов'язковий характер, а його параметри залежать від нормативної бази в кожній країні. Внутрішній процес застосування санкцій та формування політики в ЄС включає багато етапів: наприклад, пропозиції готуються Верховним представником у тісній співпраці з Європейська служба зовнішніх справ (ЄСЗС) та Генеральним директоратом з фінансової стабільності, фінансових послуг та ринків капіталу (FISMA), Рада розглядає пропозиції у межах різних підгруп та комітетів (наприклад, Комітету постійних представників), а рішення в подальшому потребує одностайної підтримки всіх членів ЄС. З іншого боку, узгодження не передбачає жодного виду інституційного залучення поза межами ЄС на будь-якому етапі обговорення санкцій.

Заключні коментарі

Враховуючи поточний стан зближення України з ЄС та статус України як кандидата на вступ до ЄС, ЄС має розглянути можливість надання Україні такого ж обсягу співробітництва у сфері СЗБП, як, принаймні, Норвегії. Звичайні механізми приєднання (такі як Східне партнерство) не є життєздатними для українського інтеграційного треку через війну, щільність санкційних призначень, необхідність припиняти спроби обходу санкцій тощо.

Норвезька схема може бути використана українською стороною для досягнення більш тісної співпраці у сфері санкцій. Наприклад, можна створити неформальний майданчик для проведення постійних консультацій в офісі Верховного представника ЄС або на міністерських форумах. Можливість щоденної робочої комунікації в рамках комісії та Ради ЄС сприятиме більшому зближенню між Україною і ЄС у сфері СЗБП з метою досягнення рівня, необхідного для набуття повноправного членства.

SUGGESTED CITATION
Bernatskyi, Bohdan: Санкції ЄС-Україна: чи настав час поглибити співпрацю?, Verfassungsblog, 20.12.2022, doi: 10.17176/20221220-121625-0.

Licensed under CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221220-121625-0.