

САНКЦІЇ В ПОЛІТИЦІ ЄС: ПРИКЛАД РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ 2014–2015 рр.

У статті розглянуто механізм запровадження санкцій зі сторони Європейською Союзу та їх вплив на розв'язання україно-російського конфлікту в 2014–2015 рр. Визначено особливість політики санкцій та її місце серед інших політик ЄС. Зокрема, той факт, що санкції мають негативні наслідки не лише для тієї сторони, щодо якої їх застосовують, але й щодо держав, які їх вводять. У випадку із санкціями щодо Росії це чітко виокремлено на прикладі будівництва «Південного потоку». Також наголошено на інституційному факторі прийняття рішень щодо введення санкцій. У статті виділено ключові етапи запровадження санкцій ЄС проти Російської Федерації та окреслено отримані результати. Зокрема, вказано на негативний вплив санкцій на економіку РФ. У той же час визначено, що санкції ЄС щодо Росії не вирішили своєї основної мети. Вони не змінили політику Росії щодо України. Негативний вплив на економіку Росії суттєво не позначився на її діях в АР Крим чи на Південному Сході України. При цьому ЄС використав значу кількість важелів впливу на Росію. В період 2014–2015 рр. проти Російської Федерації застосовуються всі види санкцій – від дипломатичних до економічних.

Ключові слова: санкції, ЄС, Росія, економіка, війна, Україна, Донбас, Крим, Рада ЄС.

Із початком збройного конфлікту в Україні та окупацією АР Крим з боку Російської Федерації Європейський Союз вдався до активної політики санкцій. За своєю суттю санкції є певним набором обмежень, які застосовується до держави через її дії та мають на меті зміну існуючої

політики. Ключова мета санкцій – не завдати економічної чи політичної шкоди окремо взятій державі, а переконати її відмовитися від небезпечних чи агресивних дій. Щодо ЄС, то санкції є одним із засобів, за допомогою яких Співтовариство досягає власних цілей зовнішньої політики та безпеки. Це включає в себе питання миру, демократії, верховенства закону, захист прав людини та міжнародного права [1].

Санкції не є за своєю суттю каральними заходами. Про це свідчить той факт, що вкрай рідко під їх дію потрапляють звичайні громадяни. Як правило, санкції накладають певні обмеження на дії урядів. Або ж санкції стосуються питань, які прямо не позначаються на житті громадян. Наприклад, ЄС наприкінці 1989 р. ввів ембарго на продаж зброї до Китаю [2, с. 14]. Це є проявом політики санкцій, що безпосередньо не стосується благополуччя громадян Китаю. Крім того, санкції переглядаються через певні проміжки часу. Це дозволяє оцінити, чи зробила держава, що потрапила під санкції кроки, які б дозволяли скасувати встановлені обмеження. Тобто, загалом дія санкцій припиняється, як тільки зникає конфліктна ситуація.

Правовою основою санкцій є стаття 215 «Договору про функціонування Європейського Союзу», яка надає ЄС право переривати чи обмежувати економічні та фінансові відносини з третіми країнами у випадку, якщо це відповідатиме цілям спільної зовнішньої та безпекової політики [1, с. 98]. Загальні цілі політики ЄС визначені в Маастрихтському договорі. Вони включають в себе захист безпеки ЄС, збереження миру та міжнародної безпеки відповідно, сприяння міжнародному співробітництву, зміцнення демократії та верховенства права, повагу до прав людини та основних свобод [3, с.123–124].

У відповідності до оновленого санкційного списку ЄС від 17.01.2017 р., у списку країн, що потрапили під санкції ЄС – 37 держав. Серед них Сирія, Південний Судан, Сомалі, Зімбабве, Ємен, Північна Корея, Білорусь, Іран, Ірак. Також серед санкційних держав наявна і Україна [4, с. 3–4]. Проте, в даному випадку, санкції стосуються обмеження торгівлі ЄС із тимчасово

окупованою територією АР Крим. Зокрема, діє заборона на імпорту товарів із Криму, на інвестиції в нерухомість Криму, ембарго на певні технології, що використовуються у секторах, пов'язаних із нафтою, газом, телекомунікаціями, транспортом, заборона входження кораблів до портів Криму та Севастополя. Діють обмеження на в'їзд на територію ЄС окремих осіб, що сприяли окупації Криму та дестабілізації ситуації на Сході України. Також прийнято рішення про замороження рахунків осіб, що перебувають під дією обмежувальних заходів. Серед найвідоміших випадків санкції ЄС проти Ірану (через ядерну програму), Єгипту (через розгін опозиції в 2013 році), Сирії (через репресії з боку влади Башара Асада).

ЄС довгий час не мав власного механізму введення санкцій. Хоч перші санкції з'явилися ще у 80-х рр. ХХ ст., але вони були результатом спільних дій окремих членів майбутнього ЄС, а не конкретної політики. Вперше було методично визначено поняття та види санкцій лише в 2003 р. [5, с. 202–207]. Вони включають:

- заморожування коштів та економічних ресурсів;
- ембарго на поставки зброї та обладнання, які можуть бути використані для внутрішніх репресій;
- інші обмеження на експорт;
- імпорнтні обмеження;
- заборону польотів;
- заборону на надання фінансових послуг.

Основна проблема при введенні санкцій – це те, що не всі країни ЄС можуть погоджуватися із ними. Для окремих акторів їх введення може бути не вигідним. Якщо вони, до прикладу, мають значний торговий баланс із країною, що потрапляє під дію санкцій. Адже, як результат, страждає й їх економіка.

Серед інституцій ЄС, що відповідають за введення санкцій, слід відзначити Раду ЄС та Європейський парламент [1, с. 98]. Саме Рада ЄС є основною установою, що в кінцевому рахунку ухвалює рішення про введення

економічних та дипломатичних санкцій, що поширюється на решту структур ЄС. В свою чергу, Європейський парламент може видавати резолюції та постанови рекомендаційного характеру, які, зважаючи на демократичний характер ЄС, матимуть суттєвий вплив на політичних акторів, що діють в межах об'єднання.

Санкції та їх вплив на Російську Федерацію

Військова агресія Росії пов'язана із захопленням АР Крим та активною підтримкою сепаратизму на Південному Сході України викликала занепокоєння та обурення серед багатьох розвинутих країн. Це призвело до введення проти Росії одних із найжорсткіших санкцій в практиці ЄС. Серед країн-членів ЄС, що були ініціаторами та активними прихильниками впливу на Росію за посередництва санкцій, слід виділити Німеччину та Францію. А. Меркель та Ф. Олланд із початком конфлікту висловили своє занепокоєння діями влади РФ у відношенні до України та запевнили, що ЄС буде протидіяти Росії. Незважаючи на матеріальні збитки, які викликають невдоволення в деяких країн-членів, А. Меркель наголошувала на тому, що ЄС продовжуватиме спільну санкційну політику до остаточного врегулювання конфлікту в Україні. Зокрема, на прес-конференції в жовті 2015 р., канцлер Німеччини зазначила, що виходячи зі сучасної ситуації, продовження антиросійських санкцій є необхідним [6]. На сучасному етапі ЄС є одним із найпотужніших політичних акторів, що включає в себе значну частку економічно розвинутих країн, де в контексті торгових партнерів Росія займає 4 місце [7, с. 1]. Ринкова економіка в контексті функціонування капіталістичного світу робить Росію тісно пов'язаною із рештою країн у зв'язку із взаємною торгівельною, інвестиційною, банківською співпрацею тощо. Економічні та дипломатичні санкції ЄС у відношенні до РФ покликані примусити РФ відмовитися від порушення суверенітету України. Введення санкцій щодо Росії в 2014–2015 рр. включало в себе кілька етапів.

Перший етап – окупація АР Крим

Березень 2014 р. характеризувався піком активізації сепаратистських тенденцій в АР Крим, які Росія здійснювала за посередництва пропаганди, проросійських громадян та власних військових, що діяли без розпізнавальних знаків. 16 березня 2014 р. в Криму відбувся незаконний референдум, що стосувався приєднання півострова до Росії. У відповідь на ці дії 17 березня 2014 р. Рада ЄС прийняла рішення про введення першого блоку санкцій дипломатичного та економічного характеру. Перший блок санкцій стосувався заборони в'їзду 21 осіб, причетних до російської агресії, із арештом їх фінансових та матеріальних ресурсів, розміщених на території ЄС. Зокрема, до санкційного списку увійшов Озеров В. О., що є Головою Комітету Ради Російської Федерації з оборони та безпеки. Також, до списку увійшли вищі військові офіцери, що керували операцією із захоплення Криму, такі як Вітко О. В. (командувач Чорноморським флотом РФ), Сідоров А. О. (Командувач Західного військового округу) та Галкін О. В. (командувач Південного військового округу, розміщеного в Криму) [8]. Починаючи із цього етапу, ЄС поступово розширював санкції та діяв із метою зупинення російської агресії.

Другий етап - конфлікт на південному сході України

У квітні 2014 р. розпочалася активна фаза конфлікту в Донецькій та Луганській областях України, де за підтримки Росії напіввійськові формування захоплювали владу та проголошували незалежність так званих Донецької та Луганської народних республік. В результаті цього розпочалися масштабні бойові дії між українською армією та маріонетковими збройними формуваннями, керованими Росією. Це примусило ЄС накладити нові економічні обмеження на РФ. 17 квітня Європейський парламент прийняв резолюцію, в якій рекомендував відмовитися від побудови, так званого «Південного потоку» [9]. Побудова альтернативних газових транзитних шляхів до ЄС, окрім фінансової вигоди, значною мірою є зумовленою політичними причинами, оскільки може позбавити Україну значної частки

коштів, зароблених із газового транзиту, та посилити вплив Росії. «Південний потік» мав будуватися за допомогою таких держав-членів ЄС, як Болгарія, Австрія, Угорщина, Греція та Хорватія. Проте, після резолюції Європейського парламенту співпраця стосовно цього проекту була повністю зупиненою й вже побудовані секції газопроводу «Південний потік» були демонтовані. 12 травня ЄС доповнив список санкцій ще 13 особами та ввів обмеження щодо компаній «Чорноморнафтогаз», «Феодосія» та компаній, конфіскованих Росією в АР Крим [10]. Також представники Єврокомісії відмовилися від участі в конференції «Енергетичний діалог Росія–ЄС», що мала стосуватися газового аспекту.

Третій етап – активізація конфлікту та знищення пасажирського літака

Наступ українських військових призвів до активізації бойових дій та все частішої участі в конфлікті російських збройних сил. В результаті військової агресії Росії в Донецькій області в червні 2014 р. було збито літак Boeing 777, що перевозив цивільних громадян, здебільшого із країн-членів ЄС. Цей акт, здійснений за допомогою російського протиповітряного комплексу «Бук», та активні військові дії викликали нову хвилю обурення серед ЄС, що призвело до суттєвого посилення санкцій.

18 червня у відповідності до рекомендації Європейської Ради було припинено фінансування проектів в Росії, здійснюваних Європейським інвестиційним банком. 26 червня санкційний список було поширено на 18 організацій, переважно військового характеру, таких, як Міжнародний Союз «Військо Донське», батальйон «Восток» тощо, та 9 кримських компаній, які змінили власників після проголошення самостійності Криму, зокрема таких потужних компаній, як «Керченський морський торговельний порт», «Масандра», «Новий світ» [11].

30–31 червня було введено санкції проти концерну ППО «Алмаз-Антей» та авіакомпанії «Добролет». Також ЄС ввів суттєві обмеження в торгівлі та

інвестуванні до Кримського півострову в таких важливих напрямках, як: 1) Інвестування в транспортний, телекомунікаційний й енергетичний сектори (тобто, що стосуються видобування нафти та газу). Було заборонено постачання обладнання та надання фінансових і страхових послуг; 2) Встановлено заборону на купівлю більше 200 видів товарів, виготовлених на окупованому півострові; 3) Заборонено кредитування та купівлю цінних паперів у секторах, на які поширюються санкції. Суттєвого деструктивного впливу зазнав російський банківський сектор, де були введені санкції проти «Газпромбанку», «Сбербанку», «Російського національного комерційного банку». Також було введено заборону на торгівлю зброєю, товарами й технологіями подвійного використання, що можуть бути задіяними у військовій сфері [12].

12 вересня ЄС ввів обмеження для російських потужних енергетичних компаній, таких як «Роснефть», «Транснефть» та «Газпром нефть». Дані обмеження стосувалися заборони кредитування та участі в купівлі облігацій даних компаній. Були посилені санкції проти російських банків. Фінансовим суб'єктам ЄС було заборонено видавати довгострокові кредити цим банкам та купувати їхні цінні папери (акції, облігації тощо). Крім того, було розширено санкції стосовно оборонних підприємств РФ, таких як «Оборонпром», концерн «Калашніков», НПО «Високоточні комплекси», НПО «Базальт» та інших. Також, нові 24 особи приєдналися до санкційного списку [12].

У грудні ЄС розширив санкції проти російських нафтовидобувних компаній, включаючи обмеження, що використовується в спеціальних економічних зонах та при видобутку ресурсів у морському шельфі. Також, введено заборону на інвестування, купівлю нерухомості та надання будівельних та інженерних послуг в Криму [13].

Четвертий етап – Мінські домовленості

Пошук шляхів припинення збройного протистояння та вирішення конфлікту спричинило укладення угод за посередництва представників

європейських країн, зокрема Німеччини та Франції, серед яких слід виокремити так звані домовленості «Мінськ-1» та «Мінськ-2». В результаті даних зустрічей 5 вересня 2014 р. було підписано перше Мінське перемир'я, укладене під час зустрічі Тальявіні Г. (представник ОБСЄ), Кучми Л. Д., Зурабова М. Ю. та представників самопроголошених збройних формувань Захарченко О. В. та Плотницького І. В. Невиконання домовленостей, досягнутих в результаті цієї зустрічі, призвело до пошуку іншого формату укладання угоди. Відповідно, в лютому 2015 р., за посередництва Франції та Німеччини, контактною групою, що складалася із представників України, Росії та самопроголошених республік ДНР та ЛНР було підписано другі Мінські домовленості, що передбачали широкий комплекс дій із припинення вогню та розв'язання конфлікту [14]. Проте, «Мінськ-2» також повністю не досягав своєї мети, лише перевівши конфлікт із так званого гарячого в заморожений стан. Внаслідок цього ЄС обмежує доступ російських представників до Європейського Парламенту, зупиняє парламентську співпрацю в межах напрямку ЄС–Росія та в подальшому проводить термін санкцій.

Підсумки впливу санкцій в 2014–2015 рр.

На початковому етапі санкції носили переважно дипломатичний характер. Вони стосувалися насамперед представників російської військової, політичної, журналістської еліти, задіяної у військовій агресії проти України. Проте розгортання конфлікту спонукало до активізації ЄС та введення нового блоку санкцій. Вони стосувалися не лише окремих державних діячів Росії, але й бізнес-сектору. Серед іншого ЄС зупинив розвиток співпраці з РФ щодо енергетичних питань. Обмеження на потужні енергетичні компанії, такі як «Роснефть», «Транснефть», «Газпром нефть» тощо, призводять до втрати частини коштів, прибуток із яких складає значну частку бюджету РФ. Санкції, спрямовані на банківський сектор, наприклад, проти «Газпромбанку» чи «Сбербанку», здійснюють суттєвий негативний вплив на функціонування

фінансового сектору Росії, де порушення нормальної роботи, знову ж таки, призводить до зменшення кількості прибутків. Обмеження, спрямовані на військову сферу, підривають боєздатність російської армії, особливо в сферах сучасного високотехнічного озброєння, суттєва частина деталей для якого постачалася країнами-членами ЄС.

Санкції вже вплинули на падіння вартості російської валюти та розвиток економічної кризи в РФ. Відплив європейських інвестицій та скорочення співпраці між банківськими секторами впливає на подальше зменшення російських резервних фондів, і, відповідно, потенційного обсягу фінансів, який РФ може використовувати для воєнних операцій. Якщо станом на лютий 2014 р. резервний фонд РФ складав 3,07 трлн. рублів, то станом на листопад 2016 р. – 1,99 трлн. рублів [15]. Із врахуванням падіння курсу рубля із 2014 р. це вказує на суттєве погіршення економічного стану РФ.

Проте мета санкцій – не завдати шкоди економіці держави-агресора чи його військовій сфері. Мета – змусити змінити політику. І в такому річці сучасні санкції ЄС проти Росії не є ефективним засобом вирішення конфлікту. Росія показала спроможність функціонувати в умовах наростаючих обмежень (торгових, фінансових, економічних) зі сторони ЄС. Навіть понад те, Росія запровадила власні санкції проти ЄС, позбавивши власних громадян доступу до значної кількості товарів і послуг, які вони отримували від європейських держав. Крім того, економічний вплив санкцій не впливає на стабільність режиму Путіна в Росії. Рівень підтримки влади з боку суспільства навіть через два роки після введення санкцій знаходиться на високому рівні. Для ЄС ускладнює ситуацію й те, що від санкцій страждають самі держави спільноти, які мали високий торгівельний баланс із Росією або претендували на серйозні економічні вигоди від співпраці з нею (до прикладу, шляхом реалізації «Південного потоку»).

Список літератури

1) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Consolidated version, C 326/4. Official Journal of the European Union, 26.10.2012. – [Електронний

ресурс] – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>. – Назва з екрана.

2) Мардашев А. А. Перспективы заключения первого всеобъемлющего соглашения между ЕС и КНР – Соглашения о партнерстве и сотрудничестве / А. А. Мардашев // Вестн. РУДН. Сер. «Международные отношения». – 2009. – № 2. – С. 10–18.

3) Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon. 13.01.2007. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf. – Назва з екрана.

4) European Union Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy), updated 17.01.2017. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2017-01-17-clean.pdf. – Назва з екрана.

5) Borja Guijarro Usobiaga. European Sanctions Reconsidered: Regime type, Strategic Bargaining, and the Imposition of EU Sanctions/ The Lodon School of Economics and Political Science. p.333.

6) Merkel sees 'glimmer of hope' in Ukraine, but Russia sanctions remain. Reuters. Editing by Richard Balmforth. 15.10.2015. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-germany-russia-idUKKCN0S90RO20151015>. – Назва з екрана.

7) EU's top trading partners in 2015. A. Berthomieu-Cristallo. Eurostat. 60/2016. 13.03.2016. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7224419/6-31032016-BP-EN.pdf>. – Назва з екрана.

8) COUNCIL DECISION 2014/145/CFSP. Official Journal of the European Union. 17.03.2015. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:078:0016:0021:EN:PDF.

– Назва з екрана.

9) European Parliament resolution on Russian pressure on Eastern Partnership countries and in particular destabilisation of eastern Ukraine 2014/2699(RSP).

17.04.2014. – [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7->

[TA-2014-0457+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0457+0+DOC+XML+V0//EN). – Назва з екрана.

10) Council Regulation (EU) No 477/2014 of 12 May 2014 implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. Official Journal of the European Union. – [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0477>. – Назва з екрана.

11) COUNCIL REGULATION (EU) No 825/2014 of 30 July 2014 amending Regulation (EU). Official Journal of the European Union. – [Електронний ресурс]

– Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2014:226:FULL&from=EN>. – Назва з екрана.

12) COUNCIL REGULATION (EU) No 960/2014 of 8 September 2014. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: Official Journal of the European Union.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0960>. –

Назва з екрана.

13) COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/241 of 9 February 2015. Official Journal of the European Union. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:040:FULL&from=EN>.

– Назва з екрана.

14) Ukraine ceasefire: New Minsk agreement key points. BBC News. 12.02.2015. –

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31436513>. – Назва з екрана.

15) Объем средств Резервного фонда. Министерство Финансов Российской Федерации. Официальный сайт. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/>. – Назва з екрана.

D. Rybachok, B. Feshchenko, M. Gnatyuk

SANCTIONS IN EU POLICY: THE EXAMPLE OF RUSSIAN FEDERATION IN 2014–2015

This article describes the mechanisms of the sanctions implemented by EU and their impact on the Russia – Ukraine conflict in the 2014–2015. The features of these sanctions policies and their place against the others are also determined. It is also highlighted, that the sanctions has also had some negative consequences on the countries that applied them and not only on the actual target. The situation with the construction of the "South Stream" is used as an example of the sanctions. The article emphasizes on the key stages of the EU sanctions against Russian Federation and outlined their results. In particular, the negative outcome of these sanctions on the Russian economy had also been given. Likewise, the article states that the sanctions used against Russia didn't meet their main purpose as the Russian policy towards Ukraine had not been changed. The negative impact on the Russian economy has not significantly affected its actions in the Crimea or in the South-Eastern Ukraine.

Keywords: sanctions, the EU, Russia, economy, war, Ukraine, Donbass, Crimea, the EU Council.

Матеріал надійшов 22.04.2017 р.