

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЄС ПРОТИ КОЛИШНІХ УКРАЇНСЬКИХ ВИСОКОПОСАДОВЦІВ І ЧИНОВНИКІВ

Постановка проблеми. Санкції є одним із найбільш часто застосовуваних та ефективних інструментів зовнішньої політики Європейського Союзу. У зв'язку з Україною санкції ЄС впроваджувалися один раз – щодо громадян України після подій 2013–2014 років, відомих як Євромайдан. Ці санкції неодноразово ставали предметом розгляду судових установ ЄС. Розуміння причин і механізму введення вказаних санкцій, а також можливостей, що можуть бути використані для їх зняття, є важливим для українського права та політики як у сенсі переслідування осіб, винних у корупції та розкраданні державних фондів, так і в аспекті європейської інтеграції України.

Стан опрацювання. Окремі питання застосування санкцій ЄС проти колишніх українських чиновників і високопосадовців розглядалися в доповідях неурядових організацій, проте комплексне дослідження правового регулювання таких санкцій нині відсутнє.

Метою статті є виявлення характеру правового регулювання санкцій ЄС проти колишніх українських чиновників і високопосадовців, встановлення механізму впровадження та можливостей зняття таких санкцій.

Виклад основного матеріалу. Впровадження санкцій проти чинних і колишніх українських високопосадовців і чиновників із боку ЄС розпочалося під час політичної кризи, відомої як Євромайдан. У лютому 2014 року Європейський парламент зайняв жорстку позицію. Резолюцією від 6 лютого

2014 року Парламент засудив закони від 16 січня 2014 року, заявив про занепокоєння надмірним поліцейським насильством [2].

20 лютого Рада із зовнішніх справ Ради ЄС провела позачергову зустріч, на якій було заявлено, що насильство в Києві становить собою масове та грубе порушення прав людини, відповідальні за яке мають бути притягнуті до правосуддя. Вказувалося що, «у світлі ситуації, що погіршується, ЄС вирішив негайно ввести цільові санкції, включно із заморожуванням активів і заборону на видачу віз відповідальним за порушення прав людини, насильство та надмірне застосування сили» [3]. Не забарилася й реакція Ради, 5 березня 2014 року вона одночасно прийняла Рішення [4] та Регламент [5], якими було впроваджено цільові санкції проти українських громадян. Окрім масового насильства, у них йдеться також про відповідальність за розкрадання коштів. Рішенням і Регламентом було створено єдиний санкційний список із 18 осіб, до якого увійшли, зокрема, колишній Президент України В.Ф. Янукович, колишній Прем'єр-міністр України М.Я. Азаров, колишній Міністр юстиції України О.Л. Лукаш та інші особи. [7].

Практично відразу після створення санкційних списків включені до них особи почали робити спроби домогтися виключення з них. Наприклад, ще в березні 2014 року колишній Прем'єр-міністр України М.Я. Азаров звернувся до Ради ЄС з проханням розморозити його рахунки. Аналогічні листи були



розіслані в посольства всіх 28 держав-членів ЄС в Брюсселі [8]. Відповіді на звернення державами-членами надані не були. 5 березня 2015 року Рада оновила санкційний список, виключивши з нього О.М. Азарова (сина М.Я. Азарова), І.О. Калініна, А.В. Портнова та О.Г. Якименка [5].

Регламент виключив зі списку окремих осіб, що викликало помітну критику в Україні щодо нездатності державних органів надати ЄС переконливі докази вини підозрюваних. Заморожування активів терміном на 1 рік було застосоване ЄС як захід, що мав надати українським слідчим органам час для розслідування відповідних кримінальних справ, а відсутність такого розслідування негативно вплинула на позицію Ради [9].

Новим підтвердженням неефективності українських правоохоронних органів у справі збереження санкцій проти колишніх високопосадовців стали рішення Суду ЄС за справами за зверненнями М.Я. Азарова [10] та інших осіб із позовами про зняття санкцій. М.Я. Азаров звернувся до Суду, вказавши в позові п'ять причин незаконності застосування проти нього санкцій: ненадання обґрунтування включення до списку, порушення фундаментальних прав, зловживання владою, порушення принципу належного адміністрування та очевидну помилку в оцінюванні [10, пара. 33].

Суд розглянув ці вимоги, починаючи з останньої. На думку позивача, Регламент Ради 2014 року містив дуже короткий опис причин включення до списку. Єдина надана причина включення до списку, на думку позивача, була надто незрозумілою та загальною, і не було зазначено конкретних епізодів його злочинної діяльності за місцем чи природою його участі у злочині. У відповідь Рада вказала на те, що з Рішення та Регламенту 2014 року було очевидним, що застосовані заходи були спрямовані на підтримку верховенства права та допомогу українським владним органам у боротьбі з корупцією. Рада вказувала, що лист від Генераль-

ної прокуратури України був доказом наявності кримінального розслідування [10, paras. 36–43].

Розглянувши ці аргументи, Суд вказав, що рішення Ради про застосування санкцій має прийматися на солідній фактичній підставі. Необхідна перевірка обвинувачень, а судовий перегляд не може обмежуватись оцінкою переконливості абстрактних причин, на які посилається Рада. Суд докладно проаналізував лист Генеральної прокуратури та зробив висновок, що він містить «лише загальне твердження, що пов'язує ім'я позивача серед інших високопосадовців до розслідування, яке встановило акти зловживання» [10, пара. 51]. На підставі наведених аргументів Суд видав наказ про скасування Рішення та Регламенту Ради від 5 березня 2014 року в частині включення до них М.Я. Азарова.

Позови В.Ф. Януковича та О.В. Януковича до Суду загальної юрисдикції ЄС та подальші апеляції до Суду розглядалися одночасно та містять аналогічні формулювання підстав відмови у виключенні із санкційних списків. У своїх позовних заявах обидва позивача спиралися на сім підстав: відсутність правових підстав, зловживання владою, нездатність держави продемонструвати правові причини для включення до санкційного списку, невідповідність рішень ЄС критеріям для включення до списку, помилку в оцінці фактів, порушення права на захист та ефективний засіб правового захисту, а також на порушення права власності [12, пара. 35, 18, пара. 36].

Суд загальної юрисдикції почав розгляд із четвертого аргументу. Рада, у свою чергу, посилалася на той-таки лист від Генеральної прокуратури України. На думку Суду, «лист не містить нічого більшого, ніж загальну заяву, що пов'язує ім'я заявника серед інших високопосадовців із розслідуванням» [12, пара. 42]. Незалежно від стадії, що була досягнута в судовому провадженні в Україні, Рада прийняла рішення без достатнього знання фактів, а отже, це



рішення було безпідставним, а Регламент і Рішення від 5 березня 2014 року в частині, що стосується заявника, підлягає скасуванню [12, paras. 47–53].

Далі Суд звернувся до питання виконання Радою зобов'язання вказати причини включення до санкційного списку. Тут суд фактично відступив від власних висновків у справах М.Я. Азарова та інших і вказав, що сама по собі наявність кримінального провадження слугувала достатнім доказом причин для включення до списку [12, paras. 75–84].

Наступним питанням, що розглянув Суд, стало питання про відсутність достатніх правових підстав для включення до списку. Він дійшов висновку про те, що критерій достатності правових підстав щодо заявника має розглядатися не тільки у світлі підозр у розкраданні державних коштів, але в контексті цього правопорушення, яке, на думку Суду, підривало правові та інституційні основи української держави [12, paras. 92–101].

Іншим питанням, до якого звернувся Суд, став аргумент позивача про політичну вмотивованість включення його до санкційного списку. На думку Суду, цей аргумент підлягав відхиленню, оскільки його визнання означало б ставлення під сумнів як розслідування, що проводилося проти позивача в Україні, так і опосередковано легітимність чинного українського уряду [12, paras. 106–108].

Наступним аргументом позивача, що був розглянутий Судом, стала позиція про те, що його включення до списку було політично мотивованим і становило зловживання владою. Цей аргумент також було відхилено, оскільки, на думку Суду, позивач не зміг переконливо продемонструвати, що під час складання санкційних списків Рада ЄС була вмотивована чимось іншим, ніж міркуванням підтримки верховенства права в Україні [12, paras. 119–130].

Далі Суд звернувся до аргументу позивача про те, що його включення до санкційного списку не відповідає критеріям для такого включення,

встановленим Рішенням від 5 березня 2015 року. Суд вказав, що оцінювання рішення Ради про необхідність включення позивача до санкційного списку має проводитись з урахуванням листа від Генеральної прокуратури України від 10 жовтня 2014 року стосовно кримінальних проваджень, які тривали щодо позивача та прогресу у них. На думку Суду, надана інформація про три кримінальні провадження щодо позивача за звинуваченням у зловживанні державними коштами давала Раді достатні підстави для прийняття рішення про продовження санкцій [12, paras. 130–159].

Нарешті, Суд розглянув аргумент про порушення включенням до санкційного списку прав власності позивача. Аргумент полягав у тому, що включення до санкційного списку відбулося без забезпечення достатніх правових гарантій. Суд відхилив і цей аргумент, вказавши, що він уже розглянув питання про наявність правових гарантій у рамках аналізу його попередніх аргументів, а щодо принципу пропорційності зазначив, що його було дотримано, адже застосовані заходи були тимчасовими та могли бути переглянуті в судовому порядку [12, paras. 160–170]. На підставі вищенаведеного Суд загальної юрисдикції ЄС скасував щодо В.Ф. Януковича Регламент та Рішення від 5 березня 2014 року, проте залишив у силі Рішення від 5 березня 2015 року, фактично зберігши статус кво. Аналогічне рішення було прийняте і у справі О.В. Януковича.

Обидва заявника подали апеляцію до Суду ЄС. 19 жовтня 2017 року Суд виніс рішення за обома апеляціями [11; 20]. В апеляції вказувалося на три підстави, з яких, на думку апелянта, підлягало скасуванню рішення Суду загальної юрисдикції: помилка Суду в тому, що дії апелянта підпадали під критерій включення до списку, що визначаються Спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки ЄС (СЗППБ), помилка Суду загальної юрисдикції в тому, що Раді були надані достатні правові підстави для включення В.Ф. Януковича



до санкційного списку та невірність висновків Суду загальної юрисдикції, що включення до списку відповідало критеріям, визначеним Рішенням від 5 березня 2015 року [11, пара. 35].

Суд зазначив, що не володіє повноваженнями для перегляду фактів, які були вже розглянуті Судом загальної юрисдикції. Апеляційна скарга ж фактично вимагала повторного розгляду фактів, що містилися в листі Генеральної прокуратури України від 10 жовтня 2014 року. Далі Суд звернувся до першого аргументу апелянта, згідно з яким Суд загальної юрисдикції зробив помилку у праві, визнавши відповідність санкційного списку цілям СЗППБ. Суд ЄС відхилив ці аргументи на підставі того, що відмова у накладанні санкцій на апелянта призвела б до зменшення ефективності розслідування [11, paras. 61–65].

Третій аргумент апелянта полягав у тому, що лист Генеральної прокуратури не міг слугувати достатнім доказом існування кримінального провадження, а також у тому, що Суд загальної юрисдикції не взяв до уваги міркувань щодо порушень прав людини та верховенства права в Україні, зокрема щодо відсутності прокурорської та судової незалежності, незважаючи на те, що таким способом порушувалася презумпція невинуватості та право на належний судовий розгляд. Суд послідовно відхилив ці доводи, оскільки апелянт не продемонстрував, у чому конкретно полягала невірність фактів, які були надані листом Генеральної прокуратури України, так само як і не зміг вказати, у чому саме полягають порушення презумпції невинуватості та права на справедливий судовий розгляд [11, paras. 71–80]. На цих підставах, Суд ЄС відхилив апеляційну скаргу В.Ф. Януковича в повному обсязі.

Проміжний підсумок боротьби навколо санкцій ЄС проти колишніх українських високопосадовців було підбито рішенням Ради ЄС від 5 березня 2018 року. Ним із санкційного списку було виключено О.Л. Лукаш та С.П. Ключева, проте повернуто

М.Я. Азарова у зв'язку з новими доказами, що були зібрані в кримінальному провадженні в Україні [12]. Тож щодо більшості підозрюваних санкції ЄС залишаються в силі. Проте санкційні списки підлягають регулярному перегляду Радою, а отже, можна очікувати, що збереження чи видалення з них конкретних прізвищ залежатиме від здатності української влади продемонструвати достатню ефективність кримінальних проваджень проти цих осіб.

Висновки. Формальною підставою для застосування санкцій ЄС проти колишніх українських чиновників і високопосадовців стали підозри в розкраданні державних фондів. Хоча ефективність введених санкцій у літературі нерідко ставилася під сумнів, вони все ж, очевидно, мали певний ефект, що ілюструється наполегливими спробами осіб, на яких було накладено санкції, скасувати їх за допомогою європейських судових інституцій. Частина таких звернень виявилася успішною та призвела до зняття санкцій із ряду осіб. Це стало наслідком переважно нездатності України продемонструвати власне ефективне розслідування злочинної діяльності підозрюваних. Хоча санкції щодо найбільш одіозних фігур колишнього українського уряду зберігаються, у разі подальшої неефективності українського розслідування підвищується ризик їх поступового скасування.

Ключові слова: санкції, право Європейського Союзу, санкції Європейського Союзу, санкції Європейського Союзу проти громадян України, Євромайдан.

У статті розглядається проблема правового регулювання застосування санкцій Європейського Союзу проти колишніх українських чиновників і високопосадовців у зв'язку з подіями в Україні 2013–2014 років. Досліджуються особливості використання вказаних санкцій. Простежується практика європейських судових установ у справах за позовами про скасування вищевказаних санкцій.



В статье рассматривается проблема правового регулирования применения санкций Европейского Союза против бывших украинских чиновников и высокопоставленных лиц в связи с событиями в Украине 2013–2014 годов. Исследуются особенности использования указанных санкций. Прослеживается практика европейских судебных учреждений в делах по искам об отмене вышеуказанных санкций.

The article deals with the problem of legal regulation of sanctions of the European Union against the Ukrainian officials and high-profile officials as a consequence of the events of 2013–2014. It analyzes the specifics of the mentioned sanctions. It further traces the practice of the European judiciary in the cases concerning cancellation of the mentioned sanctions.

Література

1. Fraser D. What on Earth is Happening in Ukraine? Center for Global Studies, 22 January 2014. URL: <https://www.uvic.ca/research/centres/globalstudies/publications/publicationsdb/pubs/what-on-earth-is-happening-in-ukraine.php> (дата звернення: 17.01.2018).

2. European Parliament resolution of 6 February 2014 on the situation in Ukraine (2014/2547(RSP)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0098> (дата звернення: 18.01.2018).

3. Council conclusions on Ukraine. Foreign Affairs Council meeting Brussels, 20 February 2014. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/joraff/141110.pdf (дата звернення: 15.01.2018).

4. Council Decision (CFSP) 2018/333 of 5 March 2018 amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1523772915178&uri=CELEX:32018D0333> (дата звернення: 17.01.2018).

5. Council Implementing Regulation (EU) 2015/357 of 5 March 2015 implementing Regulation (EU) 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of

the situation in Ukraine. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_062_R_0001&from=EN (дата звернення: 18.01.2018).

6. Council Decision (CFSP) 2018/333 of 5 March 2018 amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1523772915178&uri=CELEX:32018D0333> (дата звернення: 17.01.2018).

7. Council Implementing Decision 2014/216/CFSP of 14 April 2014 implementing Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0216> (дата звернення: 18.01.2018).

8. Трансперенсі Інтернешнл Россія. Янукович и Азаров в России. URL: <https://transparency.org.ru/images/docs/yanekrus.pdf> (дата звернення: 16.01.2018).

9. Open Dialogue Foundation. Vitaliy Yarema «achievements». Results of the activities of the Ukrainian General Prosecutor's Office: a year after Euromaidan. URL: <http://en.odfoundation.eu/d/5975,vitaliy-yarema-achievements-results-of-the-activities-of-the-ukrainian-general-prosecutor-s-office-a-year-after-euromaidan> (дата звернення: 22.01.2018).

10. Case T-331/14, Mykola Yanovych Azarov v Council of the European Union. Judgment of the General Court (Ninth Chamber) of 28 January 2016. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=T-331/14> (дата звернення: 14.01.2018).

11. Case C-598/16 P, Viktor Fedorovych Yanukovych v Council. Judgment of the Court (Eighth Chamber) 19 October 2017. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195749&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1733105> (дата звернення: 14.01.2018).

12. Council Decision (CFSP) 2018/333 of 5 March 2018 amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1523772915178&uri=CELEX:32018D0333> (дата звернення: 17.01.2018).