

DOI 10.35775/PSI.2025.119.7.029

УДК 32.327

В.В. ГРАМОЛИН

магистрант кафедры политической теории

МГИМО МИД России, Россия, г. Москва

E-mail: va.gramolin@my.mgimo.ru

САНКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОСОЮЗА

В данной статье рассматриваются основные механизмы секционной политики Европейского Союза, природа их трансформации и влияние Еврокомиссии на текущие внешнеполитические позиции государств, входящих в ЕС. Автор проанализировал природу возникновения санкционной политики Евросоюза, ее нелинейную трансформацию в деструктивный внешнеполитический инструмент начала XXI века с соответствующим отрицательным воздействием на региональную архитектуру безопасности. Преобразование европейской санкционной политики свидетельствует о глубоких структурных изменениях, произошедших в Европейском союзе под руководством действующего председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен. Наднациональный общеевропейский блок через процесс десуверенизации внешнеполитической позиций стран-членов ЕС занял агрессивную военно-политическую позицию по отношению к Российской Федерации.

Методология. Автор применил сравнительный анализ, анализировал нормативно-правовую литературу, научный и общественный дискурс, используя теорию эффективности ограничительных мер Н. Бапата и г. Хуфбауэра.

Ключевые слова: международные отношения, внешняя политика, дипломатия, санкции, суверенитет, ЕС.

Введение. Практика применения ограничительных мер брюссельскими властями напрямую связана с развитием межгосударственного сотрудничества по линии Европейского экономического сообщества, ставшим в 1993 г. Европейским союзом.

Без преувеличения можно констатировать нелинейное развитие архитектуры применения санкционных мер со стороны формировавшегося на протяжении десятилетий европейского наднационального блока: еще в 1970-х были введены процедуры, перевоплотившиеся в основу современной санкционной политики Евросоюза с принятием в 1981 г. т.н. «лондонского» доклада с соответствующим формированием механизма более тесного политического взаимодействия на уровне Европейского политического сотрудничества, в условиях кризисных явлений на международной арене в то время были введены первые скоординированные ограничительные меры в рамках общеевропейской инициативы: санкционный пакет против СССР в 1981 г. и эмбарго против Аргентины годом позже. Маастрихтский договор 1993 г., наделил наднациональное

объединение европейских держав правом вводить санкции, как секторальные, так и точечные.

Специализированная внешнеполитическая структура, руководящая санкционной политикой ЕС, т.н. Европейская служба по внешним делам была создана после принятия следующих нормативно-правовых актов:

1) «Основополагающие принципы использования ограничительных мер (санкций)» от 2004 г.; 2) положений Лиссабонского договора 2009 г., ст. 29, регламентирующая ввод санкций против государств, не входящих в состав Евросоюза, а также против НГО и ст. 215, регламентирующая межгосударственное взаимодействие по применению ограничений внутри самого блока.

Структура под руководством Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности уполномочена рекомендовать ввод санкционных мер Совету Европейского союза, который в соответствии со ст. 31 Договора о Европейском союзе путем голосования принимает, при отсутствии разногласий, решение о вводе тех или иных ограничительных мер.

Для введения торгово-финансовых ограничительных мер дополнительно требуется принятие Регламента Советом ЕС после соответствующего поручения со стороны Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности и ЕК и голосования в ходе которого проект Регламента должно быть поддержано квалифицированным большинством голосов [4].

Примечательно, что ограничения въезда (и эмбарго в части торговли оружием и товаров двойного назначения) регламентируются национальными правилами в пределах государств-членов объединения и не курируются централизованно на уровне брюссельской бюрократии. Прерогативой надзора за соблюдением ограничительных мер наделены национальные органы исполнительной власти.

Беря во внимание подорванную репутацию всеобъемлющих санкций в связи с крайне неблагоприятным воздействием ограничительных мер ООН на гражданское население Ирака и Югославии, в начале 2000-х гг. политическим руководством ЕС было принято решение о проработке более «прагматичного» подхода к ограничениям экономического измерения, который, по мнению западноевропейского политологического сообщества должен был в большей степени отождествлять «европейский подход» к ограничительным мерам, т.н. точечным мерам, направленных против «плохих парней» в понимании властей ЕС, т.е. вместо всеобъемлющих режимов начали внедряться «стоп-листы» на въезд в Евросоюз, запреты на ведение деятельностью финансового характера на территории объединения, запреты на ведения оружейного бизнеса. Секторальные санкции, нацеленные на стратегически сектора экономики государства-мишени рассматривались Евросоюзом в качестве максимальной меры воздействия.

В западных научных исследованиях начала 2000-х гг. отмечается, что при переформатировании ориентиров внешнеполитической стратегии с Глобального Юга на Восточную Европу после окончания холодной войны, руководители Евросоюза стали более склонны к применению ограничительных мер

в отношении соседних государств при возникновении геополитических разногласий, что особенно проявилось впоследствии в связи с украинским кризисом после нескольких волн агрессивной экспансии евроатлантических структур к границам Российской Федерации [13. Р. 83-111].

На начальном этапе новейшей истории европейская санкционная политика в целом касались ввода запретов на въезд физических лиц на территорию объединения и ограничений в сфере оружейного бизнеса, впоследствии ограничительные меры Брюсселя стали схожи с ограничениями, наложенными Соединенными Штатами Америки в отношении государств Ближнего Востока, прежде всего Исламской Республики Иран и Сирийской Арабской Республики в 2010-2014 гг. и иметь ярко выраженный торгово-экономический характер, заменивший предупреждающий стиль еэсовских ограничений на более раннем этапе, заключавшийся в предупреждении государств-адресатов о несовместимости проводимой политикой с т.н. «ценностным» нарративом Евросоюза. В добавление к этому политика безопасности стала новой движущей силой в процессе планирования и имплементации новых ограничений.

Апробировав санкции на ближневосточном треке Брюссель начал нелегитимное с точки зрения международного права применение накопленного арсенала ограничительных мер в рамках проводимой с 2014 г. антироссийской политики.

Радикальность мер Евросоюза в целом исходит из искусственно созданной атмосферы крайне агрессивной русофобии и использования ее в качестве движущей силы на уровне общественности европейских государств.

Власти Евросоюза, оказавшись в распространяющемся идеологическом тумане не сочли важным учесть взаимозависимость экономик России и государств-участников европейского наднационального объединения.

Согласно официальной статистической информации, на европейский рынок приходилось 53% российского экспорта в 2013 г., при этом ЕС являлся поставщиком 46% ввозимых товаров на российский рынок [10].

Вероятно, что представители брюссельской бюрократии, изучая специализированную теоретическую литературу, пренебрегли возможностью ознакомиться с исследованием Н. Бапата 2013 г., где автором доказана слабая корреляция между взаимозависимостью экономик и эффективностью санкций [6].

При этом структуры Евросоюза в 2014-2022 гг. в публичной деятельности подчеркивали приоритетную роль дипломатического диалога при решении геополитических разногласий параллельно отождествляя принудительные меры, т.е. санкционную политику к ключевому внешнеполитическому инструменту при невозможности достичь прогресса в переговорах, данный подход назван двухтрековым (**double-track approach**).

Отсутствие силового инструмента в портфеле Евросоюза трансформировало позицию «силы» европейского интеграционного объединения на протяжении 2000-2010 гг., еэсовские власти активнее начали применять право входа

на объемный общеевропейский рынок в качестве рычага давления на адресатов ограничительных мер, внедряя большее количество секторальных ограничений, постепенно сворачивая применение т.н. точечных мер до практического отказа от них в 2022 г., по крайней мере, в контексте российско-евросовских отношений.

Евросоюз фактически вернулся к практике XX века, применяя всеобъемлющие рестрикции нелегитимного характера, нацеленные на ухудшение качества жизни рядовых граждан государства, интересы которого расходятся с политическим радикализмом европейских элит.

На практике санкционные меры в 2000-2010-х гг. разрабатывались в региональных рабочих группах Совета ЕС – **Foreign Relations Counsellors Working Party, Political and Security Committee, Committee of Permanent Representatives**. Положения Общей внешней политики и политики безопасности являются юридической базой санкционных мер Евросоюза. Помимо вовлечения бюрократического аппарата в разработку ограничительных мер, в процессе принимали участие (и, по всей видимости, принимают в н.в.) лоббистские группы, в которые входят влиятельные представители зарегистрированных на территории Евросоюза НКО/НГО и предприятий военно-промышленного комплекса.

Лишь после единогласного решения Совета ЕС по представлению верховного представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности меры принимаются и публикуются в правительственном бюллетене Европейского союза (англ. – **Official Journal of the European Union**).

Экспорт предприятий Евросоюза регулируется в том числе и Регламентом Европарламента и Совета ЕС о контроле экспорта 821/2021, устанавливающий ограничения по ведению коммерческих дел с подсанкционными юрисдикциями.

Приложение 1 Регламента 821/2021 регулярно обновляется, пополняясь товарами двойного назначения, соответствующие поправки вступают в силу после опубликования в правительственном бюллетене ЕС.

Финансово-экономические ограничения регулируются принятием отдельного регламента Советом ЕС. Срок действия европейских ограничительных мер – 6 (12 месяцев), далее допускаются корректировки, т.е. пролонгация или отмена санкционного режима.

Контроль за соблюдением санкционного режима евросовские власти осуществляют через сеть межгосударственных структур: созданную в 2022 г. и подведомственную центру по борьбе с финансовыми и экономическими преступлениями ЕС (подразделение Европола) рабочую группу под кодовым обозначением **Operation Oscar, Frontex** и подведомственную Еврокомиссии **EU Freeze and Seize Task Force**, взаимодействующую с Евроюстом, разработавшая принятые в мае 2024 г. поправки, приравнявшие обход антироссийских санкционных мер к уголовному преступлению [11]. Следовательно, евросовские власти в нарушающую международное право антироссийскую санкционную политику добавили репрессивное измерение.

Евросоюз систематически развивал институт санкционного воздействия антироссийского характера, после воссоединения Крыма с Российской Федерацией в марте 2014 г. власти Евросоюза последовали в фарватере Вашингтона и своих партнеров G7, внедряя т.н. «таргетированные» ограничения, коснувшиеся по состоянию на декабрь 2014 г. 142 физических лиц и 28 предприятий, впоследствии были введены ограничения на продукцию двойного назначения и секторальные рестрикции.

С принятия первого антироссийского санкционного пакета Евросоюза в середине 2010-х гг., пролонгация мер Брюсселя осуществляется каждые полгода. По состоянию на середину июля 2025 г. в санкционные списки Евросоюза включено около 3 000 физических лиц и организаций, т.е. Брюссель подчеркивает свою агрессивную ангажированность в стремлении ослабить российскую промышленность (гражданскую и ВПК), финансовый сектор, энергетику и транспортную отрасль. Евросоюз занимает третье место по объему введенных актором-инициатором антироссийских санкционных мер после Вашингтона и Лондона.

Стоит отметить, что за последние годы изменилась структура администрирования санкционной политики Евросоюза. Раннее прерогатива по разработке ограничительных мер и их вводу в действие принадлежало Европейской службе по внешним связям и руководителям дипломатических представительств государств-участниц ЕС, после февраля 2022 г. процесс перешел под практически абсолютный контроль Еврокомиссии, т.е. разработка ограничительных мер в большей степени стала прерогативой Еврокомиссии.

ЕК номинально учитывает опасения/пожелания государств-членов ЕС при разработке ограничительных мер, но своим превалированием по данному направлению работы, как отмечают европейские исследователи, нарушает сущность трактатов и положений ЕС, а именно – политическое равновесие структур исполнительной власти Евросоюза [12].

В соответствии с Лиссабонским договором, Еврокомиссия наделена ограниченными полномочиями в вопросах внешней политики и политики безопасности. Но уже к концу 2010-х западноевропейские исследователи начали отмечать постепенный отклонение ЕК от отведенного круга обязанностей [8].

При этом кризис в архитектуре европейской безопасности, вызванный диспропорциональной экспансией евроатлантических структур был использован властями Евросоюза в качестве триггера для осуществления дальнейшей наднационализации внешней политики блока с параллельной десоверенизацией внешнеполитических позиций государств, входящих в ЕС .

Институционализированный Европейским советом в начале 2000-х гг. подход, ориентировавшийся на внедрении т.н. «точечных санкций», т.к. всеобъемлющий режим ограничительных стал неприемлемым инструментом вследствие провала подобных мер и развития гуманитарного кризиса в Ираке в 1990-х гг., поэтапно трансформировался 2011-2014 гг., а в 2022 г. кардинально был изменен по решению Еврокомиссии, представители которой, вероятно, находясь под мощным политическим давлением со стороны евроатлантических

политических «ястребов», восполняя санкционный «вакуум», вызванный выходом Великобритании из состава ЕС, перестроили баланс сил внутри блока, взяв на себя полномочия по фактическому изменению основополагающих элементов Евросоюза, в частности – единого рынка, финансового и энергетического секторов, данные сферы де-факто стали абсолютно взаимосвязаны с санкционной политикой ЕС.

В рамках активной имплементации санкционной политики, власти Евросоюза, для более эффективного выявления «нарушений» своих нелегитимных санкционных ограничений внедриli т.н. «Инструмент информирования о нарушениях санкций ЕС», в действительности, создав институт наднациональных доносов, целевой аудиторией которого стали граждане и организации государств-членов ЕС [5].

В 2022–2024 гг. при подготовке очередных антироссийских санкций генеральный секретариат Еврокомиссии, в большей степени руководствовался аналитическими данными, предоставляемых Генеральным директором Европейской комиссии по финансовой стабильности, финансовым услугам и союзу рынков капитала. Ранее аналитическая работа была ответственностью Европейской службы внешних действий и рабочих групп Совета ЕС. Консультации технического и юридического характера осуществляются на уровне генеральных директоратов ЕК, в отдельных случаях сотрудники ЕК связывается напрямую с профильными министерствами в государствах-участниках Евросоюза, минуя дипломатические представительства в Брюсселе.

По всей видимости, централизация власти в Еврокомиссии связана с попыткой предотвращения каких-либо утечек при проектировании антироссийских санкционных пакетов, беря во внимание факт ввода сразу трех санкционных пакетов всего за семь дней после начала Специальной Военной Операции на Украине в феврале 2022 г.

Впоследствии был принят новый регламент проведения узкопрофильных консультаций в рамках подготовки санкционных пакетов, суть которого состоит в регулярных встречах главы ЕК и ее помощников с послами государств-участниц ЕС для обсуждения очередных санкционных мер антироссийской направленности.

Европейской службе внешних действий в настоящее время отведена второстепенная роль: разработка точечных мер и соответствующих списков подсанкционных юридических и физических лиц через межгосударственное согласование для дальнейшего включения в «общие» санкционные пакеты.

Европейский совет изначально созданный как орган исполнительной власти Евросоюза в соответствии с Договорами при этом трансформировался в некий правотворческий орган т.к. государствам-членам ЕС, представленным Европейском Совете, информация, касающаяся санкционных пакетов доходит, как правило, аккуратно в преддверии их вступления в силу.

Подытоживая можно добавить, что персональный вклад в централизацию санкционных механизмов Евросоюза, внесенный председателем ЕК, Урсолой фон

дер Ляйен, де-факто ставшей руководителем санкционной политики Евросоюза с соответствующими полномочиями по координации антироссийских санкций с США и странами G7, укрепила доминирующую позицию Еврокомиссии среди структур Евросоюза.

Эмпирически доказанная взаимосвязь между логикой поведения лоббистских структур в Соединенных Штатах и в Европейском Союзе указывает на высокую степень влияния транснациональных компаний евроатлантического региона в сфере ВПК и высоких технологий на политику и решения, вырабатываемую и принимаемые руководителями Еврокомиссии [3. Р. 373-398].

Выводы. Европейский Союз с точки зрения международного права и устава ООН продемонстрировал идею-фикс в виде нереалистичной амбиции выступить в качестве геополитического центра силы, путем трансформации Еврокомиссии в геополитическую комиссию в соответствии с заявлениями в 2019 г. кандидата в председатели ЕК, Урсулы фон дер Ляйен.

В целях реализации упомянутых амбиций в 2021 г. был создан т.н. генеральный директорат по вопросам оборонной промышленности и космоса в составе Еврокомиссии, вследствие чего возникла гибридная составляющая в механизме разработки санкционной и внешнеполитической/оборонной повестки еэсовского блока.

В данном контексте необходимо отметить, что созданная структура курирует проекты оборонных НИОКР в рамках европейского фонда обороны с многомиллиардным бюджетом.

Неприемлемый в 2010-2020-х гг. для еэсовской бюрократии вид ограничительных мер, т.н. вторичные санкции с экстерриториальным характером применения после принятия Регламента Совета Европейского Союза 2022/1905 вошел во внешнеполитический инструментарий Брюсселя, ознаменовав активную трансформацию внешней политики Евросоюза и его повышенную готовность к дальнейшей эскалации ситуации вокруг украинского кризиса.

Индифферентное отношение политического руководства европейского наднационального объединения к международному праву и договоренностям подчеркивает и беспрецедентный факт блокировки суверенных средств ЦБ РФ на сумму около 191 млрд евро на бельгийской финансовой площадке Euroclear [1].

По аналогии с практикой США, европейскими властями был создан пост специального посланника по санкциям, суть деятельности которого заключается в ведении «профилактических» бесед с руководителями государственных и деловых структур в третьих странах по линии усиления санкционного нажима ЕС и минимизации нарушений его со стороны не входящих в Евросоюз государств.

Учитывая радикальность предпринятых мер и агрессивное поведение еэсовских властей в отношении России, можно констатировать следующее:

а) Евросоюзу не удалось на практике реализовать блокаду России;

б) Евросоюзу не удалось вызывать критический дефицит агрегатов и оборудования, в том числе в стратегических важных секторах экономики после введения беспрецедентных ограничений нелегитимного характера;

в) шоковые реакции на ограничительные меры со стороны ЕС крайне маловероятны в будущем, учитывая полученный российскими властями и организациями уникальный опыт по противодействию нелегитимным санкционным режимам;

г) Евросоюзу не удалось существенно ограничить дальнейшее развитие отечественной авиастроительной отрасли (включая ее наиболее значимые компоненты: конструкторская школа, авиазаводы, кооперационные цепочки). При этом российская авиационная промышленность вынуждена была скорректировать сроки сертификации и поставок отечественной авиационной техники после резкого перехода с кооперационной модели взаимодействия с западным авиационным сообществом на национально-ориентированную, предполагающую переориентацию кооперационных связей на дружеские и союзнические государства.

Лишившись возможности достичь своих стратегических целей, после ввода своих нелегитимных ограничительных мер действиями Евросоюзом де-факто была подтверждена теория, изложенная в работе г. Хуфбауэра: вероятность достижения приемлемого уровня эффективности санкций обратно пропорциональна пройденному периоду времени со дня ввода ограничительных мер.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. ТАСС. Что известно о замороженных активах России на Западе // <https://tass.ru/info/20305319?ysclid=mb0mmwe3cs484725799>.
2. An official website of the European Union. Council Regulation (EU) 2022/1905 of 6 October 2022 amending Regulation (EU) No 269/2014 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.259.01.0076.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A259I%3ATOC>.
3. Bernhagen P., Kollman K., Patsiurko N. Beyond lobbying: the political determinants of adopting corporate social responsibility frameworks in the European Union and the USA. Interest Group & Advocacy. 2022. № 11 (3).
4. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union C 115/47. 09.05.2008 // <https://eur-lex.europa.eu/resource.html>.
5. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official EU sanctions whistleblower tool // European Commission // https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources/eu-sanctions-whistleblower-tool_en.
6. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data February 2013, International Interactions. 39 (1). DOI:10.1080/03050629.2013.751298 // https://www.researchgate.net/publication/263754618_Determinants_of_Sanctions_Effectiveness_Sensitivity_Analysis_Using_New_Data.

7. European Parliament. Briefing. The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024 // [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf).
8. Hoeffler C. Differentiated Integration in CSDP through Defence Market Integration. European Review of International Studies. 2019. <https://doi.org/10.3224/eris.v6i2.03>.
9. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009.
10. Nelson Rebecca M. «US Sanctions on Russia: Economic Implications», CRS Report 7-5700, Congressional Research Service, February. 2015.
11. New EU rules criminalising the violation of EU sanctions enter into force – European Commission // https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/new-eu-rules-criminalising-violation-eu-sanctions-enter-force-2024-05-17_en.
12. Ukraine, the de-targetization of EU sanctions, and the rise of the European commission as architect of EU foreign policy // <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-024-00649-7>.
13. Where and why does the EU impose sanctions? Clara Portela Politique européenne No. 17, A la recherche de la politique étrangère européenne (automne 2005).

V.V. GRAMOLIN

Postgraduate student, Department
of Political Theory, MGIMO MFA of Russia,
Moscow, Russia

SANCTIONS POLICY OF THE EUROPEAN UNION

This article examines the main mechanisms of the sectional policy of the European Union, the nature of their transformation and the influence of the European Commission on the current foreign policy positions of the EU member states. The author analyzed the nature of the emergence of the sanctions policy of the European Union, its non-linear transformation into a destructive foreign policy instrument of the early 21st century with a corresponding negative impact on the regional security architecture. The transformation of the European sanctions policy indicates profound structural changes that have occurred in the European Union under the leadership of the current President of the European Commission Ursula von der Leyen. The supranational pan-European bloc, through the process of desovereignization of the foreign policy positions of the EU member states, has taken an aggressive military-political position towards the Russian Federation.

Methodology. The author applied comparative analysis, analyzed the legal literature, scientific and public discourse, using the theory of the effectiveness of restrictive measures by N. Bapat and G. Hufbauer.

Key words: international relations, foreign policy, diplomacy, sanctions, sovereignty, EU.