УДК 327

Иван ТИМОФЕЕВ

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. ОПЫТ СОБЫТИЙНОГО АНАЛИЗА

Статья поступила в редакцию 02.03.2021

Аннотация. Долгое время мировым лидером в использовании санкций оставались США. Однако ЕС также становится все более заметным инициатором ограничительных мер. В настоящее время действует не менее 26 режимов ограничений ЕС по отдельным странам, а также функциональным направлениям, таким как права человека, распространение ОМУ, кибер-безопасность и терроризм. Евросоюз активно использует санкции против России. Насколько активна политика санкций ЕС на современном этапе в сравнении с США и другими инициаторами? Какова специфика функционирования институтов ЕС в области политики санкций? Какие страны и функциональные направления являются ключевыми целями ограничительных мер ЕС и как распределяются между ними политические решения и действия ЕС в области применения санкций? Для ответа на эти вопросы в статье использована База данных санкционных событий (БСС) Российского совета по международным делам. Проведен количественный анализ событий в области политики санкций, инициатором которых выступали Евросоюз и отдельные его страны-члены в 2020 г. Используемый подход заполняет пробел в литературе, связанный с недостатком «промежуточных» исследований между количественным анализом набора кейсов и глубинным качественным исследованием отдельных случаев.

Ключевые слова: санкции, политика санкций, Европейский союз, Россия, ивент-анализ, событийный анализ.

Использование санкций – одно из важных направлений внешней политики Евросоюза. Под санкциями понимаются односторонние ограничительные меры в отношении отдельных государств, физических лиц или организаций с целью решения тех или иных внешнеполитических задач. Среди таких задач – принуждение страны-цели к изменению своего поведения, сдерживание ее потенциала, а также посылка сигнала о неприемлемости политического курса или определенных действий [Giunelli 2016: 38–59]. В числе инструментов – финансовые, торговые, визовые и иные ограничения. При этом речь, как правило, идет об односторонних ограничительных мерах, то есть используемых инициаторами без одобрения Советом Безопасности ООН.

© Тимофеев Иван Николаевич – к.полит.н., доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, программный директор Российского совета по международным делам (РСМД). Адрес: 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, ауд. 324. E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220211727>

Санкции важны для Евросоюза по нескольким причинам. С одной стороны, ЕС обладает ограниченными военно-политическими возможностями. С другой стороны, ЕС имеет колоссальную экономическую мощь. Ограничительные меры ЕС могут наносить странам–целям или отдельным лицам ущерб, принуждая их к той или иной модели поведения или наказывая за определенные действия. Применение санкций позволяет Брюсселю частично компенсировать недостаток военной мощи и при этом использовать в политических целях свой экономический потенциал. Они служат символом единства членов ЕС по ключевым вопросам международных отношений.

Долгое время мировым лидером в использовании санкций оставались США [Hufbauer et al 2009: 113–124]. Однако Евросоюз с момента заключения Маастрихтского договора превратился в заметного их инициатора. В настоящее время действует не менее 26 режимов ограничений ЕС по страновым и функциональным темам¹. В частности, Евросоюз активно использует санкции против России.

Подобная ситуация порождает ряд исследовательских вопросов. Насколько активна политика санкций ЕС на современном этапе в сравнении с США и другими инициаторами? Какова специфика функционирования институтов ЕС в области политики санкций? Какие страны и функциональные направления являются ключевыми целями ограничительных мер ЕС и как распределяются между ними политические решения и действия Евросоюза в области применения санкций?

Франческо Джумелли, видный исследователь политики санкций ЕС, в своей недавней работе обозначает подобные вопросы как «что, где, когда и почему»: что конкретно предпринимает Евросоюз? в отношении какой страны или актора? в какой отрезок времени и по какой причине? Джумелли и его коллеги в 2020 г. собрали наиболее систематизированную базу данных санкций ЕС [Giumelli et al 2020]. По своей структуре она сходна, например, с более ранними исследованиями санкций ООН [Biersteker et al, 2016]. Для таких баз основными единицами наблюдения являются кейс и эпизод. Под кейсом обычно понимается совокупность санкций против той или иной страны или по той или иной тематике. Под эпизодом – отдельные действия внутри кейса. Коллектив Джумелли проанализировал 48 кейсов и 85 эпизодов санкций ЕС с 1989 по 2019 гг. Было выявлено, что число кейсов и эпизодов со стороны ЕС постоянно растет, причем рост ускорился после 2010 г. Заслужив Джумелли и его соавторов стало и то, что они определили типы санкций ЕС (финансовые ограничения, блокирование активов, визовые ограничения, торговые эмбарго, ограничения на поставки вооружений и товаров двойного назначения, дипломатические меры). Они также типологизировали мотивы введения санкций (права человека и демократия, влияние на конфликты за рубежом, а также постконфликтную динамику, противодействие нераспространению ОМУ, борьба с терроризмом и др.). При этом задача оценки эффективности политики санкций ЕС, в отличие от более ранних работ, не ставилась [например, Portela 2010].

Подход Джумелли представляет собой образец макроанализа политики санкций, то есть их изучения как множества случаев. Противоположностью такого подхода является глубокое исследование отдельных кейсов, когда детально изучается политика санкций против отдельных стран или целей [например, Connolly 2018].

¹ European Sanctions Map. (2021) Online Project, URL: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (дата обращения: 01.03.2021)

Предлагаемая статья показывает третий путь. Как и Джумелли, нас также интересуют вопросы «что, где, когда и почему». Однако аналитическая оптика подхода Джумелли представляется слишком общей. Она дает ценный материал о макропроцессах, но упускает из вида микроуровень – повседневную событийную канву политики санкций. За числами кейсов просматривается ее структура, однако теряется из вида политический процесс как совокупность событий. Проникнуть в ткань процесса можно вторым из упомянутых подходов – глубинным анализом с помощью качественных методов. Между тем, он не позволяет сделать количественных обобщений и затрудняет систематизацию и формализацию фактов.

Наш подход состоит в количественном анализе повседневных событий, происходящих в мире санкций. Отвечая на вопросы «что, где, когда и почему», мы уходим на микроуровень политики санкций, однако сохраняем возможности количественной обработки. Таким образом мы делаем попытку выйти на иной уровень обобщений и заполнить существующий пробел в литературе. Кроме того, ответ на вопросы «что, где, когда и почему» мы дополняем пониманием функционирования отдельных институтов ЕС, а также даем сравнение с политикой санкций других игроков – США, Великобритании и др.

Дизайн исследования

Эмпирической основой исследования является База санкционных событий (БСС) Российского совета по международным делам. Используется срез данных за двенадцать месяцев (январь 2020 – январь 2021 гг.). Единицей анализа выступает событие (event) в области политики санкций. Событие – более мелкая единица в сравнении с кейсом или эпизодом, изучаемых Джумелли. И кейс, и эпизод, могут начинаться определенным событием. Однако сами по себе они могут включать в себя множество событий. Например, кейс санкций против России может открываться событием в виде решения Совета ЕС № 145 от 2014 г. о персональных санкциях против лиц, причастных к ситуации на Украине. В дальнейшем он обрастает дополнительными эпизодами. Например, в структуре санкций против России по ситуации на Украине появляются секторальные санкции в связи с ситуацией на Донбассе или санкции в связи с непризнанием вхождения Крыма в состав России. Оптика Джумелли ограничивается эпизодом. Мы идем дальше и анализируем события, которые происходят внутри кейсов и эпизодов. Например, в рамках применения санкций по Крыму могут осуществляться те или иные действия: обновления списков подсанкционных лиц, принудительные меры во исполнение режима санкций, решения судов по снятию санкций, гуманитарные исключения и т.п.

Информация по каждому событию берется из открытых источников и кодируется в виде ряда переменных.

Первая переменная – инициаторы событий. В их числе – отдельные национальные государства, группы государств, международные организации.

Вторая переменная – институт государственной власти или структура внутри международной организации, которая является инициатором события. Если речь идет о государстве, то указывается министерство, ведомство, орган законодательной или судебной власти. Если речь о международной организации – структура или институт внутри такой организации. Третья переменная – цель события. Здесь указывается страна, в отношении которой происходит событие. Страна отмечается и в

том случае, если санкции используются в отношении отдельных физических и юридических лиц, на основе регламентов и иных норм, отражающих политику инициатора санкций в адрес данной страны. Однако вместо страны здесь может быть указана и функциональная проблема – права человека, кибер-безопасность, терроризм и др. Действия, направленные на изменения механизма политики санкций как такового, кодируются как «все санкции». В случае сочетания нескольких целей, они отражаются в виде нескольких переменных.

Четвертая, пятая и шестая переменные – соответственно число физических и юридических лиц, а также морских и воздушных судов, попавших под санкции.

Седьмая переменная – непосредственная причина события. Данная переменная имеет характер открытого вопроса. В нее попадает широкий список категорий. Например, состояние двусторонних отношений, вооруженные конфликты, нарушение прав человека или же более специфические действия, такие как нарушения на выборах, аресты общественно значимых фигур, испытания вооружений и т.п.

Восьмая переменная – тип действий инициаторов событий. Если речь о введении новых санкций, то отражается их тип (блокирование активов, визовые ограничения, секторальные санкции и т.п.). Однако могут быть и другие действия – угроза применения санкций, их смягчение или отмена. В случае сочетания нескольких мер, они отражаются в виде нескольких переменных.

Девятая переменная отражает характер предпринятых действий. Он кодируется в диапазоне от 1 до –1, где под 1 понимаются положительные действия (отмена санкций, их смягчение, гуманитарные исключения, общие и специальные лицензии и т.п.). Под –1 понимаются негативные действия (введение санкций, ужесточение существующих, применение принудительных мер во исполнение режимов санкций, включая штрафы, уголовные дела, отдельные эпизоды расследований нарушения режима санкций и т.п.). Под 0 понимаются нейтральные события – заявления, угрозы, проекты решений, резолюции, то есть все то, что ограничивается декларацией, но не влечет за собой конкретных действий, обязательных к исполнению, отраженных в законодательстве или же применяющих существующее законодательство по санкциям.

Десятая и одиннадцатая переменная представляют собой источник информации и дату события. Большая часть переменных имеет номинальную шкалу или шкалу равных отношений. Они не могут упорядочиваться, однако позволяют выявить типичные свойства событий и оценить их атрибутивные распределения.

В качестве первого шага сравним число событий, связанных с различными инициаторами, выявим показатели Евросоюза, стран-членов ЕС и их партнеров. Далее выделим группу событий, связанных исключительно с «европейским кластером». Рассмотрим действия отдельных институтов ЕС, проанализируем основные цели санкций ЕС, а также действия стран-членов, причины их введения, способы применения, соотношение положительных, отрицательных и нейтральных мер.

Санкционные события: глобальный срез

С 5 января 2020 г. по 10 января 2021 гг. в БСС зафиксировано 848 санкционных событий. Наиболее активный инициатор – США. С ними связано 449 единиц из 848, или 52,94%. На Евросоюз приходится 108 событий (12,73%). Здесь же отметим 40 событий, инициаторами которых являются отдельные страны ЕС, а также 36 событий в связи с присоединением к режимам санкций ЕС его партнеров (Грузии,

Украины, Молдавии, Албании и др.). Итого речь идет о 184 событиях, которые будем называть «европейским кластером». Его доля от общего числа единиц наблюдения – 21,69%. Заметным инициатором санкций является Британия – 61 событие (7,19%). После выхода из ЕС королевство ведет самостоятельную политику в этой сфере. Относительно высокий показатель Британии определяется большим числом событий, связанных с адаптацией режимов санкций к национальному законодательству. Для сравнения, Россия выступила инициатором лишь 16 событий (1,8%), а КНР – 12 (1,4%). На Швейцарию и Канаду приходится по 8 событий (по 0,94% соответственно). На Норвегию – 1 событие. Примечательно, что ООН является инициатором лишь 58 событий (6,83%).

Среди целей санкционных событий в глобальном срезе «лидируют» три страны: Иран (116 событий), КНР (94) и Россия (90). К другим заметным целям относятся: Венесуэла (44), Сирия (35), Белоруссия (33), КНДР (33), Куба (23), Никарагуа (18), Ливия (18), Турция (17), США (12). Что касается функциональных тем, то здесь выделяются борьба с терроризмом (62), права человека (34), нераспространение ОМУ (18), борьба с наркобизнесом (14). 513 событий (60,49%) являются негативными, 205 (24,17%) – нейтральными и лишь 107 (12,61%) – положительными. Остальные 23 события описывают действия отдельных юридических лиц под санкциями. За рассматриваемый период санкционные события коснулись 1278 физических лиц, 1063 юридических лиц и 188 морских и воздушных судов.

Страны «коллективного Запада» являются наиболее активными инициаторами (711 событий из 848). Хотя США выступают ведущим инициатором, роль ЕС, отдельных стран Союза, а также присоединяющихся к его режиму партнеров заметна.

Особенности политики санкций ЕС

Анализ статистики санкционных действий ЕС требует некоторых замечаний об особенностях политики ограничительных мер Евросоюза. Одна из важнейших особенностей – коллективный характер решений о санкциях. Они принимаются Советом ЕС по предложению Высокого представителя ЕС по международным делам и политике безопасности¹. Санкции являются инструментом Общей внешней политики и политики безопасности. Ст. 31 Договора о ЕС предполагает, что решения в данной области принимаются членами Совета ЕС единогласно². Имплементация решения отражается в постановлениях (регламентах) Совета ЕС. Таким образом, решения о санкциях ЕС оформляется в виде двух документов – решения (Council Decision) и регламента (Council Regulation) Совета ЕС.

Вторая особенность – таргетированный характер санкций ЕС. Они предполагают точечные ограничительные меры против отдельных индивидов или организаций, а не против страны в целом. В мировой практике подобные санкции получили широкое распространение после окончания холодной войны [Drezner, 2015], в то время как ранее были распространены торгово-экономические эмбарго, действовавшие в отношении отдельных стран. Причинами распространения таргетирован-

¹ European Union (2012) Treaty on the Functioning of the European Union. URL: LexUriServ.do (europa.eu) (дата обращения: 01.03.2021)

² European Union (2012) Treaty of European Union. URL: EUR-Lex-12012M/TXT-EN-EUR-Lex (дата обращения: 01.03.2021)

ных санкций стали, с одной стороны, гуманитарные издержки масштабных эмбарго, что показал случай Ирака в 1991 г. С другой стороны, точечные санкции позволяли хотя бы в теории наказывать непосредственных виновников той или иной ситуации, а не страну в целом. Кроме того, они оказались удобным инструментом для лидеров мировой финансовой системы. Флагманом в использовании таких санкций стали США. Сам инструментарий предполагал, прежде всего, заморозку финансовых активов и запреты на транзакции с подсанкционными лицами. Становление политики санкций ЕС совпало с тенденцией к распространению таргетированных санкций. Для Брюсселя таргетированные санкции оказались удобным инструментом и в силу декларируемых целей применения ограничительных мер. В их числе – защита прав человека, демократии, главенства закона и «правильного управления» (good governance). «Базовые принципы использования ограничительных мер (санкций)» 2004 г. прямо указывают на желательность использования таргетированных санкций в виде визовых ограничений, заморозки активов (блокирующих санкций) и запретов на поставки вооружений¹. Их применение прописано в очередной редакции «Руководства по использованию санкций» 2018 г.²

Списки лиц, попадающих под таргетированные санкции, обычно отражаются в приложениях к решениям и регламентам Совета ЕС. Вместе с тем таргетированные санкции все же существуют в привязке к политике ЕС в отношении тех или иных стран или проблем. Их нельзя воспринимать исключительно как санкции против лиц или организаций или же как санкции против «режима» в противовес «народу». Таргетированные санкции часто вводятся в связи с внутренней или внешней политикой конкретной страны. Блокирующие санкции против крупных предпринимателей или компаний могут приводить к ущербу для страны в целом, особенно если речь идет о системообразующих предприятиях. ЕС вводит практику секторальных санкций, эффект от которых может быть болезненным для экономики в целом [например, Fritz et al, 2017].

Третья особенность – наличие возможности и достаточно богатой практики оспаривания таргетированных санкций в судебных инстанциях ЕС. Суд ЕС может оспорить решение Совета ЕС о включении того или иного лица в санкционные списки. То есть оспаривается не само решение или регламент, а его применение к конкретному лицу.

Четвертая особенность – имплементация решений и регламентов Совета ЕС на уровне национальных государств. В ЕС отсутствует специализированный орган или органы по применению санкций. Рядом экспертов считается, что это препятствует эффективности политики санкций ЕС, и предлагается создание такого органа [например, Blockmans et al, 2020]. Однако роль национальных государств в любом случае останется высокой. Например, ЕС не сможет заменить их в случае уголовного преследования за нарушение режима санкций.

Пятая особенность – широкая практика присоединения к режимам санкций ЕС других стран. Большим достижением Брюсселя стало то, что нормативная рамка

¹ Council of the European Union (2004) Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions). URL: GEN (europa.eu) (дата обращения: 01.03.2021)

² Council of the European Union (2018) Sanctions Guidelines – Update. URL: pdf (europa.eu) (дата обращения: 01.03.2021)

этой политики является ориентиром для третьих стран. В их числе, главным образом, партнеры ЕС.

Наконец, шестая особенность – уязвимость самого ЕС к экстерриториальным санкциям третьих стран. Прежде всего, речь о США, хотя в качестве источника подобной угрозы в ЕС могут воспринимать и Китай [Blockmans, 2021]. Повышение устойчивости ЕС к санкциям третьих стран также является приоритетом для Еврокомиссии¹.

«Европейский кластер» санкционных событий

«Европейский кластер» делится на три составляющие. Первая – действия самого ЕС. Вторая – действия отдельных стран-членов. Третья – действия партнеров ЕС в рамках политики санкций Евросоюза. На ЕС приходится 108 событий. Россия является наиболее частым поводом (18 событий). Далее следует Белоруссия и Сирия (по 12). С Ираном связано 6 событий. С Турцией и Венесуэлой – по 5, с Ливией и Украиной – по 4, с КНР и Демократической Республикой Конго по – 3, Зимбабве – 2, США – 2, Гвинеей, Мьянмой, Суданом, Йеменом и КНДР – по одному. Важным поводом для событий являются также функциональные (или «горизонтальные») темы. Среди них: права человека (8 событий), борьба с терроризмом (6), нераспространение ОМУ (3), кибер-безопасность (2). При этом поводы могут сочетаться. Например, введение санкций против российских лиц из-за предполагаемой кибератаки на информационную систему Бундестага сочетает в себе Россию и кибер-безопасность как поводы событий. Структура поводов санкционных событий ЕС отличается от других инициаторов. Например, для США ключевыми целями были Иран (89 событий из 449), КНР (81 из 449) и Россия (47 из 449).

Из 108 событий, инициированных ЕС, 59 оцениваются как отрицательные (54,62%), 37 как нейтральные (34,25%) и 12 (11,1%) как позитивные. Подобное распределение отличается, например, от случая США. Здесь из 449 событий насчитывается 300 негативных (66,8%), 86 нейтральных (19,15%), 63 позитивных (14,03%). В случае ООН картина несколько иная. 20 из 58 событий – негативные (34,48%), 23 – нейтральные (39,65%), 15 – позитивные (25,42%). Иными словами, в практике США и ЕС число негативных событий преобладает. Но во всех трех случаях позитивные события в меньшинстве.

Среди негативных действий ЕС 15 событий представляют собой введение блокирующих и визовых санкций Советом ЕС. Еще 28 событий – возобновление или продолжение уже существующих режимов. В 12 случаях речь идет об отрицательных решениях по искам в судебные инстанции ЕС по тематике санкций. По одному событию – поправки к существующему режиму санкций (Йемен), решение о дополнительных санкциях против Турции, создание нового режима (по тематике прав человека), запуск операции во исполнение режима санкций против Ливии.

С деятельностью Совета ЕС связано 60 событий из 108. Большая их часть (47 из 60) – негативные события, связанные с введением санкций или их продлением. 7

¹ European Commission (2021) The European Economic and Financial System: Fostering Openness, Strength and Resilience. URL: Communication: The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience | European Commission (europa.eu) (дата обращения: 01.03.2021)

событий – нейтральные (угрозы и декларации), и 6 – позитивные. Позитивные события представляют собой исключения отдельных лиц из санкционных списков. За рассматриваемый период не было ни одного события, связанного с отменой или модификацией в сторону смягчения какого-либо правового механизма по санкциям.

На Еврокомиссию, включая действия Европейской службы внешних связей и ее Высокого представителя по международным отношениям, приходится 25 событий. Из них 22 нейтральные и 3 положительные. Два положительных события связаны с публикацией руководств по гуманитарным исключениям из режима санкций в связи с эпидемией COVID-19. Одно событие – с запуском первых гуманитарных транзакций системы INSTEX. Отсутствие негативных событий связано с полномочиями Комиссии. Она не принимает решения по санкциям, хотя и участвует в их подготовке. С решениями судебных инстанций ЕС связано 16 событий. Лишь в трех случаях суд удовлетворил ходатайство истцов об исключении из санкционных списков (два случая по гражданам Украины и один по гражданам Египта), тогда как в 12 случаях решение было отрицательным. Среди отказов – иски российских компаний «Роснефть» и «ВТБ». Один нейтральный случай представляет собой мнение генерального адвоката об иске иранского банка «Рефах Каргаран».

Европейский парламент является инициатором семи событий. Все они нейтральные и представляют собой призывы к вводу санкций в виде резолюций или писем отдельных парламентариев. Отсутствие негативных событий также связано с характером полномочий Европарламента. Он может рекомендовать введение санкций, однако его резолюции являются необязательными к исполнению.

Вторая составляющая – действия отдельных стран ЕС. В рассматриваемый период они распределяются следующим образом: Германия – 10 событий, Франция – 6, Нидерланды – 4, Эстония – 2, по одному событию приходится на Кипр (в его случае речь шла и блокировке решения Совета ЕС о санкциях против Белоруссии), Данию, Финляндию, Италию, Латвию, Литву, Люксембург, Мальту и Испанию. В ряде случаев речь – о действиях отдельных групп стран. Например, Франция, Германия и Британия – 5 событий (хотя Британия не является членом ЕС, наличие в группе двух других стран-членов позволяет отнести событие к «европейскому кластеру»), Латвия, Эстония и Литва – 2 события, Германия, Франция, Италия, Словения и Латвия – 1 событие. Можно говорить о нескольких видах таких событий. Либо страны выступают с декларациями и заявлениями, либо речь идет о введении самостоятельных санкций (например, Латвия, Эстония и Литва вводили самостоятельные визовые ограничения против белорусских лиц), либо о решениях органов юстиции и судов стран-членов во исполнение режимов санкций ЕС.

Наконец третья составляющая – присоединение третьих стран (как правило, партнеров ЕС) к данному режиму. В число подобных эпизодов входят санкции против Белоруссии, России, Сирии, Турции, Венесуэлы, а также по функциональным темам, таким как кибер-безопасность, терроризм, права человека и нераспространение. 33 таких события в базе данных классифицируются как негативные. Три события связаны с отдельными декларациями и определяются как нейтральные.

В отношении санкций ЕС, отдельных стран-членов и партнеров Союза против России можно говорить о следующих фактах. Из 18 событий инициированных ЕС 13 являются негативными. В их числе 6 случаев введения новых блокирующих и визовых санкций. Поводами для таких санкций стали предполагаемые кибер-атаки

на Бундестаг, предполагаемые кибер-атаки с помощью компьютерных вирусов «WannaCry» и «NotPetya», предполагаемое отравление российского политика А. Навального, предполагаемые поставки вооружений в Ливию, строительство Крымского моста, организация и проведение выборов в Крыму. В 5 случаях речь идет о продлении существующих режимов: персональных санкций по ситуации на Украине (дважды на полгода), секторальных санкций по ситуации на Украине (дважды на полгода), режима санкций в отношении Крыма. В 2 случаях речь об отклонении исков российских лиц по исключению из санкционных списков. 6 событий представляют собой декларации и отмечаются в базе как нейтральные. Из них в 4 случаях речь о призывах к новым санкциям против России и в 2 случаях о выражении недовольства в адрес США из-за санкций против «Северного потока – 2». Нет ни одного события, которое подразумевало бы отмену или смягчение санкций в адрес России.

Действия отдельных стран-членов ЕС в адрес России включали в себя отдельные ограничения, решения судебных инстанций или заявления. Например, в Эстонии под влиянием ограничительных мер властей прекратило деятельность информационное агентство «Спутник-Эстония». Власти Латвии запретили вещание девяти российских каналов, а суд впоследствии поддержал решение властей. В Финляндии Окружной суд Хельсинки вынес решение по иску Бориса Ротенберга, поддержав ряд европейских банков, отказавшихся обслуживать истца из-за санкций. Немецкие суды выносили тюремный приговор за нарушение режима санкций ЕС в отношении России, а также принимали решение об аресте за аналогичное преступление. Франция, Германия и Британия выступили с совместным заявлением с призывом ввести санкции по делу о предполагаемом отравлении А. Навального (впоследствии такие санкции были введены отдельно ЕС и Британией). Германия выступала с призывами ввести санкции за предполагаемый взлом информационных систем Бундестага (впоследствии были введены санкции ЕС). В этом ряду нет ни одного положительного события. Что касается поддержки режимов санкций ЕС со стороны третьих стран, то подобная поддержка в отношении России является распространенным явлением. В частности, было поддержано продление режимов санкций по Украине, а также введение санкций по делу о предполагаемом отравлении А. Навального.

Выводы

С точки зрения частоты санкционных событий, ЕС превратился в значимого игрока в области политики ограничительных мер. Он существенно отстает от США, но уверенно опережает все остальные национальные государства и международные организации, включая ООН. Если к санкциям ЕС добавить действия стран-членов по имплементации ограничительных мер, а также случаи присоединения к режимам санкций Евросоюза третьих стран, то отрыв от других инициаторов становится еще более ощутимым. Данные показывают, что ЕС обладает самостоятельной повесткой ограничительных мер, которая не дублирует американскую. Например, санкционные действия ЕС не затрагивают Китай и Иран в той мере, в которой это свойственно США. В отношении России они пересекаются, но также не являются тождественными. Более того, в ряде событий США являются объектом критики ЕС (например, в связи с санкциями США против проекта «Северный поток – 2»).

Евросоюз не склонен к пересмотру правовых механизмов в области политики санкций. Ни один из таких механизмов за рассматриваемый период изменен не был. Весьма ограничена и практика исключения из санкционных списков со стороны Совета ЕС. Подобные решения принимает Суд ЕС, но и в судебной практике отрицательные решения серьезно перевешивают положительные. Исключение из санкционных списков в судебном порядке возможно, но происходит значительно реже в сравнении с отказами истцам. В практике ЕС позитивные события существенно уступают негативным и нейтральным. Такое положение дел присуще и другим инициаторам. Системе принятия решений по санкциям свойственна определяющая роль Совета ЕС, решения которого готовятся Европейской Комиссией. Роль Европарламента сводится к рекомендациям. Однако подобное положение отражает специфику институционального дизайна ЕС в целом. Важную роль играет правило единогласного принятия решений по вопросам внешней политики в Совете ЕС. Опыт голосования Кипра по санкциям против Белоруссии в 2020 г. показал, что консенсус Совета ЕС по вопросу об ограничительных мерах не является заранее предопределенным. Ключевым санкционным инструментом ЕС являются блокирующие финансовые санкции и визовые ограничения. Использование «таргетированных» санкций представляет собой мировой тренд и политика ЕС в этом отношении скорее типична. Режимы санкций ЕС носят временный характер, но их продление является рутинным процессом.

Россия – ключевая цель санкций ЕС с точки зрения числа событий, хотя их доля в общем множестве событий невелика. Ограничения против России вводятся сразу по нескольким механизмам, включая решения Совета ЕС по Крыму, кибербезопасности, нераспространению ОМУ и правам человека. Вместе с тем, решения ограничиваются точечными санкциями, продлением существующих режимов, декларациями или отказами в удовлетворении судебных исков. По вопросу «Северного потока – 2» ЕС пока выступает против санкций США.

Предложенный подход к анализу политики санкций ЕС является промежуточным решением между количественными базами кейсов и эпизодов политики санкций и глубинными исследованиями отдельных кейсов с помощью качественных методов. Однако проведенный анализ выявил и ряд недостатков.

Первый связан с оценкой события. Используемая шкала позволяет отличить позитивные, нейтральные и негативные события. Однако сами по себе они могут иметь разную «магнитуду». Например, включение в санкционный список отдельного лица и создание нового правового механизма по санкциям являются негативными. Второе событие более фундаментально в сравнении с первым. Кроме того, сам ущерб от санкций зависит от того, какое именно лицо попало под ограничения. Одно дело – чиновник или общественный деятель, другое – крупная компания или банк. В БСС отмечается суть события, но более тонкие отличия между событиями не делаются.

Второй недостаток – сложность охвата всех возможных событий. Если формализованные решения достаточно просто выявить и зафиксировать, то фиксация деклараций – более сложная задача.

Третий недостаток порождается разной культурой политики санкций. Политика США и ЕС отличается высоким уровнем формализации. В других случаях (например, китайском) формальные санкции могут сосуществовать с неформальными мерами. Выявить их непросто, поэтому БСС может фиксировать большее число санк-

ций западных инициаторов, просто потому что они более тщательно отражены в бюрократическом процессе. Четвертый недостаток – непродолжительность наблюдений. Данные собраны пока только за один год. Их историческая ретроспектива затруднительна. Впрочем, со временем БСС обеспечит более существенный массив информации.

Список литературы / References

- Biersteker, T.J., Eckert, S.E. and Tourino, M. (2016) *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blockmans, S. (2021) Extraterritorial Sanctions with a Chinese Trademark. CEPS Policy Insights. No 1. URL: CEPS-PI2021-01_Extraterritorial-sanctions-with-Chinese-characteristics.pdf (accessed 01.03.2021)
- Blockmans, S., Gott, H., Hagemejer, J. and others (2020) Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses. Study Requested by the INTA Committee, European Parliament. URL: Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses – Think Tank (europa.eu) (accessed: 01.03.2021)
- Connolly, R. (2018) *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy of Russia?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, D. (2015) 'Targeted Sanctions in a World of Global Finance', *International Interactions* 41: 755–764.
- Fritsz, O., Christen, E., Sinabell, F., Hinz, J. (2017) *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies.
- Giumelli, F. (2016). 'The Purposes of Targeted Sanctions' in T. Biersteker, S. Eckert and M. Tourinho (eds). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press: 38–59.
- Giumelli, F., Hoffmann, F. and Ksiaczakova, A. (2020) 'The When, Where and Why of European Union Sanctions', *European Security*, Vol 30 (1): 1–23.
- Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Portela, C. (2010) *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* London: Routledge.

Approaching the EU Sanctions Policy: An Experiment with Event Analysis

Received 02.03.2021

Author: Timofeev I., Candidate of Sciences (Political), Associate Professor at MGIMO-University, Director of Programs at Russian International Affairs Council (RIAC). **Address:** 324 Aud., 76, Pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** itimofeev@russiancouncil.ru

Abstract. For a long time, the US has been a global leader in terms of use of unilateral sanctions. However, the EU is getting increasingly active as sanctions' initiator. Currently, the EU runs at least 26 regimes of sanctions to address relations with foreign states or tackle functional problems like human rights, non-proliferation, cyber security or counterterrorism. Russia is one of the targets. The EU sanctions policy raises a number of research questions. How active is the EU policy in comparison with other initiators? What are the peculiarities of the EU institutional process of sanctions implementation? What are the key targets and what is the distribution of EU decisions and actions among those targets? To address these questions the article provides analysis of Sanctions Events Database (SED), designed by Russian International Affairs Council. The research implies empirical analysis of EU sanctions policy everyday events in 2020. It also covers sanctions and enforcement actions of separate EU members as well as alignment with the EU sanctions of the third countries. The article attempts to fill in the gap in the literature between quantitative analysis of multiple sanctions cases on the one hand and in-depth analysis of particular cases on the other. It makes a special focus on EU sanctions related to Russia.

Key words: sanctions, sanctions policy, European Union, Russia, event-analysis.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220211727>