

---

# ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО КОНСЕНСУСА ПО ВОПРОСУ АНТИРОССИЙСКИХ САНКЦИЙ: ЭКОНОМИКА *VERSUS* ПОЛИТИКА

Силаева Виктория\*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-69-77



**Введение.** Принятие Европейским союзом санкций в отношении России, крупнейшего экономического партнера, соседа и поставщика энергоресурсов, стало беспрецедентным случаем и ознаменовало утверждение нового этапа в развитии внешнеполитического инструментария ЕС. Однако принятие решения о введении санкций на наднациональном уровне требует достижения консенсуса между всеми странами-членами Союза. В этой связи представляется интересным рассмотреть процесс согласования позиций европейских государств по вопросу принятия антироссийских санкций и конкретного набора ограничительных мер. Статья посвящена распределению ролей между группами государств в процессе выработки консолидированной санкционной политики стран Запада в отношении России в 2014 году, которое определило конкретный набор согласованных ограничительных мер.

**Материалы и методы.** Концептуально-теоретической базой исследования является реалистская парадигма в неоклассической версии. Методологическую основу исследования составили метод системного анализа международных отношений, сравнительный и эволюционный подходы. Для анализа данных применялся традиционный анализ документов, а также метод ивент-анализа применительно к одному кейсу, то есть группировка данных по соответствующим категориям.

**Результаты исследования.** В статье рассмотрены процедурные особенности принятия коллективного решения о санкциях в Европейском союзе на современном этапе, особенности консенсусного типа принятия решений, стадия развития институциональной базы политики ЕС в области санкций. Описано распределение ролей и интересов европейских государств в отношении антироссийских санкций в начале 2014 года. Выделены группы государств, однозначно поддержавшие введение и ужесточение санкций, и выступившие против подобных мер. Выделены политические, экономические, энергетические факторы, повлиявшие на позицию рассмотренных государств. Проанализирована активная инициативная роль Германии в поиске баланса между различными позициями европейских государств, а также США, имеющих полярные мнения по многим, в особенности, экономическим вопросам.

**Обсуждение и заключение.** Наибольший вклад в выработку «средней» американо-европейской позиции внесла канцлер Германии, с одной стороны, сглаживавшая жесткую политику Америки, с другой – проделавшая колоссальную работу по достижению общеевропейского консенсуса по вопросу введения

---

\* Силаева Виктория Андреевна, атташе Министерства иностранных дел России.  
e-mail: v1ctoriasilaeva@gmail.com.

*санкций против России. При этом Ангеле Меркель пришлось, с одной стороны, преодолеть внутренние разногласия, с другой - найти приемлемую для разных групп европейских стран позицию.*

### Введение

**В** современном мире на фоне растущей взаимозависимости и снижения популярности применения военной силы в международных отношениях все большее распространение получают экономические и неэкономические санкции как инструмент внешней политики. В то же время большое распространение получили именно многосторонние санкции, обладающие большей легитимностью и эффективностью, однако требующие согласования между несколькими государствами и организациями. Относительная новизна данного явления, а также разнообразие его проявлений привели к тому, что санкции как инструмент внешней политики не получили достаточного научного освещения. Основной массив научной литературы по проблематике санкций посвящен прикладным аспектам этого явления, в частности, исследованию эффективности санкционного воздействия на целевую страну. Теоретическое осмысление тематики санкций остается достаточно ограниченным.

В данной статье рассматривается процесс согласования позиций стран Европейского союза при выработке санкционной политики в отношении России в течение 2014 года. Подробно рассмотрено распределение ролей, позиций и мнений в рамках Европейского союза, выделены группы поддержки и противодействия санкционным мерам, продемонстрирована лидирующая роль Германии в формировании консенсусного решения по санкциям в рамках ЕС, а также нахождении компромисса с США, влияние позиции которых на выработку антироссийской санкционной политики нельзя отрицать.

### Исследование

#### *Санкции Европейского союза: единство в многообразии?*

Европейские санкции, или ограничительные меры, являются одним из инструментов ЕС по достижению целей Общей внешней политики и политики безопасности (англ. – CFSP, Common Foreign and Security Policy) – мира, демократии, верховенства права, уважения прав человека и международного права<sup>1</sup>. Учитывая, что Европейский союз не располагает собственными вооруженными силами, на современном этапе использование невоенных мер принуждения является для ЕС приоритетным направлением внешней политики: «Ограничительные меры, вместе с дипломатией, являются ключевыми инструментами ЕС по достижению мирных преобразований. Они могут играть основную роль в устрашении, предотвращении конфликтов и их урегулировании»<sup>2</sup>.

На современном этапе решение о введении ограничительных мер принимается на основе консенсуса в Совете европейского союза либо в Европейском совете по предложению Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии на основе консенсуса. Европейские санкции вырабатываются региональными рабочими группами в составе Совета ЕС, Рабочей группой советников по международным делам (англ. – Foreign Relations Counsellors Working Party, RELEX / Sanctions), Комитетом по политическим вопросам и безопасности (англ. – Political and Security Committee, PSC), Комитетом постоянных представителей (англ. – Committee of Permanent Representatives, COREPER)<sup>3</sup>. Принятое Советом ЕС решение публикуется в Официальном журнале Европейского Союза (англ. – Official Journal of the European Union)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> EU factsheet "EU Restrictive Measures", Council of the European Union – Press Office, Brussels, 29 April 2014. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/423/Sanctions%20policy](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/Sanctions%20policy)

<sup>2</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy "Shared Vision, Common Action", European Union, June 2016. URL: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs\\_review\\_web.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf)

<sup>3</sup> Санкции. Российский Совет по Международным делам. URL: <http://russiancouncil.ru/sanctions>

<sup>4</sup> Official Journal of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

и подлежит обязательному выполнению странами-членами. Имплементация решения о санкциях зависит от типа вводимых мер. Экономические меры, такие как блокировка активов или торгово-экспортные ограничения, ввиду документально зафиксированного контроля европейских структур за экономикой ЕС, принимаются на наднациональном уровне и имеют обязательный характер для стран-членов; введение эмбарго на экспорт вооружений и товаров двойного назначения в целом остается в ведении национальных государств, хотя и координируется на уровне Евросоюза и также требует решения Совета ЕС; транспортные ограничения и запреты на въезд определенных лиц имплементируются дополнительными постановлениями на уровне внутреннего законодательства, регулирующего деятельность соответствующих ведомств и служб [16]. С формализацией единого внешнеполитического курса ЕС повышается и его способность к слаженному проведению единой санкционной политики и контролю над ее реализацией. Консенсусный тип принятия решений в Совете ЕС и Европейском Совете, с одной стороны, затрудняет и замедляет процесс согласования, с другой – позволяет наиболее влиятельным странам Союза, таким как Германия, координировать деятельность ЕС и влиять на этот процесс, либо ускоряя его, либо ветируя решения.

Для интеграционного объединения 28 государств консолидированные экономические санкции, особенно в отношении одного из крупнейших торговых партнеров и поставщика энергии, крупного соседа, великой державы, стали беспрецедентно жесткой мерой. Кроме того, в данном случае Европейский союз применил новый для себя тип санкций. Традиционно именно в виду сложности согласования позиций всех стран-членов Европейский союз применял в основном лишь ограничительные меры неэкономического характера, такие как визовые ограничения и запрет на передвижения конкретных лиц. Из торгово-экономических мер Европейский союз до недавнего времени массово применял только эмбарго на оружие, и даже вопрос ограничений торговли товарами двойного назначения вызывал горячие споры среди членов ЕС. Санкции против Ирана стали первым примером европейских секторальных мер, принятых на наднациональном уровне, и, кроме того, послужили полем

для «отработки» санкционных схем, позднее примененных в отношении России.

### **Результаты исследования** ***Распределение ролей в процессе выработки антироссийских санкций***

Накануне принятия антироссийских санкций в Европейском Союзе не наблюдалось единства по вопросу адекватного и скоординированного ответа на действия России в Крыму и на востоке Украины. Несмотря на повышавшуюся в предыдущие годы роль наднациональных структур ЕС, постепенное формирование Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и способность выработать единую позицию по многим внешнеполитическим вопросам, роль национальных интересов стран-членов Европейского союза по-прежнему высока. Страны ЕС имеют разный исторический опыт, разный уровень экономических связей и разную степень энергетической зависимости от России.

В связи с этим в Европейском союзе выделилось несколько групп государств, выражавших мнения от решительной поддержки до неприятия политики антироссийских санкций. Во-первых, украинский кризис вновь ярко высветил давний разлом – разделение на «Старую» и «Новую Европу», обозначенный еще в 2003 году в связи с расхождением мнений по вторжению в Ирак. Спустя десять лет после вступления стран «Новой Европы» в НАТО и Европейский союз, им удалось существенно сместить фокус в рамках самого ЕС и добиться поддержки своей (проамериканской) позиции в крупных «староевропейских» державах.

Во-вторых, в центре дискуссий по антироссийским санкциям остро стоял вопрос энергетической безопасности Европейского союза, также разделивший страны ЕС на противоборствующие группы. Энергетика и энергетическая безопасность является важнейшей составляющей политической жизни Европейского союза и Европы в целом. Европа импортирует более 50% всех потребляемых энергоносителей [4], а по прогнозу Европейской комиссии, несмотря на активную поддержку развития возобновляемых источников энергии, к 2030 году доля импортируемых энергоносителей вырастет до 70%<sup>5</sup>. При этом Россия обеспечивает до 90% поставок энергоносителей в страны Цен-

<sup>5</sup> A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. 22.01.2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0015>

тральной и Восточной Европы [8]. В целом по ЕС эта цифра ниже, около 30%, однако Россия в течение нескольких десятилетий стабильно остается крупнейшим поставщиком энергоносителей в ЕС. В то же время ЕС является и основным потребителем российских углеводородов (более 70%), а также до введения антироссийских санкций был важнейшим инвестором и поставщиком технологий, необходимых для успешного развития российского нефтегазового сектора. В контексте крайней значимости энергетической безопасности для ЕС Россия в рамках украинского кризиса стала восприниматься как реальная внешняя угроза внутренней безопасности Европы. Особую значимость этот фактор приобрел, в частности, в связи с тем, что в европейской памяти еще свежи были воспоминания о ситуации 2009 года, когда спор России с Украиной привел к прекращению транзита российского газа через территорию этой страны, а следом и к отключению отопительных систем и остановке работы предприятий в ЕС. В этом контексте неудивительно, что наибольшую поддержку введению санкций, в том числе технологических, против России высказывали балтийские страны и Польша, практически на 100% зависимые от российских энергоносителей и, традиционно, в наибольшей степени опасющиеся усиления зависимости от России. Тогдашний премьер-министр Польши Дональд Туск активно продвигал идею создания единого энергетического рынка ЕС, что могло бы обеспечить более свободное передвижение энергии в рамках Европы и создание «стратегических запасов» на случай экстренной ситуации. С 1 декабря 2014 года Дональд Туск вступил на должность Председателя Европейского Совета, где продолжил свою деятельность в энергетической сфере, а также поддержку антироссийских санкций на европейском уровне. При этом Дональд Туск на протяжении всего 2014 года и после перехода на новую должность поддерживал тесные контакты с представителями американской администрации, а также Ангелой Меркель и координировал с ними свои действия<sup>6</sup>.

Однако не все европейские страны были так же категоричны в своем стремлении избавиться от зависимости от российской энергии и подчеркнуть важность европейских ценностей. Например, спустя месяц после перехода

на вторую стадию санкционной схемы ЕС, 1 апреля 2014 года премьер-министр Венгрии Виктор Орбан подписал с Россией крупный контракт на 13,8 миллиардов долларов по достройке АЭС Пакш, несмотря на бушующий украинский кризис. Французская компания Total в то же время продолжала переговоры с Лукойлом по совместной разработке шельфовых месторождений, одна из крупнейших итальянских компаний в данной отрасли Saipem подписала с Газпромом контракт на 2,8 миллиардов долларов на строительство «Южного потока», и даже немецкая RWE поставила в Россию нефти и газа на сумму 7,1 миллиард долларов [15].

В целом можно выделить следующие группы государств с различными позициями по антироссийским санкциям. Открытую поддержку введению ограничительных мер против России оказали страны Вишеградской группы во главе с Польшей, а также прибалтийские государства Латвия, Литва, Эстония [2]. К этой же группе стран присоединились Швеция, Дания, Нидерланды. Страны Южной Европы, такие как Италия, Греция и Кипр, напротив, высказывали резкую критику санкционной политики в отношении России, так как сохраняют с ней тесные экономические и финансовые связи. Испания и Португалия не имеют особенно тесных связей с Россией и больше были сосредоточены на собственных финансовых трудностях и устранении последствий кризиса, поэтому не проявляли интереса к санкционной политике и, скорее, предпочли бы избежать этой меры. Что же касается крупнейших стран Евросоюза, то и среди них не было безусловного единства. Великобритания долгое время крайне неохотно реагировала на санкционные инициативы, в первую очередь потому, что в Лондоне, как крупнейшем финансовом центре, хранилась немалая часть активов российских «олигархов» и «близких к Путину людей», как их охарактеризовали в официальных документах ЕС. Заморозка этих активов была для Великобритании нежелательна. Франция также в течение долгого времени была раздираема противоречиями. Более того, со стороны Германии неоднократно предпринимались попытки более активно вовлечь Францию в урегулирование украинского кризиса, так как традиционно именно эти две страны разделяют бремя лидерства в сложных международных

<sup>6</sup> За 2014 год Дональд Туск провел личную встречу с президентом США Бараком Обамой и вице-президентом Джо Байденом, 5 раз встречался с канцлером Германии Ангелой Меркель, а также принимал активное участие в многосторонних форматах.

ситуациях, однако инициативы добиться не удалось даже в рамках Нормандского формата. В случае с Францией также оказались задействованы узконациональные, в первую очередь, экономические интересы. В частности, крупнейшая сделка по продаже вертолетоносцев типа «Мистраль» оставалась в силе вплоть до 2015 года, несмотря на давление со стороны Германии и США. В итоге Германия взяла всю инициативу на себя.

*Роль Германии в согласовании позиций по санкциям в рамках ЕС*

На начало 2014 года Германия являлась крупнейшим торговым партнером России в Европейском союзе, занимая в разные годы четвертое, третье или второе место в российской торговле<sup>7</sup>. В России работало более 5000 немецких компаний [13]. Россия также была одним из крупнейших рынков для германской продукции. 40% потребности Германии в природном газе удовлетворялось за счет российских поставок<sup>8</sup>. Степень взаимозависимости экономик двух стран была достаточно высокой, однако с 2012 года наблюдалось определенное охлаждение отношений на политическом уровне: Ангела Меркель всегда высказывала свою критику открыто, недвусмысленно, четко и прямо. В процессе выработки консолидированного ответа на действия России в Украине Ангела Меркель заняла достаточно жесткую позицию.

Жесткость позиции Ангелы Меркель объяснялась несколькими факторами. Отношения России и Германии при Меркель всегда оставались прагматичными, хотя уже не основывались на теплых личных отношениях лидеров двух стран, как это было во времена канцлера Гельмута Коля и президента Бориса Ельцина. Придя к власти, Меркель отдала предпочтение «атлантистским» тенденциям, выступала за опору на натовские структуры в обеспечении безопасности Германии [17]. В то же время, можно утверждать, что к 2014 году Меркель, хотя уделяла особое внимание отношениям с США (например, высказывая решительную поддержку проекта Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (англ. – Transatlantic Trade and Investment Partnership, ТТИП))<sup>9</sup>, демонстрировала скорее твердую приверженность

европейскому проекту и прилагала много усилий для его развития. Консолидация стран-членов Европейского Союза вокруг антироссийских санкций при германском лидерстве стала, таким образом, инструментом объединения Европы и попыткой в очередной раз продемонстрировать самостоятельность, инициативность и способность союза эффективно действовать для урегулирования кризиса с использованием единых дипломатических и экономических мер. Это совпало со стремлением американского президента Барака Обамы, ранее обозначившего постепенный «поворот на Восток» (англ. - rebalancing), свести к минимуму свое участие в разрешении кризиса на территории Европы и переложить груз ежедневных рутинных действий на данном направлении на плечи германского лидера. Способность выступать в качестве европейского лидера Ангела Меркель с успехом продемонстрировала в предыдущие годы в условиях финансового кризиса 2008 года, кризиса еврозоны и ситуации в Греции. В ситуации кризиса на востоке Украины Ангела Меркель лишь подтвердила и усилила свое положение.

Для реализации своей политики ей необходимо было, в первую очередь, добиться поддержки внутри страны, где мнения разделились на два полюса. Один из полюсов, решительно поддерживавший политику антироссийских санкций, представляла сама Меркель во главе Христианско-демократического союза. На втором полюсе оказались вице-канцлер Германии Зигмар Габриэль и министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер, представители Социально-демократической партии Германии (СДПГ), вместе с ХДС-ХСС входящей в состав правящей коалиции, а также влиятельные представители бизнес-кругов и широкая общественность, выступавшая против конфликта с Россией. Представители СДПГ традиционно выступают за поддержание рабочих отношений с Россией, предпочитая действовать в рамках так называемой «восточной политики» (нем. - ostpolitik), с акцентом на затяжные переговоры и постоянные контакты с Москвой в любой, даже кризисной ситуации [6]. Меркель старалась обеспечить безопасность своей позиции и

<sup>7</sup> OECD Data – Russian Federation. URL: <https://data.oecd.org/russian-federation.htm>

<sup>8</sup> Germany's Dependence on imported fossil fuels. Clean Energy Wire Factsheet. URL: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels> EU positions on sanctions

<sup>9</sup> Remarks by President Obama and German Chancellor Merkel in Joint Press Conference. The White House, Office of the Press Secretary, May 02, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/02/remarks-president-obama-and-german-chancellor-merkel-joint-press-confere>

шла на уступки коллеге по коалиционному правительству. Во многом за счет этого санкционные решения в ЕС отставали от американских: Меркель хотела убедиться, что дипломатические меры на данном этапе исчерпаны, чтобы с более легитимными основаниями продавливать в Европейском Союзе свою позицию. Политическое «перетягивание каната» между Меркель и Штайнмайером, которые, впрочем, составили довольно успешный тандем, легло в основу двухтрекового подхода к России (диалог + санкции).

Представители бизнес-кругов, изначально выразившие готовность поддержать курс официального правительства и пойти на определенные жертвы, со временем стали выражать все большее беспокойство по поводу прекращения деятельности на российском направлении. Тревожным сигналом стала, например, личная встреча Джо Кайзера, генерального директора Siemens, с Владимиром Путиным<sup>10</sup>, которая шла вразрез с духом политики Меркель. Серьезные опасения по поводу возможных негативных последствий антироссийских санкций для немецкой экономики высказали и представители Ost-Ausschuss, влиятельного комитета, представляющего интересы немецких компаний, работающих на российском рынке, в Восточной Европе, на Балканах и в Средней Азии [14]. Что касается широкой общественности, то, согласно опросам общественного мнения, негативное отношение немцев к Путину компенсировалось неприятием экономических санкций и нежеланием новой конфронтации с Россией. Так, несмотря на то, что 70% граждан Германии негативно относились к Путину [18], только 43% одобряли санкции в отношении этой страны, а 36% высказывались с резкой критикой экономических мер<sup>11</sup>. Однако со временем мнение общественности Германии поменялось, к декабрю 2014 года уже 58% населения Германии поддерживали санкции, а 76% граждан одобряли курс Ангелы Меркель в отношении России<sup>12</sup>.

Несмотря на то, что разногласия по этим двум линиям сохранялись на протяжении

всего года, а со временем, учитывая постепенное вытеснение украинского кризиса из медийной повестки дня, стали только усиливаться, Ангеле Меркель удалось отстоять свою позицию на внутривластной арене Германии и обеспечить себе поддержку для действий в рамках Европейского союза.

На внешнем, европейском треке Ангела Меркель также заняла инициативную лидерскую позицию. В частности, она была единственным европейским политиком, поддерживавшим регулярное общение с Владимиром Путиным, как и с украинскими лидерами, в течение самой острой фазы кризиса. За первые несколько месяцев украинского кризиса канцлер Германии провела не менее 30 телефонных разговоров с Путиным [12], став единственным связующим звеном между Россией и Европой, прервавшей все остальные дипломатические каналы. Таким образом, нарушив режим «изоляции» России, она обеспечила уникальную возможность договариваться и обсуждать сложившуюся ситуацию. Кроме того, Меркель приложила много усилий для консолидации европейских стран с различными национальными интересами вокруг своей позиции о необходимости введения и ужесточения санкций против России. В частности, Германия заняла принципиальную позицию и выступала «рупором» консолидированной западной позиции с первых дней кризиса, реагируя на официальном уровне на каждое значимое событие на востоке Украины. Именно Германия первой отреагировала на законы 16 января: Франк-Вальтер Штайнмайер призвал украинские власти сменить курс, ведущий в тупик, а пресс-секретарь Федерального правительства Стеффен Зайберт призвал стороны отказаться от насилия и перейти к конструктивному диалогу<sup>13</sup>. Перспектива введения санкций прозвучала в немецких заявлениях впервые уже 23 января, хотя тогда Ангела Меркель сказала, что «сейчас санкции – это не то, к чему мы призываем», в чем она «полностью согласна с министром иностранных дел»<sup>14</sup>. Всего за первую полови-

<sup>10</sup> Встреча с председателем правления концерна «Сименс» Джо Кайзером, 11.10.2013. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19405>

<sup>11</sup> Russia sanctions: Public Support weaker in France and Germany. YouGov Eurotrack Survey, 2014. URL: <https://yougov.co.uk/news/2014/04/01/russia-sanctions-public-support-france-and-germany/>

<sup>12</sup> Politbarometer 2014. Forschungsgruppe Wahlen E.V. URL: [http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2014/](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2014/)

<sup>13</sup> German Government Calls for Constructive dialogue. The Federal Government, 20 January 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/01/2014-01-20-ukraine-gewalt-sorge-waechst.html>

<sup>14</sup> Basic democratic rights must be guaranteed says Chancellor. The Federal Government, 23 January 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/01/2014-01-23-merkel-demokratische-grundrechte-sichern.html>

ну 2014 года Меркель произнесла более ста официальных заявлений по теме украинского кризиса, в абсолютном большинстве которых затрагивались антироссийские санкции. При этом однозначно заявляла, что санкции – «нежелательная, но необходимая мера», а также высказывала полную поддержку курса Европейского союза и солидарность с заокеанским партнером, и называла все новые и новые условия для введения очередных раундов санкций, что позволяло ей выиграть время для выработки общеевропейского согласия. Все это демонстрирует ее попытки найти компромиссное решение, которое устраивало бы всех представителей западного мира, и добиться демонстрации единства. На саммите Группы семи 3 марта 2014 года именно Германия выступила инициатором исключения России из данного формата, а на 2015 год приняла на себя председательство и организацию следующего саммита взамен отмененной встречи в Сочи. В течение первой половины года Меркель несколько раз принимала участие в экстренных заседаниях глав государств и правительств ЕС, провела встречи с лидерами Великобритании, Франции, Польши, Италии, Люксембурга, Латвии, американскими и украинскими представителями, главами финансовых и других международных институтов, таких как МВФ, Всемирный банк, ВТО, ОЭСР, ОБСЕ, посетила многочисленные европейские и евроатлантические форумы и конференции, такие как Саммит ядерной безопасности, WDR Euroforum, мини-саммит в Швеции, АСЕМ, саммит НАТО в Уэльсе (до этого 3 апреля прошло заседание НАТО на уровне министров иностранных дел, сразу после которого Меркель провела телефонный разговор с Владимиром Путиным, обсудив с ним результаты). Именно Меркель выступила инициатором четырехсторонней встречи в Женеве 18 апреля 2014 года, результатом которой стала договоренность о прекращении огня. На всех встречах и форумах она подчеркивала значимость единства Европы и поддержания европейских ценностей: «Европа должна говорить в унисон»<sup>15</sup>, призывала к «единому, решительному европейскому ответу»<sup>16</sup>. Еще одним существенным признаком лидирующей роли Германии и определенной отстраненности США стал инициированный ею Нормандский формат,

ставший наиболее успешным дипломатическим каналом урегулирования украинского кризиса и не включивший американских представителей.

### Заключение

Диалог по выработке санкционной политики в отношении России протекал по двум основным направлениям: по линии США – Европа и на внутриевропейском треке. Несмотря на то, что извне санкционная политика Запада в отношении России представляется единой и в высокой степени консолидированной, на деле и на этапе разработки, и на этапе согласования существовали серьезные разногласия между союзниками и на внутривосточном поле значимых игроков. Связующим звеном между двумя треками выступила Германия под руководством Ангелы Меркель, чья позиция оказала наибольшее влияние на итоговое решение о начале и ходе дальнейшего развития санкционной политики. Между ключевыми участниками диалога наблюдается распределение ролей: США выступили в роли «идейного вдохновителя», в то время как на Германию легло бремя ежедневной рутинной вовлеченности в процесс объединения Европы вокруг единой позиции. Наибольший вклад в выработку «средней» американо-европейской позиции внесла канцлер Германии Ангела Меркель, с одной стороны, сглаживавшая жесткую политику Америки, с другой – проделавшая колоссальную работу по достижению общеевропейского консенсуса по вопросу введения санкций против России. При этом Ангеле Меркель пришлось, с одной стороны, преодолеть внутренние разногласия, с другой – найти приемлемую для разных групп европейских стран позицию. Результатом согласования на внутривосточном поле Германии стал двухтрековый подход, совмещающий нацеленность на переговоры и экономическое санкционное давление. На европейском направлении Германия отеснила на второй план другие ведущие европейские государства, которые демонстрировали либо неспособность к решительным действиям (Франция), либо радикальный настрой (Польша), и приложила усилия к поиску сбалансированной позиции. При этом ее целью было достижение общеевропейского консенсуса и принятие решения о многосторонних

<sup>15</sup> Europe must speak with one voice, says Chancellor. The Federal Government, 6 February 2014. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/02/2014-02-06-gespraech-merkel-bettel.html>

<sup>16</sup> Russia has a special responsibility. The Federal Government, 14 April 2014. URL: [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/04/2014-14-04-ukraine\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2014/04/2014-14-04-ukraine_en.html)

санкциях на наднациональном уровне, (а не рядом отдельных государств Евросоюза) для

демонстрации единства как вовне, так и на внутриевропейской арене.

### Литература:

1. Боровский Ю.В., Трачук К.В., Концептуальные и институциональные аспекты энергетической политики ЕС (1990-2014) // Вестник МГИМО-Университета №1 (40). 2015.
2. Воротников В.В. 25 лет независимости государств Балтии: из Советского в Европейский Союз // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 9. Выпуск 5. 2016.
3. Журкин В.В. Военная политика Евросоюза. М., 2014.
4. Кавешников Н.Ю. Развитие внешней энергетической политики Европейского Союза // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4.
5. Меден Н.К. О некоторых тенденциях в оборонной политике Германии // Вестник МГИМО-Университета. № 2 (41). 2015.
6. Павлов Н.В. Россия и Германия: несостоявшийся альянс (история с продолжением): Научное издание. М., 2017.
7. Романова Т.А. О неоклассическом реализме и современной России / Татьяна Романова // Россия в глобальной политике. № 3. 2012 // <http://www.globalaffairs.ru>.
8. Салыгин В.И., Кавешников Н.Ю. «Газпром» на рынке Евросоюза: необходим баланс принципов конкуренции и энергетической безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4 (37).
9. Троицкий М.А. Трансатлантический Союз. Модернизация системы американо-европейского партнерства после распада биполярности. 1991 – 2004. М., 2004.
10. Шаклеина Т.А. Россия и США в мировой политике. М., 2012, 2017 (2-ое издание).
11. Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future, edited by Mark Leonard. London, European Council on Foreign Relations, 2016.
12. Dempsy, Judy. After the Sanctions, a Strategy for the East // Carnegie Europe, August 18, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
13. Dempsy, Judy. Europe is Completely Divided Over How to Respond to Russia // Carnegie Europe, March 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
14. Dempsy, Judy. Russia is losing Germany // Carnegie Europe, August 21, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
15. Dempsy, Judy. The Curse of Russian Energy // Carnegie Europe, April 03, 2014 // <http://carnegieeurope.eu>.
16. Kreutz, Joakim. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 – 2004 // Bonn International Center for Conversion, 2005 // <http://www.pcr.uu.se>.
17. Speck, Ulrich. Merkel is Ready to Confront Putin // The Interpreter, March 27, 2014 // <http://www.interpretermag.com>.
18. Stokes, Bruce. Russia, Putin Held in Low Regard around the World // Pew Research Center, Global Attitudes and Trends, August 5, 2015 // <http://www.pewglobal.org>.

## BUILDING EUROPEAN CONSENSUS ON ANTI-RUSSIAN SANCTIONS: ECONOMY VERSUS POLITICS

**Introduction.** *The decision of the European Union to impose sanctions on Russia, its largest economic partner, neighbor and energy supplier, has proved to be an unprecedented case and has marked a new stage of development of the European foreign policy toolkit. Therefore, it seems relevant to investigate the process of coordination of positions of the European states on the imposition of anti-Russian sanctions and particular restrictive measures. The article is devoted to the distribution of roles in the process of the elaboration of the consolidated sanctions policy of the Western countries towards Russia in 2014.*

**Methodology.** *The theoretical foundation of the study is the realist paradigm in its neoclassical version. The methodological basis includes the systemic method of the international relations analysis, comparative and evolutionary approaches. The data were analyzed with the method of traditional documents review, as well as the method of event-analysis of a particular case based on data clusterization on certain criteria.*

**Results.** *The contemporary procedure specifics of collective decision-making on the issue of sanctions in the European Union are described. The distribution of roles and interests of the European*



states towards anti-Russian sanctions in early 2014 is reviewed. Germany's leading position is analyzed in balancing between various stances of the European states and the USA and their polar views on economic issues.

**Conclusion.** Germany's chancellor Angela Merkel has proved to contribute the most into the elaboration of the middle-ground American-European position. On the one hand, she has tried to iron

out the harsh American position, on the other hand, she has made great effort to achieve European consensus, and at the same time, she had to overcome domestic discrepancies.

Victoria A. Silaeva,  
Attache, Ministry Of Foreign Affairs of the  
Russian Federation

**Ключевые слова:**

международные санкции, Европейский союз, трансатлантический диалог, энергетическая безопасность

**Keywords:**

international sanctions, European Union, transatlantic dialogue, energy security

**References:**

1. Borovskij Ju.V. Trachuk K.V., 2015. Konceptual'nye i institucional'nye aspekty jenergeticheskoy politiki ES (1990-2014) [Conceptual and institutional aspects of energy policy of the European Union (1990-2014)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. №1 (40).
2. Vorotnikov V.V., 2016. 25 let nezavisimosti gosudarstv Baltii: iz Sovetskogo v Evropejskij Sojuz [25 years of independence of Baltic states: from the Soviet Union to the European Union]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, jekonomika, pravo [Configuration of Global Transformation: Politics, Economy, Law]*. Vol. 9. Issue 5.
3. Zhurkin V.V., 2014. Voennaja politika Evrosojuza [Defense policy of the European Union]. Moscow.
4. Kaveshnikov N.Ju., 2013. Razvitie vneshnej jenergeticheskoy politiki Evropejskogo Sojuza [The development of external energy policy of the European Union]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 4.
5. Meden N.K., 2015. O nekotoryh tendencijah v oboronnoj politike Germanii [On certain tendencies in Germany's defense policy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 2 (41).
6. Pavlov N.V., 2017. Rossija i Germanija: nesostojavshijsja al'jans (istorija s prodolzheniem) [Russia and Germany: the failed alliance (to be continued)]. Moscow.
7. Romanova T., 2012. O neoklassicheskom realizme i sovremennoj Rossii [On neoclassical realism in modern Russia]. *Rossija v global'noj politike [Russia in Global Policy]*. № 3. URL: <http://www.globalaffairs.ru>.
8. Salygin V.I., Kaveshnikov N.Ju., 2014. «Gazprom» na rynke Evrosojuza: neobhodim balans principov konkurencii i jenergeticheskoy bezopasnosti [«Gazprom» on the European Union market: the balance is needed between the principles of competition and energy security]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [The Herald of MGIMO-University]*. № 4 (37).
9. Troickij M.A., 2004. Transatlanticheskij Sojuz. Modernizacija sistemy amerikano-evropejskogo partnerstva posle raspada bipoljarnosti. 1991-2004 [Transatlantic Union. Modernization of the system of American-European partnership after the collapse of bipolarity]. Moscow.
10. Shakleina T.A., 2012, 2017 (2-oe izdanie) Rossija i SShA v mirovoj politike [Russia and USA in World Politics]. Moscow.
11. Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlefields of the Future, edited by Mark Leonard. London, European Council on Foreign Relations. 2016.
12. Dempsy, Judy, 2014. After the Sanctions, a Strategy for the East. *Carnegie Europe*. August 18. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
13. Dempsy, Judy, 2014. Europe is Completely Divided Over How to Respond to Russia. *Carnegie Europe*. March. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
14. Dempsy, Judy, 2014. Russia is losing Germany. *Carnegie Europe*. August 21. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
15. Dempsy, Judy, 2014. The Curse of Russian Energy. *Carnegie Europe*. April 03. URL: <http://carnegieeurope.eu>.
16. Kreutz, Joakim, 2005. Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 – 2004. Bonn International Center for Conversion. URL: <http://www.pcr.uu.se>.
17. Speck, Ulrich, 2014. Merkel is Ready to Confront Putin. *The Interpreter*, March 27. URL: <http://www.interpretermag.com>.
18. Stokes, Bruce, 2015. Russia, Putin Held in Low Regard around the World. Pew Research Center, Global Attitudes and Trends, August 5. URL: <http://www.pewglobal.org>.