

**ЕВРОПЕЙСКО И МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО /  
EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW**

DOI: 10.54664/XULD4067

**ПРАВНА РАМКА НА ОГРАНИЧИТЕЛНИТЕ МЕРКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
И НАЛАГАНЕТО ИМ В ОТГОВОР НА ДЕЙСТВИЯТА НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЯ**

Даяна Килова

**LEGAL FRAMEWORK OF EU RESTRICTIVE MEASURES AND THEIR IMPOSITION  
IN RESPONSE TO THE ACTIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Dayana Kilova

**Abstract:** Restrictive measures (also called “sanctions”) are an essential tool of the Common Foreign and Security Policy of the European Union. They are imposed to induce a change in the policy or actions of their object – a state, part of a state, government, entity, or individual(s) in either a personal or official capacity. Since March 2014, the EU has imposed more and more restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, the Russian Federation’s war against Ukraine, and the illegal annexation of the Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia and Kherson regions. These measures aim to weaken the Russian Federation economically, depriving it of key technologies and markets and significantly limiting its ability to wage war.

**Keywords:** restrictive measures; sanctions; European Union; Russian Federation; Ukraine.

**I. Същност и правна рамка на ограничителните мерки, налагани от Европейския съюз**

Ограничителните мерки (наричани още „санкции“<sup>1</sup>) са важен инструмент на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) на Европейския съюз (ЕС). Те могат да се определят като действия, предприети от държавите по предложение или по искане на

международни организации (или формации от типа на ЕС), насочени срещу трети страни, с оглед разрешаването на кризисна ситуация<sup>2</sup>. Санкциите имат за цел да окажат натиск върху държава, образование или отделни лица да изпълнят разпоредбите, съдържащи се в резолюциите на Съвета за сигурност на ООН или в актове на ЕС, без да се налага употребата на въоръжена сила.

<sup>1</sup> Съществено уточнение, което трябва да бъде направено, е, че в първичното право на ЕС се използва терминът „ограничителни мерки“, а не „санкции“. Въпреки това в документи и в практиката на ЕС двете понятия се употребяват като взаимозаменяеми.

<sup>2</sup> Рабохчийска, М. Правен режим и практика на санкциите, налагани от Европейския съюз. Сборник доклади от научни четения на тема „Санкциите в правото“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019, с. 121–137

В съответствие с принципите, съдържащи се в Насоките за прилагане и оценка на ограничителни мерки (санкции) в рамките на ОВППС на ЕС<sup>3</sup>, те се налагат, за да предизвикат промяна в политиката или действията на обекта им – държава, част от държава, правителство, образуване/я или индивид/и както в лично, така и в официално качество – в съответствие с целите, изложени в чл. 21 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Мерките трябва винаги да отговарят на нормите на международното право и на правото на ЕС, да са пропорционални на целите, които преследват, и да са в съответствие с международните задължения на ЕС и неговите държави членки.

В ЕС действат три вида режими на санкции<sup>4</sup>. Първо, Съюзът транспонира в правото на ЕС ограничителни мерки в изпълнение на резолюции на ООН (т.нар. „санкции на ООН“). Те са безсрочни и биват изменяни или отменяни незабавно след съответно решение от страна на ООН. Второ, ЕС може да разшири санкциите на ООН чрез прилагане на по-строги и допълнителни мерки (т.нар. „смесени режими на санкции“). Такива са наложени например по отношение на Корейската народно-демократична република. Разпоредбите на ООН са безсрочни, като допълнителните (автономни) разпоредби на ЕС се преразглеждат поне веднъж на всеки дванадесет месеца. И накрая, ЕС може да налага санкции и по своя собствена инициатива (т. нар. „автономни санкционни режими на ЕС“). Такива режими действат по отношение на Сирия, Венецуела и Руската федерация. Решенията на Съвета, с които се налагат автономни ограничителни мерки на ЕС, обикновено се прилагат в рамките на шест

или дванадесет месеца, докато съответните регламенти на Съвета са безсрочни.

Международноправната доктрина разграничава всеобхватни и целеви ограничителни мерки<sup>5</sup>. За разлика от всеобхватните санкции, които са се прилагали в продължение на десетилетия, най-вече под формата на блокади и различни видове ембарго, концепцията за целевите санкции си пробива път от средата на 90-те години на XX век както в рамките на ООН, така и на Европейския съюз. Според Съвета на ЕС това са „мерки, предприети и насочени срещу тези, които се считат за отговорни за политиките или действията, провокирали решението на ЕС за налагане на ограниченията, както и срещу онези, които ги подкрепят и извличат полза от тях“<sup>6</sup>. В решението си по делото *Kadi срещу Европейската комисия*<sup>7</sup> Общият съд на ЕС определя целевите санкции като отнасящи се по-скоро до частноправни субекти, отколкото до държави или до техния режим.

Разработването на режими на санкции по линията на ОВППС е сложен процес, включващ различни участници. В съответствие с действащото законодателство на ЕС ограничителните мерки се налагат на два етапа. В първия етап Съветът приема решение в рамките на ОВППС, като върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност прави предложение в този смисъл. Предложените от него мерки се разглеждат и обсъждат от съответните подготвителни органи на Съвета, като накрая решението се приема с единодушие съгласно член 29 от ДЕС. То съдържа списък с мерките и лицата, които подлежат на санкции, както и мотивите за налагането им.

<sup>3</sup> General Secretariat of the Council. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 5664/18, Brussels, 4.05.2018.

<sup>4</sup> European Union External Action. European Union Sanctions, 07.10.2021 [online] [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en)

<sup>5</sup> Рабохчийска, М. Правен режим и практика на санкциите, налагани от Европейския съюз. Сборник доклади от научни четения на тема „Санкциите в правото“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019 г., с. 121-137

<sup>6</sup> General Secretariat of the Council. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 5664/18, Brussels, 4.05.2018.

<sup>7</sup> Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 30 September 2010. *Kadi v Commission*, Case T-85/09, ECLI: EU:T:2010:418.

Във втория етап ограничителните мерки, предвидени в решението на Съвета, се имплементират или на национално ниво, или на ниво ЕС. Мерки като оръжейно ембарго или ограничения за пътуване, установени с решение на Съвета по линията на ОВППС, изискват компетентните органи в държавите членки да приемат свои собствени национални правила, тъй като тези области не са сред компетенциите на ЕС и съответно той не може да действа. Въпреки това националните органи на държавите членки са обвързани с решенията на Съвета.

Ако решението на Съвета предвижда обаче прекъсване или ограничаване, изцяло или частично, на икономически и/или финансови отношения с една или няколко трети страни (например замразяването на финансови средства и икономически ресурси), тези мерки трябва да бъдат приложени на ниво ЕС – с регламент на Съвета съгласно член 215 от ДФЕС. Въз основа на решението на Съвета в рамките на ОВППС върховният представител и Европейската комисия (ЕК) представят съвместно предложение за регламент на Съвета, който трябва да бъде приет с квалифицирано мнозинство. В него се определя конкретният обхват на мерките и се дава подробна информация за тяхното прилагане. Държавите членки са длъжни да изпълнят ограничителните мерки възможно най-бързо, както и да определят наказания за нарушения или неизпълнение на регламента на Съвета. Същевременно те имат правото да се освобождават от санкции след писмено уведомление за целта до Съвета и въз основа на преценка на всеки отделен случай. Ако обаче има основания за освобождаване от една ограничителна мярка, това не означава по подразбиране освобождаване от друга мярка, наложена срещу същото лице или организация.

Решението на Съвета по линия на ОВППС и регламентът се приемат заедно, за да може и двата акта да влезнат в сила и да

породят действие едновременно, като те се публикуват в Официалния вестник на ЕС. Европейският парламент се уведомява за решенията на ОВППС относно санкциите, но няма роля при приемането им.

Всички решения за приемане, изменение, отмяна или удължаване на ограничителните мерки се вземат от Съвета. Прилагането и изпълнението на санкциите на ЕС обаче е отговорност преди всичко на държавите членки на ЕС. Компетентните органи в тях трябва да преценят дали е налице нарушение на законодателството и да предприемат адекватни стъпки. С цел осигуряването на еднаквото им прилагане ЕК дава насоки<sup>8</sup> (под формата на отговори на най-често задаваните въпроси) на националните органи, юридическите и физическите лица под юрисдикцията на ЕС за прилагането и тълкуването на разпоредбите, с които се налагат ограничителни мерки. Освен това в края на ноември 2022 г. Съветът, въз основа на предложение от ЕК, приема единодушно решение<sup>9</sup> да добави нарушаването на ограничителни мерки към списъка на „престъпленията в ЕС“, включен в ДФЕС, за да се избегнат опитите за различно прилагане или дори заобикаляне на ограничителните мерки от държавите членки.

Правото на ЕС предвижда система за правна защита на физически и юридически лица, които са обект на санкции. Съгласно чл. 275 от ДФЕС Съдът на ЕС (СЕС) не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби. Това правило обаче не се прилага за искове, заведени от физически и юридически лица, относно законосъобразността на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо тях. Следователно решенията на Съвета за въвеждане на ограничителни мерки могат да бъдат оспорвани в съда по искове на заинтересованите физически и юридически лица. Въпреки това в решението по делото *Rosneft*<sup>10</sup>

<sup>8</sup> European Commission. Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, issued on: 22 June 2022, last update: 12 September 2023.

<sup>9</sup> Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 on identifying the violation of Union restrictive measures as an area of crime that meets the criteria specified in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L 308, 29 November 2022.

<sup>10</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017. PJSC Rosneft Oil Company v Her Majesty's Treasury and Others, Case C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

СЕС изтъква, че Съветът има широка свобода на преценка при определянето на целта на ограничителните мерки (параграфи 88, 132). С други думи Съдът на ЕС няма право да се намесва нито по въпросите на валидността на налагането на санкции, нито по въпроси на тяхното конкретно съдържание. Регламентите обаче, включително тези на основание чл. 215 от ДФЕС, подлежат на съдебен контрол.

## **II. Ограничителните мерки на ЕС, наложени в отговор на действията на Руската федерация**

От март 2014 г. насам Европейският съюз налага все повече ограничителни мерки в отговор на незаконното анексиране на Крим, войната на Руската федерация (РФ) в Украйна, незаконното анексиране на областите Донецк, Луганск, Запорожие и Херсон. Санкциите целят да отслабят икономически РФ, като я лишат от ключови технологии и пазари и ограничат значително способността ѝ да води война.

Наложените от Съюза мерки показват определена промяна в търговската му политика спрямо страната. След две десетилетия на предлагане на търговски моркови с цел засилено сътрудничество на основата на споделени демократични ценности, ЕС преминава към използването на търговски тояги срещу Русия по същата причина.

По своя характер приетите от ЕС ограничителните мерки са предимно търговско-икономически, но също така и политически, военно-технологични и визови. Те са бавно действащи „икономически оръжия“<sup>11</sup> и ефектът от тях зависи от способността да се поддържа подкрепа за прилагането им за по-дълъг период от време и готовността да се поемат потенциално нарастващи загуби.

Преките (незаконното анексиране на Крим и Севастопол) и непреките (военната кампания на подкрепяното от Русия сепаратистко движение в района на Донбас) действия на Руската федерация в Украйна през 2014 г. довеждат до приемането от ЕС на ограничителни мерки. Санкции са въведени координирано и от САЩ, Норвегия, Австралия, Канада и други държави.

В началото на март 2014 г. са приети т. нар. дипломатически санкции, които имат за цел да изолират страната от международния политически диалог. На среща на Съвета по външните работи е взето решението държавите членки, които участват в Г-8, да преустановят работата си в дейности, свързани с подготовката на предвидената за юни с.г. среща на върха в Сочи, „докато се върне средата, в която Г-8 може да води смислена дискусия“<sup>12</sup> (от 2014 г. насам срещите се провеждат във формат Г-7, т.е. без РФ). В допълнение на извънредно заседание на Европейския съвет относно Украйна<sup>13</sup> те потвърждават предложените от външните министри на държавите членки действия за суспендиране на двустранните разговори с Руската федерация по ново споразумение за партньорство и сътрудничество.

Несъмнено проведеният на 16 март 2014 г. референдум за политическия статут на Крим дава допълнителен тласък на ЕС да предприеме още мерки. С цел изолиране на руския политически елит е приет списък<sup>14, 15</sup> с високопоставени държавни служители и свързани с тях лица и образувания заради ролята им в действия, застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна. Техните финансови средства и икономически ресурси в рамките на ЕС са замразени, като е забранено и влизането им на територията на Съюза. Наложените санкции

<sup>11</sup> Jones, E., & C. Whitworth. The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia, *Survival*, 56(5), 2014 pp. 21–3.

<sup>12</sup> Council Conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 3 March 2014.

<sup>13</sup> European Council. Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014.

<sup>14</sup> Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, OJ L 78, 17 March 2014.

<sup>15</sup> Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, OJ L 78, 17 March 2014.

представляват т.нар. индивидуални ограничителни мерки.

На заседание на Европейския съвет ръководителите на държавите членки на ЕС отбелязват<sup>16</sup>, че Съюзът няма да провежда никакви редовни двустранни срещи на върха с РФ (последната проведена среща ЕС-РФ е през януари 2014 г.). В допълнение на ЕК е възложено да изготви по-широкообхватни икономически и търговски санкции, ако Руската федерация продължава да дестабилизира Украйна.

От юни 2014 г. Европейският съюз започва да налага нов вид мерки<sup>17, 18</sup>, ограничени само до района на Крим и Севастопол. Забранени са вносът в ЕС на стоки с произход от тези територии и предоставянето, пряко или непряко, на финансиране или финансова помощ за вноса на стоки от тях.

Свалянето над Донецк на самолет на малайзийските авиолинии през юли с.г. довежда до налагането на допълнителни санкции срещу РФ. Въведените ограничителни мерки<sup>19, 20</sup> (наричани секторни или икономически) са насочени към цели сектори на икономиката. По-конкретно те са ориентирани към области като проучването и добива на нефт, военната индустрия, чувствителните технологии и други. Ограничен е и достъпът на РФ до капиталовите пазари на ЕС.

На заседание на Европейския съвет през март 2015 г. лидерите на държавите членки решават да приведат действащия режим на санкции в съответствие с изпълнението на Минските споразумения. Поради неизпълнението на поетите ангажменти от страна на

Руската федерация действията, предприети от ЕС в периода от март 2015 до февруари 2022 г., включват продължаването на различните видове ограничителни мерки.

Индивидуалните ограничителни мерки срещу лица и образувания, извършващи действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, се удължават на всеки шест месеца. Съветът допълва т.нар. „черен списък“, като има случаи и на извадени от него лица. Икономическите (секторните) санкции, наложени поради дестабилизирането на Украйна от Руската федерация, също са удължавани на всеки шест месеца, започвайки от юли 2015 г. Те се продължават въз основа на оценка на изпълнението на Минските споразумения от Руската федерация. Санкциите, отнасящи се за Крим и Севастопол, наложени от ЕС в опит да ограничи разширяването на руското влияние в района, се удължават на всеки дванадесет месеца.

През 2022 г. ситуацията се променя драстично – на 21 февруари 2022 г., три дни преди руските сили да навлязат в Украйна, в своя реч<sup>21</sup> руският президент Владимир Путин декларира намерението РФ да признае независимостта и суверенитета на Донецката и Луганската народни републики и да изпрати войски в тяхна помощ. В периода от 23 февруари 2022 до септември 2023 г. Европейският съюз приема общо 11 пакета от санкции<sup>22</sup> в отговор на руското нахлуване в Украйна. Освен това ЕС налага санкции и на Беларус заради участието на страната в конфликта.

<sup>16</sup> Conclusions of the European Council, EUCO 7/1/14 REV 1, Brussels, 21 March 2014.

<sup>17</sup> Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, OJ L 183, 24 June 2014.

<sup>18</sup> Council Regulation (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, OJ L 183, 24 June 2014.

<sup>19</sup> Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31 July 2014.

<sup>20</sup> Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31 July 2014.

<sup>21</sup> **Putin, V.** Address by the President of the Russian Federation, 21.2.2022 [online] <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

<sup>22</sup> Подробна информация за приетите от Съвета правни актове вж. **Corsoni-Husain, A., V. Molloy & E. Mantrali.** Update to EU Sanctions on Russia–Ukraine–Belarus (up to 3 August 2023). *Harneys*, 2023 [online]. <https://www.harneys.com/our-blogs/regulatory/update-to-eu-sanctions-on-russia-ukraine-belarus-table/>

Първият пакет от санкции от 23 февруари 2022 г. включва налагането на индивидуални ограничителни мерки на всичките членове на Държавната дума, които гласуват положително за приемането законопроекта за самопровъзгласяването на двете области. Освен това са приети и санкции, засягащи икономическите отношения с неконтролираните от украинското правителство Донецк и Луганск, сред които забрана на вноса на стоки от двете области, на предоставянето на туристически услуги и на износа на някои стоки и технологии.

Вторият санкционен пакет е приет на 25 февруари с. г. като за първи път в списъка със замразени активи са включени Владимир Путин и министърът на външните работи Сергей Лавров. Освен това Съветът приема допълнителни санкции, които обхващат финансовия (ограничаване на достъпа на Руската федерация до най-важните капиталови пазари на ЕС), енергийния (забрана на продажбата, доставката, трансфера или износа за РФ на специфични стоки и технологии при обработването на нефт), транспортния (забрана на продажбата на самолети и резервни части на руски компании) и технологичния (допълнителни ограничения върху износа на стоки и технологии с двойна употреба) сектори, както и визовата политика.

С третия пакет от санкции, приет на 28 февруари и 2 март с. г., ЕС налага строги ограничения, свързани с авиацията и финансите. Мерките включват забрана за прелитане над въздушното пространство на Съюза и за достъп на всякакви експлоатирани от руски физически или юридически лица въздухоплавателни средства до летищата в рамките на ЕС. По отношение на финансите този пакет забранява транзакции с Руската централна банка – пряко или косвено, и също така изключва седем руски банки от SWIFT (с невъзможността да участват в световните разплащания се цели да се блокират вносет и износът от РФ). И накрая, спряно е излъчването в рамките на ЕС на руските държавни медии „Спутник“ и „Русия днес“, за да се ограничи разпространението на дезинформация и манипулиране на информацията.

Четвъртият санкционен пакет е приет на 15 март с.г. Наложени са забрани на тран-

сакциите с определени руски държавни предприятия, на предоставянето на услуги за финансов рейтинг на руски компании от агенциите на ЕС, на вноса на продукти от желязо и стомана, както и на нови инвестиции в руския енергиен сектор.

Петият пакет от санкции от 8 април с.г. съдържа шест основни точки: въглища (има за цел да засегне една четвърт от износа на въглища и изкопаеми горива с произход или износ от РФ), транспорт (забранен е достъпът на кораби под руски флаг до пристанищата на ЕС), забрани за износ (на електроника от висок клас и други), разширяване на съществуващите забрани за внос (добавени са нови продукти като цимент, торове и други), икономически мерки (свързани с крипто-портфейлите и продажбата на европейски банкноти) и изключване на Руската федерация от всякакви договори или парични обмени с ЕС (забрана за участие на страната в обществени поръчки в страните членки на Съюза, във финансови и други форми на двустранно сътрудничество).

Шестият пакет от санкции е приет на 3 юни с.г., като най-същественият момент, който първоначално създава напрежение между държавите членки, е наложеното ембарго върху вноса на суров нефт и рафинирани нефтени продукти от РФ. Държавите членки успяват да постигнат съгласие, че, за да се спре военната агресия, санкциите трябва да бъдат допълнително разширени в енергийния сектор (отвъд ограниченията по отношение на въглищата, наложени с петия санкционен пакет). Въпреки това е предвидено временно изключение от ограниченията на вноса на суров нефт за онези държави членки на ЕС, които поради географското си положение, са в специфична зависимост от руските доставки и нямат осъществими алтернативни възможности (като България и Словакия например).

Седмият пакет от санкции от 21 юли с. г. има за цел да затегне вече съществуващите икономически санкции срещу Руската федерация. Пакетът въвежда нова забрана за купуване или внос на злато с руски произход, засилва контрола върху износа на продукти с двойна употреба, изяснява съществуващите мерки (в областта на обществените поръчки и въздухоплаването) и други.

Осмият пакет от санкции е приет на 6 октомври с.г. и идва като отговор на ескалиращата война и незаконното анексиране анексиране на Донецка, Луганска, Запорожка и Херсонска области. Новите ограничителни мерки включват таван на цените, свързани с морския превоз на руски нефт за трети държави, и допълнения към списъка на забранени изделия, които могат да допринесат за технологичното и военното усъвършенстване на РФ.

Деветият пакет от санкции е приет на 16 декември с.г. в отговор на продължаващата агресивна война и опасността от ескалация срещу цивилното население и гражданската инфраструктура в Украйна. Новите мерки включват забрана на износа на двигатели за дроневи, на допълнителни стоки и технологии с двойна употреба, трансакции с Общоруската банка за развитие на регионите.

Десетият пакет от санкции е приет на 25 февруари 2023 г. Той включва забрани на износа на критични технологии и промишлени стоки, транзита през РФ на изнасяни от ЕС стоки и технологии с двойна употреба и други. В допълнение ЕС ограничава възможността руски граждани да заемат каквато и да е позиция в управителните органи на критични инфраструктури и образувания в ЕС, въвежда нови задължения за докладване, за да се гарантира ефективността на забраните за замразяване на активи.

Единадесетият санкционен пакет, приет на 23 юни с.г., е предназначен да засили вече съществуващите санкции и да противодейства на тяхното заобикаляне. Пакетът включва мерки за ускоряване на двустранното и многостранното сътрудничество с трети държави с цел възпрепятстване на заобикалянето на ограничителните мерки, забрана на транзита през територията на Руската федерация на стоки и технологии, изнасяни от ЕС за трети страни, и други.

### III. Постигат ли целта си приетите от ЕС ограничителни мерки?

Един от най-често задаваните въпроси, свързан с ограничителните мерки, е дали те постигат целта си. Отговорът зависи от това каква е била целта. Санкциите като цяло преследват поне една от трите цели (в повечето случаи – и трите): сигнализиране, ограничаване и принуда<sup>23</sup>. В конкретния случай с РФ сигналната цел е да се демонстрира негативното отношение на ЕС към различни действия на страната. Тази цел е напълно постигната. Ограничителната цел е да се попречи на държавата да влоши ситуацията в Украйна и в други тематични области, в които ЕС смята, че е замесено руското ръководство (например използването на химически оръжия и кибератаки). Този аргумент често се цитира от западни учени<sup>24</sup>, за да се докаже, че санкциите са ефективни, но е трудно да се установи, че РФ е имала или има амбиции да отиде по-далеч от дестабилизирането на Украйна. И накрая, принудителната цел предполага, че мерките ще променят поведението на Русия и нейната външна политика в желана от ЕС посока (към решаване на конфликта в Украйна по мирен път). Именно тук санкциите нямат видим напредък.

През 2014 г. поради сриването на рублата и изолирането на РФ от много международни структури някои изследователи<sup>25</sup> смятат, че макар санкциите да не могат да отменят ситуацията в Крим, те поне ще сведат до минимум риска страната да се опита да дестабилизира други части на Украйна или дори Молдова и Грузия. Въпреки наложените ограничителни мерки, РФ е още по-дълбоко ангажирана в Украйна и увеличава военния си ангажимент в страната.

Руската федерация е принудена да се адаптира към ограниченията от 2014 г. насам. Правителството на страната започва мащабна програма<sup>26</sup> за заместване на вноса по-специ-

<sup>23</sup> **Romanova, T.** *The Role of Sanctions in Current and Future EU–Russia Relations.* Foundation for European Progressive Studies, 2021.

<sup>24</sup> Вж. като пример **Riley, A.** *Impact and Effectiveness: Sanctions on Russia 2014–2020.* Atlantic Council, Washington, 2020.

<sup>25</sup> **Dreyer, I., & N. Popescu.** *Do Sanctions against Russia Work?* European Union Institute for Security Studies, 2014.

<sup>26</sup> **Romanova, T.** *The Role of Sanctions in Current and Future EU–Russia Relations.* Foundation for European Progressive Studies, 2021.

ално в селското стопанство, машините и информационните технологии. Тя е реализирана на ниво компании, което означава, че засега резултатите от нея не могат да бъдат оценени.

#### IV. Заключение

Напредъкът на режима на санкции на ЕС срещу действията на Руската федерация в Украйна се оказа не толкова ефективен, колкото беше първоначално замислен. През 2014 г. изглеждаше, че ограничителните мерки са постигнали отчасти целта си и че териториалната цялост на Украйна вече няма да бъде застрашена. През 2022 г. обаче РФ опроверга западните очаквания. Периодичното удължаване на режима на санкциите (с някои промени в тях) позволи на страната да предвиди следващите стъпки на ЕС и следователно да се адаптира към наложените ограничителни мерки.

Санкциите оказват влияние и върху ЕС и неговата икономика. От една страна, те водят до непредвидени разходи за западните компании, които трябва да се откажат от приходите, които иначе биха спечелили, ако бе улеснен достъпът на РФ до европейските капиталови пазари. От друга, европейските банки и предприятия, които развиват бизнес със страната, страдат от забавянето на руската икономика и са принудени да свият своята дейност.

Веднъж приложени, санкциите вредят както на подателя, така и на получателя – те довеждат до икономическо реструктуриране в страната, която е набеязана, но също така трансформират (може би безвъзвратно) политическите и икономическите отношения между страните.

#### БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

**Рабохчийска, М.** Правен режим и практика на санкциите, налагани от Европейския съюз. Сборник доклади от научни четения на тема „Санкциите в правото“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2019.  
// **Rabohchiyska, M.** Praven rezhim i praktika na sanktsiite, nalagani ot Evropeyskiya sayuz. Sbornik dokladi ot nauchni cheteniya na tema „Sanktsiite v pravoto“, Sofiya: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Okhridski“, 2019.

Conclusions of the European Council, EUCO 7/1/14 REV 1, Brussels, 21 March 2014.

**Corsoni-Husain, A., V. Molloy, & E. Mantrali.** Update to EU Sanctions on Russia–Ukraine–Belarus (up to 3 August 2023). *Harneys*, 2023 [online]. <https://www.harneys.com/our-blogs/regulatory/update-to-eu-sanctions-on-russia-ukraine-belarus-table/>.

Council Conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 3 March 2014.

Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 on identifying the violation of Union restrictive measures as an area of crime that meets the criteria specified in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ L 308, 29 November 2022.

Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, OJ L 78, 17 March 2014.

Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, OJ L 183, 24 June 2014.

Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31 July 2014.

Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, OJ L 78, 17 March 2014.

Council Regulation (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, OJ L 183, 24 June 2014.

Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31 July 2014.

**Dreyer, I., & N. Popescu.** *Do Sanctions against Russia Work?* European Union Institute for Security Studies, 2014.

European Commission. Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, issued on: 22 June 2022, last update: 12 September 2023.

European Council. Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014.

European Union External Actions. European Union Sanctions, 07.10.2021 [online] [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en)



General Secretariat of the Council. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018.

**Jones, E., & C. Whitworth.** The Unintended Consequences of European Sanctions on Russia. *Survival*, 56(5), 2014.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017. PJSC Rosneft Oil Company v Her Majesty's Treasury and Others, Case C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 30 September 2010. Kadi v Commission, Case T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418.

**Putin, V.** Address by the President of the Russian Federation, 21 Feb. 2022 [online] <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

**Riley, A.** *Impact and Effectiveness: Sanctions on Russia 2014–2020*. Atlantic Council, Washington, 2020.

**Romanova, T.** The Role of Sanctions in Current and Future EU–Russia Relations. Foundation for European Progressive Studies, 2021.