

Дем'янчук Олександр Петрович
Жевлакова Христина Костянтинівна

Прояв інкременталізму та обмеженої раціональності в політиці реагування Європейського Союзу на агресію Росії (2022–2025)

УДК 327.7+327.8
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2026-1.32>



Стаття поширюється на умовах відкритої ліцензії CC BY 4.0

Дем'янчук Олександр Петрович
доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародних
відносин
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»
вул. Григорія Сковороди, 2,
Київ, Україна
ORCID: 0000-0003-1389-1714

Жевлакова Христина Костянтинівна
магістрантка кафедри міжнародних
відносин
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»
вул. Григорія Сковороди, 2,
Київ, Україна
ORCID: 0009-0008-0811-6100

Рішення Ради Європейського Союзу про накладання санкцій на ряд осіб та підприємств енергетичного, оборонного, фінансового та інших секторів пов'язаних з РФ, у період 2014–2022 років і після повномасштабного вторгнення характеризуються частковістю й обмеженістю дії. З позиції теорії обмеженої раціональності Герберта Саймона та теорії інкрементального ухвалення політичних рішень Чарльза Ліндблума у статті пояснюється, що це зумовлено обмеженістю інформації про поточну ситуацію, можливі варіанти реагування та очікувані результати й наслідки рішень. Метою дослідження є обґрунтувати, що прийняття рішень близьких до статус кво, в контексті агресії РФ не є проявом ірраціональності чи неефективності, а являють собою логічні і виважені рішення політичного актора в умовах правової та фінансової невизначеності. Актор унеможливорює ризики катастрофічних наслідків, водночас зберігаючи рух у прийнятті політичних рішень за відсутності чітко окреслених кінцевих цілей. Актуальність дослідження полягає у заповненні наукової прогалини, яка зумовлена відсутністю досліджень з поєднанням теоретичних моделей прийняття рішень у публічній політиці (обмеженої раціональності та інкременталізму) та емпіричним аналізом публічної політики реагування ЄС на агресію РФ, інструментом якої є замороження російських активів. Крім того, робота пропонує теоретично та емпірично обґрунтоване переосмислення та пояснення внутрішньої логіки обережного та покрокового підходу у структурі санкційної політики ЄС, які пропонують альтернативний погляд на, здавалося б, невисоку дієвість і нелогічність дій. У роботі проаналізовано умови політичного середовища та політичні рішення, розроблені з часовою та інформаційною обмеженістю; досліджено еволюцію санкційних пакетів ЄС (2022–2025 рр.) та охарактеризовано їх видозміни, виявляючи характер інкременталізму; продемонстровано взаємозв'язок між теорією обмеженої раціональності та інкрементальним підходом ухвалення політичних рішень. Зроблено висновок, що поведінка ЄС під час реагування на повномасштабне російське вторгнення, яка характеризується незначними змінами, є раціональною в умовах обмеженої раціональності.

Ключові слова: агресія Росії, Європейський Союз, санкції, замороження активів, теорія обмеженої раціональності, теорія інкрементального ухвалення рішень.

Вступ. Повномасштабне вторгнення військ РФ на територію України в лютому 2022 року стало грубим порушенням норм міжнародного права і неминуче мало викликати реакцію у відповідь з боку в першу чергу демократичних країн, у тому числі Європейського Союзу, який відіграє провідну роль у Великій Європі як агент структурного розвитку, встановлення спільних правил і норм, а також спільної європейської безпеки. На відміну від вторгнення РФ у Грузію в 2008 році, саме географічне розташування України майже в центрі Європи змусило значно активніше реагувати на військову загрозу, що зачіпала не лише економічні, а й безпекові інтереси країн-членів ЄС.

Якщо у 2008 році ЄС обмежився лише прийняттям засуджень та резолюцій і висловлюванням стурбованості, не вводячи жодних санкцій навіть на прохання Грузії, анексування Криму і фактичне вторгнення в Донецьку та Луганську області України з активною підтримкою сепаратистів у цих регіонах змусили ЄС радикально змінити свою санкційну політику [17]. З 2014 по 2022 рік Європейська комісія запровадила шість пакетів санкцій різного виду.

Арсенал реагувань Європейського Союзу

та й інших країн, стурбованих можливими негативними наслідками для свого безбідного існування, включав у себе дипломатичні, економічні та військові дії (див. табл. 1).

Тож у 2014 році, коли відкрите полум'я війни запалало в центрі Європи, після анексії Росією Криму і початку гібридної війни на Донбасі, Європейська комісія змушена була різко і негайно реагувати на дії агресора. Починаючи з квітня 2014 року відбувався постійний дипломатичний тиск на країну-агресора, а з 12 вересня 2014 року почалося введення посиленних економічних санкцій [3].

В'ялий перебіг подій у війні 2014–2022 років супроводжувався так само неспішним накладанням санкцій на Росію з боку ЄС, США та інших країн. Однак із повномасштабним вторгненням РФ до України у 2022 році, Європейський Союз опинився у ситуації, де мав рішучіше реагувати на збройну агресію РФ, щоб запобігти виходу військ окупанта на свої кордони. Перебуваючи при цьому в умовах високої політичної, правової та економічної невизначеності, не маючи попередніх прецедентів щодо реагування на війну таких масштабів та часу для глибокого аналізу ситуації й детальної оцінки всіх

Таблиця 1

Можливі заходи реагування на збройну агресію однієї країни стосовно іншої [14, 22, 24]

Вид реагування	Можливі заходи	Обмеження
1. Військове реагування		
1.1. Пряме військове втручання	Колективна оборона (напр. ст. 5 НАТО) Коаліційна операція з мандатом або без мандата ООН	Високі витрати ресурсів Ризик ескалації Проблема легітимності
1.2. Непряме військове реагування	Військова допомога жертві агресії Постачання озброєнь Тренування особового складу Розміщення військ у суміжних державах	Великі витрати матеріальних і фінансових ресурсів Можливий конфлікт стандартів зброї та військових статутів Можлива інерційність реагування в термінових випадках
2. Економічне реагування		
2.1. Санкції	Індивідуальні/персональні Секторальні (за секторами економіки) Системні (торговельні ембарго, фінансові обмеження)	Лише часткова альтернатива військовому реагуванню Повільний/відкладений вплив на агресора Значні витрати на компенсацію втрат від розриву зв'язків з агресором
2.2. Економічна підтримка жертви	Макрофінансова допомога Доступ до ринків Відбудова Інтеграція в економічні союзи	Великі фінансові та організаційні витрати
3. Дипломатичне реагування		
3.1. Політико-дипломатичні кроки	Резолюції Тиск та осуд через міжнародні організації Відкликання послів Припинення співпраці в міжнародних проєктах Зупинка членства агресора в міжнародних організаціях	Радше моральний та репутаційний вплив Можливі втрати ресурсів через зупинку виконання спільних проєктів
3.2. Переговорні формати	Медіація Миротворчі місії	Агресор може нехтувати дипломатичним тиском, якщо не бачить для себе втрат від продовження агресії
4. Правове реагування (міжнародні суди, фіксація порушень тощо)*		
5. Політико-інституційне реагування (надання жертві статусу кандидата до союзів, безпекові гарантії тощо)		
6. Інформаційне реагування (протидія дезінформації, стратегічні комунікації, культурні/спортивні бойкоти)		
7. Структурне реагування (переорієнтація/переформатування міжнародних безпекових структур, зменшення залежності від агресора)		

* Оскільки ця стаття буде зосереджена переважно на введенні Європейським Союзом санкцій, пп. 4-7 недоцільно розглядати тут детально.

можливих дій, наслідків та ризиків, ЄС обрав опцію заблокувати будь-які операції, пов'язані із активами та резервами Центрального банку Росії й розширити список підсанкційних осіб, в результаті чого близько 210 мільярдів євро державних та близько 28 мільярдів євро приватних активів РФ були заморожені у межах ЄС [28].

Сама політика замороження російських активів характеризувалася несуттєвими видозмінами та маленькими «прирощеннями» порівняно з попередніми рішеннями. Водночас ескалація бойових дій на російсько-українському фронті та відсутність більш радикальних та рішучих кроків з боку ЄС викликала все більше занепокоєння у світлі можливих перспектив експансії агресора на країни Союзу.

З огляду на вищеописане, **метою** цієї статті є обґрунтувати, що прийняття рішень, близьких до статус кво, є логічною відповіддю на брак часу та відсутність повної інформації у акторів ЄС, а не проявом ірраціональності чи неефективності.

Відповідно до мети, **ключовими дослідницькими завданнями** є:

– проаналізувати умови політичного середовища під час прийняття рішень щодо замороження активів РФ та рішення у політиці реагування ЄС на повномасштабну агресію Росії в умовах браку часу та неповноти інформації;

– дослідити еволюцію санкційних пакетів ЄС та охарактеризувати їх видозміни з метою виявлення інкрементального характеру політики;

– продемонструвати взаємозв'язок між теорією обмеженої раціональності та інкрементальним підходом ухвалення політичних рішень на прикладі санкційної політики ЄС щодо замороження російських активів.

У якості **методологічної основи** використовується теорія обмеженої раціональності Герберта Саймона (1976) та концепція інкременталізму Чарльза Ліндблома (1959). Відповідно, одним із аспектів цієї статті є демонстрація того, як згадані теоретичні підходи можуть використовуватися для пояснення складних процесів вироблення та коригування рішень у публічній політиці.

Методи поданого дослідження включають якісний контент-аналіз аналітичних і новинних статей та наукових публікацій, а також аналіз офіційних документів Європейського Союзу, які дозволяють виявити інкрементальний характер ухвалення рішень щодо замороження активів РФ та окреслити наявність умов обмеженої раціональності під час повномасштабного російського вторгнення.

Важливо зазначити, що проведений нами аналіз санкційної політики та економічного реагування з боку ЄС обмежується періодом повномасштабного вторгнення від 24 лютого 2022 року до 1 грудня 2025, оскільки наразі ситуація зміщується у бік більш кризової, коли існує нагальна потреба почати безпосереднє вилучення цих активів через необхідність покрити гострий дефіцит бюджету України у 2026 році [27]. Слід додати, що аналіз не бере до уваги політику санкціонування щодо осіб та компаній з Республіки Беларусь (РБ) попри їх чисельність у санкційних пакетах. Подане обмеження пов'язане із декількома факторами: перш за все, у медіапросторі фігурує усталений вираз «заморожені активи РФ», де РБ як актор не згадується. До того ж, включення акторів РБ потребувало б значно ширшого аналізу, що перевищувало б рамки однієї статті. Проте, до аналізу включені поодинокі випадки аналізу санкцій, націлених на акторів третіх країн, з метою продемонструвати інкременталізм шляхом «прирощення» у політиці.

Обмежена раціональність: ухвалення рішення ЄС щодо заморожування активів РФ

Інститути Європейського Союзу, як і будь-які політичні інститути у світі, діють за принципом вироблення і впровадження раціональних рішень. Слід розрізняти два суттєво відмінних підходи: вичерпної раціональності та обмеженої раціональності. Перший підхід розвивався під впливом ідей Карла Шмітта, автора концепції децизіонізму, яку можна коротко описати як право і можливість суверена (читай – монарха, диктатора) видавати і впроваджувати в суспільне життя рішення, що порушують права людини, якщо це продиктовано інтересами суспільного блага [24]. Іншими словами, в основі суверенного рішення мають лежати цілі, інтереси і цінності, що можуть пов'язуватися з суспільним

благом, але їх формулювання і визначення цього зв'язку лежить цілком на суверені. Тобто, рішення базується на безпомилкових уявленнях (щоб не сказати – знаннях) суверена про проблему і поточну ситуацію, про найкращий спосіб вирішення цієї проблеми і майбутній стан суспільства, що відповідає інтересам суверена, а отже, і самого суспільства.

Принцип вичерпної (глобальної) раціональності (див., наприклад, [19]) виходить з того, що актор, який приймає невідкладне рішення, (1) має необмежені когнітивні здібності, (2) знає всі доступні дії для вибору альтернативи, (3) здатний передбачити всі майбутні наслідки, маючи у своєму розпорядженні необмежену кількість ресурсів (час, дані, фінансування, інформацію тощо) [2, с. 459–460].

Таке уявлення про раціональне ухвалення політичних рішень було розкритиковано Гербертом Саймоном у працях 1947–1976 років [25]. У своєму розумінні він виходив з припущень, що:

- Рішення потрібне тут і зараз;
- Рішення повинно задовольняти основних акторів процесу його ухвалення;
- Рішення повинно вкладатися в обмежені запаси ресурсів; і
- Рішення не повинно допускати катастрофічних наслідків.

Зрозуміло, що такий підхід до ухвалення політичного рішення виключає домінування чієїсь однієї сукупності цілей, цінностей та інтересів і передбачає колегіальний принцип дій.

Саймон переконаний, що здатність людського розуму вирішувати складні проблеми дуже мала у порівнянні з реальним розміром проблем (Simon, 1957; цит. за [23, р. 756]). До того ж, необмеженість ресурсів є неможливою у реальному світі. Таким чином, у вищеописаних умовах актори не здатні досягти максимально оптимального рішення, тому, щоб спростити процес вибору альтернативи та зробити формування рішення можливим для людських ментальних здібностей, метою є знайти достатньо хороше (задовільне) рішення, яке не принесе катастрофічних наслідків.

У випадку замороження російських активів ЄС рішення потребувало якнайшвидшого ухвалення у зв'язку із повномасштабним російським вторгненням до України у лютому 2022, а дефіцитними ресурсами були час та інформація: брак часу не міг дати можливості акторам зібрати великий масив інформації, провести повний вичерпний аналіз щодо розробки можливих рішень та детально окреслити довгострокові наслідки всіх можливих дій.

У таблиці 2 показані поетапні рішення ЄС щодо замороження активів РФ.

Така недовершеність дій Європейського Союзу в питанні заморожування активів зумовлена саме невизначеністю стосовно реакції Росії на них і необхідністю узгодити рішення з усіма країнами-членами ЄС.

**Дії Європейського Союзу стосовно заморожування активів Російської Федерації
(за матеріалами сайту Consilium [17]).**

Дата	Інституція	Тип рішення	Зміст
25–28.02.2022	Рада ЄС	Рішення/регулювання	Замороження активів Центрального банку РФ та індивідуальні санкції.
03.06.2022	Рада ЄС	6-й пакет санкцій	Розширення фінансових обмежень та підтвердження режиму замороження активів.
15.12.2023	Європейська комісія/ Рада ЄС	Регулювання	Створення правового режиму для доходів від іммобілізованих активів РФ.
12–15.02.2024	Рада ЄС	Рішення/регулювання	Заборона розподілу доходів від активів ЦБ РФ та підготовка їх використання.
21.05.2024	Рада ЄС	Політичне рішення	Спрямування надприбутків від активів РФ на підтримку України.
30.06.2025	Рада ЄС	Продовження санкцій	Подовження режиму замороження активів Російської Федерації.

Хоча й санкції та замороження активів є усталеним інструментом ЄС, актор попередньо не стикався із ситуацією, де потрібно було б реагувати на повномасштабне вторгнення (що відрізняє ситуацію від попередньої реакції ЄС на окупацію Криму та розгортання воєнних дій на Донбасі у 2014 за масштабами), оперуючи настільки великими закордонними активами, як у РФ. Тому можна припустити, що могли існувати і розглядатися більш радикальні альтернативи на противагу інструменту санкціонування, однак вони були відкладені вбік.

Рішення ЄС заморозити активи РФ базувалося суто на основі розуміння простих логічних ризиків:

(1) діяти занадто радикально по відношенню до російських активів він не може, бо ризикує втратити довіру закордонних інвесторів, які розміщують свої активи у європейських фінансових інституціях. Хоча на думку експертів такий ризик був малоімовірним, бо не існувало реальних альтернатив західним валютам та активам, в умовах обмеженої інформації, за браком часу й когнітивних можливостей передбачити та оцінити наслідки всебічно було неможливо. Тому ЄС оцінював вищезазначений ризик як високо вірогідний, який міг би спричинити масштабний відтік капіталу та підірвати довіру до євро [1];

(2) уникнути невизначених юридичних наслідків: хоча й дії РФ є прямим порушенням міжнародного права, залишалось незрозумілим, чи буде визнана легітимною, припустимо, конфіскація російських активів у випадку збройної агресії РФ, адже активи є «захищеними» базовим принципом міжнародного права – державним імунітетом.

Отже, керуючись простою логікою окреслення найбільш можливих ризиків та їх наслідків, рішення ЄС виглядало задовільним та легітимним контрзаходом з-поміж усіх можливих альтернатив, який не несе значних фінансових та юридичних ризиків. Замороження не дорівнює конфіскації й юридично залишає право власності за РФ, лише обмежуючи користування активами [21].

Звичайно, якби рішення в ЄС могли ухвалюватися одноособово (якби існував «імператор всієї Європи»), цілком можна було б очікувати радикальних і повноцінних дій, навіть якщо ці дії вели б до помилково визначених варіантів. Власне на демократичності та багатоакторності ухвалення рішень і побудована теорія обмеженої раціональності.

Інкременталізм у санкційній політиці ЄС

Концепт інкременталізму був запропонований Чарльзом Ліндбломом як пояснення процесів ухвалення рішень, що реалізуються маленькими «прирощеннями»: тобто, нові політичні рішення є близькими до статус кво й мають незначні зміни у порівнянні з попередніми рішеннями. Сама політика з часом коригується відповідно до цінностей та цілей, які не є постійно фіксованими, а змінюються залежно від політичної та воєнної ситуації [18, 20].

У своїх міркуваннях Ліндблом виходив з того, що будь-яке управлінське рішення змінює стан системи, на яку воно спрямоване, а отже, щоб не привести до погіршення цього стану, необхідно ретельно випрацювати проєкт рішення з урахуванням попередніх рішень стосовно цієї системи. Ба більше, практично в будь-якій галузі суспільного життя і для будь-якої суспільної системи вже неодноразово ухвалювалися управлінські рішення, а отже, коли приймається нове рішення, воно має або скасувати попередні рішення з цього питання, або доповнити їх так, щоб вони гармонізували з іншими рішеннями в суспільстві.

Ліндблом міркував так: якщо попередні рішення не привели систему до катастрофи, а натомість зумовили сякий-такий її розвиток, то не варто, а може, і небезпечно ухвалювати нове рішення, що радикально відрізнятиметься від попереднього. Тому в умовах стабільної демократичної системи цілком достатньо внести невеликі зміни в стан цільового об'єкта, щоб поліпшити його характеристики. При цьому зберігається ціннісна основа загального регулювання, задана попередніми рішеннями,

а також когерентність рішення всередині самого себе і по відношенню до інших рішень у юридичному кластері, зменшується ризик катастрофічних наслідків і досягається бодай якийсь прогрес у розвитку системи порівняно з попереднім станом.

Слід зазначити, що інкременталізм є логічним практичним наслідком політичного процесу, започаткованого в умовах обмеженої раціональності акторів. Так як було описано попередньо, раціонально вичерпний ідеал є неможливим: актори не мають необмежених когнітивних можливостей і діють в умовах браку ресурсів, що унеможлиблює ухвалення ідеально прорахованого й максимально оптимального рішення, яке потрібне тут і зараз. Відповідно, у таких умовах політичні рішення набувають характеру інкременталізму, розвиваючись через серію незначних змін та будучи пов'язаними із попередніми рішеннями. Таким чином, актори починають наближатись до вирішення ситуації, проте, роблять це у поступовому темпі, аби не зашкодити.

Інкременталізм яскраво прослідковується у санкційній політиці ЄС щодо РФ. Основою подальших міркувань у нашій статті є 18 санкційних пакетів з-поміж 19-ти введених у дію. При цьому бралися до уваги лише ті, які ухвалювались після повномасштабного вторгнення РФ до України [15].

Для зручності аналізу пакети було зведено разом у кілька підгруп та розділено на етапи.

- Санкційні пакети 2–5: На першому етапі санкційної політики ЄС діяв, спираючись на свій класичний усталений механізм обмежувальних заходів – санкції (замороження активів РФ), що також можна віднести до інкрементального характеру розробки рішень, адже ЄС звернувся вже до існуючої політики. У 2–5 пакетах ЄС зосереджувався переважно на іммобілізації активів з російського політичного, економічного та медіа (пропагандистського) секторів (вище політичне керівництво РФ, банки, олігархи, медіа актори та компанії, пов'язані з військовим сектором РФ). До списку підсанкційних осіб та установ увійшли:

- Президент РФ Володимир Путін;
- Міністр закордонних справ Сергій Лавров;
- російський пропагандист та ведучий телеканалу «Перший канал» Артем Шейнін;
- члени Державної Думи РФ та представники інших провідних державних органів Росії [4];
- Роман Абрамович – олігарх та один із ключових акціонерів металургійної групи «Євраз», яка є одним із найбільших платників податків в РФ і забезпечує значні доходи до державного бюджету, частина з яких використовується для фінансування оборонних та військових програм;
- Михайло Фрідман – один із провідних російських фінансистів, засновник та ключовий акціонер Alfa Group, яка включає один з найбільших російських банків «Альфа-Банк»;

- Алішер Усманов та Геннадій Тімченко, російські бізнесмени, які мають тісні зв'язки з урядом РФ [5];

- Банки: «ВТБ Банк», «Росія», «Промсвязьбанк» та інші [6].

- Санкційні пакети 6–8: На другому етапі, політика замороження активів не зазнала суттєвих змін, а лише поступово розширювала перелік підсанкційних осіб та організацій у значно більших масштабах у попередньо окреслених секторах. Проте, прослідковується яскраве розширення списку високопосадовців воєнного сектору, у порівнянні з попереднім етапом, зокрема у 6-му та 7-му пакетах санкцій, що можна віднести до нової невеликої видозміни.

Серед них згадані:

- Юрій Яшин, начальник Генерального штабу військ Російської Федерації;

- Шаріп Делімханов, командир чеченського підрозділу Національної гвардії РФ;

- Віктор Стрігунов, головнокомандувач Росгвардії та інші представники Збройних Сил РФ [7];

- Омурбеков Азатбек, командир 64-ї окремої мотострілецької бригади 35-ї армії РФ, причетний до катувань, вбивств та насильства над цивільними у Бучі;

- Боевич Андрій, полковник того ж підрозділу, причетний до катувань, вбивств та насильства над цивільними у Бучі [8].

Крім того, однією із найбільш значних змін стало запровадження нового критерію санкціонування – запобігання обходу санкцій. Тобто, під замороження активів у ЄС стали підпадати суб'єкти, які допомагають обходити санкційний режим. Таким чином, політика зазнала невеликої корекції, маючи на меті уникнути прогалин, які були визначені внаслідок досвіду з попередніх рішень. Проте, у офіційних документах ЄС, де представлено список підсанкційних осіб та компаній, на даному етапі прямо не вказано, які саме з них сприяють обходу санкцій. Відповідно, наведення ілюстративного прикладу попередньо вказаного критерію не є можливим.

- Санкційні пакети 9–14: На третьому етапі політика щодо замороження зазнала подальшого невеликого «прирощення»: відтепер санкції застосовувались не лише до осіб, прямо причетних до збройної агресії РФ, але й також до представників інших секторів державного управління як, наприклад до:

- Сергія Кравцова, міністра освіти РФ;

- Ольги Борисової, міністерки культури;

- Костянтина Чуйченко, міністра юстиції РФ [9].

Водночас було представлено новий критерій замороження активів осіб, які відповідальні за незаконну депортацію українських дітей до Росії й їх військову та ідеологічну обробку. Таким чином, під замороження активів потрапили фінансові ресурси таких осіб:

– Лариси Фальковської, директорки Департаменту державної політики захисту прав дітей Міністерства освіти РФ;

– Елеонори Федоренко, радниці з прав дитини при голові так званої «Донецької народної республіки» (підконтрольне Росії проксі-утворення) та інші особи [9].

Варто зазначити, що продовжилась попередня тенденція збільшення кількості акторів з військової сфери у ширшому масштабі, в особливості у санкційному пакеті №13, де вказані такі особи як:

– Олександр Федорко, полковник Збройних сил Російської Федерації;

– Аркадій Романов, віцеадмірал Військово-морських сил Російської Федерації [10].

• Санкційні пакети 15–19: На четвертому, останньому на цей час етапі, архітектура політики залишилась незмінною, лише зазначаючи нових розширень на суб'єкти які працюють з російських криптоактивами. Одним з нових «прирощень» вважається поширення політики заморожування активів на суб'єктів із третіх країн (Китай, ОАЕ, Туреччина, Індія, Таїланд та ін.), які сприяють військовим зусиллям РФ або обходу санкцій.

Важливим є уточнення, що третій етап вже включав у свій список підсанкційних осіб та компанії третіх країн, а саме з Ірану та Північної Кореї (КНДР). Проте, враховуючи те, що вже існуючі міжнародні санкції проти вищевказаних держав потенційно можуть обмежувати їх можливість мати активи та рахунки у європейських банках, нові санкції можуть мати суто символічно-правовий характер й вірогідність їх практичного застосування є низькоюмовірною. Водночас, вірогідність, що активи Китаю, Туреччини та інших попередньо вказаних країн будуть під юрисдикцією ЄС є вищою. Відповідно, у поданій статті санкційне «прирощення» щодо тре-

тих країн починатиметься з четвертого етапу.

До таких осіб та компаній увійшли:

– Софія Лі, китайська бізнесменка, яка контролює підприємства (International Trading Co. Ltd та Shijiazhuang Hanqiang Technology Co.);

– Нілс Трост, нідерландський бізнесмен, має зв'язки з компаніями в ОАЕ, які сприяли обходу санкцій ЄС щодо торгівлі російською нафтою [11];

– Moonlight Shipmanagement L.L.C-FZ, судноплавна компанія з ОАЕ, яка також забезпечує обхід нафтових санкцій [13];

– Grinex, криптовалютна біржа у Киргизстані, яка сприяє обходу фінансових обмежень РФ [14].

Підсумовуючи, політика, хоча й зберігала інкрементальний характер, зазнала незначних модифікацій стосовно змін поведінки міжнародних акторів (табл. 3).

Отже, спираючись на проведений аналіз санкційної політики ЄС, можна стверджувати, що ця публічна політика демонструє безперечно інкрементальний характер ухвалення рішень в умовах обмеженої інформації та відсутності чітких планів щодо повернення миру. ЄС діяв не на основі наперед визначеної та всеохоплюючої стратегії, а рухався послідовними природженнями, зберігаючи простір для дипломатичних маневрів в умовах інформаційних та часових обмежень.

Також варто наголосити, що ЄС не мав чітко окреслених цілей під час розробки рішень, що також є яскравою рисою інкременталізму. Цілі не передують формуванню політики, а виникають і уточнюються у процесі її розробки, що і можна побачити у процесі аналізу політики.

На початковому етапі, санкційна політика ЄС дійсно була спрямована на досягнення явної політичної мети - стримування збройної агресії РФ. Проте, ЄС не мав заздалегідь визначеного уявлення про масштаби, тривалість чи кінцеві наслідки

Таблиця 3

Динаміка введення Європейським Союзом санкцій проти російської федерації для припинення агресії проти України [15].

Перший етап: Санкційні пакети 2–5 (25.02.2022–8.04.2022)	Перші масштабні замороження активів вищого політичного керівництва РФ, медіа акторів, банків, олігархів і компаній, пов'язаних з військовим сектором. <i>Перелік: В. Путін, С. Лавров, А. Шейнін, Р. Абрамович, М. Фрідман, А. Усманов, Г. Тімченко, «ВТБ Банк», банк «Росія», «Промсвязьбанк» та ін.</i>
Другий етап: Санкційні пакети 6–8 (3.06.2022–16.12.2022)	Розширення санкцій на попередньо зазначені сектори та суттєве збільшення переліку осіб і організацій, в особливості високопосадовців збройних сил РФ. Новий критерій санкціонування – запобігання обходу санкцій. <i>Перелік: Ю. Яшин, Ш. Делімханов, В. Стрігунов, Омурбеков Азатбек, Боевич Андрій.</i>
Третій етап: Санкційні пакети 9–14 (25.02.2023–24.06.2024)	Замороження активів осіб інших секторів державного управління РФ, а причетних до депортації та мілітаризації українських дітей. Продовжується тенденція значного розширення списку осіб військово-оборонного сектору. <i>Перелік: С. Кравцов, Ольга Борісова, К. Чуйченко, Л. Фальковська, Е. Федоренко, О. Федорко, А. Романов.</i>
Четвертий етап: Санкційні пакети 15–19 (16.12. 2024–23.10.2025)	Поширення замороження активів на суб'єктів із третіх країн, які підтримують воєнні зусилля РФ або сприяють обходу санкцій. <i>Перелік: Софія Лі, Нілс Трост, Moonlight Shipmanagement L.L.C-FZ, Grinex.</i>

санкцій, а отже не міг чітко окреслити конкретні кінцеві цілі. Цілі політики формувалися поступово у процесі ухвалення рішень, шляхом реагування на ситуацію. Подальше розширення санкцій (збільшення переліку осіб і організацій, поява нових критеріїв санкціонування тощо) свідчить, що цілі не передували політиці, а уточнювались на основі попередніх кроків і їхніх результатів. Наприклад, наразі ЄС не має на меті лише стримувати РФ, але й прагне зупинити тих суб'єктів, які допомагають обходити санкції РФ, тому застосовує інструмент замороження активів і до них. Подана мета з'явилась вже під час формулювання політики, що відповідає інкрементальному підходу.

Висновки. Таким чином, політичні та економічні заходи Європейського Союзу, спрямовані на стримування агресора в російсько-українській війні, формують загальну публічну політику ЄС, побудовану на засадах обмеженої раціональності та інкрементального вироблення політичних рішень. Спільний розгляд теорії обмеженої раціональності з теорією інкрементального ухвалення політичних рішень дає змогу глибше зрозуміти природу явищ, які описують ці теорії.

По-перше, започаткування зазначеної публічної політики в 2014 році відбувалося в умовах браку інформації про причини, плани, цілі та ресурси агресивних дій РФ. З одного боку, нагальність втручання Європейської демократії в ситуацію відверто загарбницької поведінки агресора відкривала перед Європейською Комісією широкий набір варіантів реагування – від військових до дипломатичних та інформаційних. Надмірно сильна реакція ЄС могла поставити світ на грань світової війни, і цей варіант потребував ретельного вивчення ситуації та можливих наслідків і відповідно консультацій з усіма країнами-членами ЄС та НАТО. Водночас зволікання з реагуванням також крило в собі певну небезпеку ескалації, що могла змусити європейців до радикальніших заходів у відповідь. Тож був обраний обережний і покроковий підхід, що відповідає рекомендаціям теорії обмеженої раціональності.

Разом з тим, європейські та американські політики вводили дії у відповідь поступово, невеликими природженнями (інкрементально), збільшуючи санкційний тягар і посилюючи погрози часткової чи повної конфіскації активів РФ. Такий підхід залишав ЄС свободу дій і давав можливість коригувати санкційні заходи, залишаючи при цьому в своєму арсеналі інші можливості впливу на агресора. Підсумовуючи вищеописане, поданий аналіз стверджує, що політика замороження активів РФ у відповідь на повномасштабне вторгнення РФ у лютому 2022 відповідає логіці раціональної поведінки в умовах обмеженої раціональності акторів, де цілковите передбачення юридичних, фінансових та інших типів ризиків є неможливим.

До того ж, логічним рішенням у поданому середовищі є застосування інкрементального підходу до розробки політики, яким ЄС керувався під час розробки санкційних пакетів. У випадку, коли рішення вимагає негайних дій, проте актори не є вичерпно обізнаними щодо всіх можливих наслідків їх дій, поступові природження й близькість до статусу-кво є найкращою альтернативою. Таким чином, актори знижують правові та фінансові ризики, перевіряють ефективність вже існуючих заходів і мають змогу вчасно коригувати політику відповідно до нових обставин.

І, нарешті, з цього обговорення можна зробити методологічний висновок: теорія обмеженої раціональності має логічне застосування в ситуаціях, коли орган ухвалення рішень стоїть перед необхідністю вперше розробити і впровадити скоординований комплекс заходів задля вирішення певної суспільної проблеми, тобто, коли готуються перші спроби підійти до цього вирішення. Стратегія інкременталізму доречна в тих випадках, коли органи управління вже накопичили певний досвід у вирішенні проблеми, однак існуючі в загальних нормах здійснення політики похибки і прорахунки вимагають додаткових уточнень і вдосконалень чинної публічної політики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Aris, S., & Shagina, M. Europe's fateful decision on Russia's assets. IISS – International Institute for Strategic Studies. 2025. DOI: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/12/europes-fateful-decision-on-russias-assets/>
2. Barros, G. Herbert A. Simon and the concept of rationality: Boundaries and procedures. *Brazilian Journal of Political Economy*, 2010. 30(3), 455–472. URL: <https://www.scielo.br/j/rep/a/CWfwPPVWkVrLrndfxR9vYFHL/?format=pdf&lang=en>
3. BBC News. How far do EU-US sanctions on Russia go? 2014. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-28400218>
4. Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2022/331 of 25 February 2022. *Official Journal of the European Union*, L 52. 2022a. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:052:FULL>
5. Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2022/336 of 28 February 2022. *Official Journal of the European Union*, L 58. 2022b. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:058:FULL>
6. Council of the European Union. Council acts concerning restrictive measures. *Official Journal of the European Union*, L 110. 2022c. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:110:FULL>
7. Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2022/1270 of 21 July 2022. *Official Journal of the European Union*, L 193. 2022d. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:193:FULL>

8. Council of the European Union. Council acts concerning restrictive measures. Official Journal of the European Union, L 153. 2022e. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:153:FULL>
9. Council of the European Union. Council Regulation (EU) 2022/2476 of 16 December 2022. Official Journal of the European Union, L 322 I. 2022f. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:322I:FULL>
10. Council of the European Union. Council Implementing Regulation (EU) 2024/753 of 23 February 2024. Official Journal of the European Union, L 2024/753. 2024a. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400753
11. Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2024/3182 of 16 December 2024. Official Journal of the European Union, L 3182. 2024b. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403182
12. Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2025/936 of 20 May 2025. Official Journal of the European Union, L 2025/936. 2025a. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500936
13. Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2025/2036 of 23 October 2025. Official Journal of the European Union, L 2025/2036. 2025b. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502036
14. De Wet, E. and Wood, M. Collective Security. Oxford Public International Law. 2023. DOI: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e270>
15. European Commission – Finance Directorate-General. Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine. Brussels: European Commission. 2025. DOI: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en
16. European Council; Council of the European Union. EU response to Russia's war of aggression against Ukraine. 2025. DOI: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/>
17. European Parliamentary Research Service (EPRS). EU Sanctions on Russia: State of Play (January 2025). DOI: <https://epthinktank.eu/2025/02/20/eu-sanctions-against-russia-2025-state-of-play-perspectives-and-challenges/>
18. Hayes, M. Incrementalism. In Routledge handbook of public policy. London: Routledge. 2013. pp. 287–298.
19. Leoveanu, A. C. Rationalist Model in Public Decision Making. Journal of Public Administration, Finance and Law, 2013. 4, 43–54.
20. Lindblom, C. E. The science of «muddling through». In Public policy 3: The essential readings, 1959. pp. 113–128. New York: Prentice Hall.
21. Moiseienko, A. Frozen Russian state assets: The key to enforcing the largest financial debt of our times. Verfassungsblog. 2025. DOI: <https://verfassungsblog.de/frozen-russian-state-assets/>
22. Molnar, D. United Nations – The Conceptual Issue of Collective Security. Ludovika University Press. 2023. DOI: https://doi.org/10.36250/01182_03
23. Mukdad, I. Bounded rationality and budgeting. International Review of Management and Marketing, 2016. 6(4), 755–760. DOI: <https://www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/2786>
24. Schmitt, C. The Concept of the Political. Chicago: University of Chicago Press. 1996.
25. Simon, H. A. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Macmillan Publishing Co. Inc. 1976.
26. Ситник, Г.П. Воєнно-політичні конфлікти і міжнародна безпека. Курс лекцій. Київ: Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. 2023.
27. Трачук, М. Майбутнє заморожених активів РФ: чому Європа не хоче віддати їх Україні. UA.NEWS. 2025. URL: <https://ua.news/en/world/maibutnie-zamorozhenikh-aktiviv-rf-chomu-evropa-ne-khoche-viddati-yikh-ukrayini>
28. Veber, M. T. EU sanctions and Russia's frozen assets. Brussels: European Parliament Think Tank. 2025. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754487](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754487)

REFERENCES:

1. Aris, S., & Shagina, M. (2025). Europe's fateful decision on Russia's assets. IISS – International Institute for Strategic Studies. DOI: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/12/europes-fateful-decision-on-russias-assets/>
2. Barros, G. (2010). Herbert A. Simon and the concept of rationality: Boundaries and procedures. Brazilian Journal of Political Economy, 30(3), 455–472. URL: <https://www.scielo.br/jj/rep/a/CWfwPPVWkVlRnrdfxR9vYFHL/?format=pdf&lang=en>
3. BBC News. (2014). How far do EU-US sanctions on Russia go? URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-28400218>
4. Council of the European Union. (2022a). Council Decision (CFSP) 2022/331 of 25 February 2022. Official Journal of the European Union, L 52. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:052:FULL>
5. Council of the European Union. (2022b). Council Implementing Regulation (EU) 2022/336 of 28 February 2022. Official Journal of the European Union, L 58. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:058:FULL>
6. Council of the European Union. (2022c). Council acts concerning restrictive measures. Official Journal of the European Union, L 110. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:110:FULL>
7. Council of the European Union. (2022d). Council Implementing Regulation (EU) 2022/1270 of 21 July 2022. Official Journal of the European Union, L 193. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:193:FULL>
8. Council of the European Union. (2022e). Council acts concerning restrictive measures. Official Journal of the European Union, L 153. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:153:FULL>

9. Council of the European Union. (2022f). Council Regulation (EU) 2022/2476 of 16 December 2022. Official Journal of the European Union, L 322 I. DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:322I:FULL>
10. Council of the European Union. (2024a). Council Implementing Regulation (EU) 2024/753 of 23 February 2024. Official Journal of the European Union, L 2024/753. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400753
11. Council of the European Union. (2024b). Council Decision (CFSP) 2024/3182 of 16 December 2024. Official Journal of the European Union, L 3182. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403182
12. Council of the European Union. (2025a). Council Decision (CFSP) 2025/936 of 20 May 2025. Official Journal of the European Union, L 2025/936. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500936
13. Council of the European Union. (2025b). Council Decision (CFSP) 2025/2036 of 23 October 2025. Official Journal of the European Union, L 2025/2036. DOI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502036
14. De Wet, E., & Wood, M. (2023). Collective Security. Oxford Public International Law. DOI: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e270>
15. European Commission – Finance Directorate-General. (2025). Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine. Brussels: European Commission. DOI: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en
16. European Council; Council of the European Union. (2025). EU response to Russia's war of aggression against Ukraine. DOI: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/>
17. European Parliamentary Research Service (EPRS). (2025). EU Sanctions on Russia: State of Play. DOI: <https://epr.europa.eu/en/analysis/2025/02/20/eu-sanctions-against-russia-2025-state-of-play-perspectives-and-challenges/>
18. Hayes, M. (2013). Incrementalism. In Routledge handbook of public policy. London: Routledge.
19. Leoveanu, A. C. (2013). Rationalist Model in Public Decision Making. Journal of Public Administration, Finance and Law, (4), 43–54.
20. Lindblom, C. E. (1959). The science of «muddling through». New York: Prentice Hall.
21. Moiseienko, A. (2025). Frozen Russian state assets: The key to enforcing the largest financial debt of our times. Verfassungsblog. DOI: <https://verfassungsblog.de/frozen-russian-state-assets/>
22. Molnar, D. (2023). United Nations – The Conceptual Issue of Collective Security. Ludovika University Press. DOI: https://doi.org/10.36250/01182_03
23. Mukdad, I. (2016). Bounded rationality and budgeting. International Review of Management and Marketing, 6(4), 755–760. DOI: <https://www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/2786>
24. Schmitt, C. (1996). The Concept of the Political. Chicago: University of Chicago Press.
25. Simon, H. A. (1976). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Macmillan Publishing Co. Inc.
26. Sytnyk, H. P. (2023). Voinno-politychni konflikty i mizhnarodna bezpeka. Kurs lektsii [Military-political conflicts and international security. Course of lectures]. Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi universytet im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].
27. Trachuk, M. (2025). Maibutnie zamorozhenykh aktyviv RF: chomu Yevropa ne khoche viddati yikh Ukraini [The future of Russia's frozen assets: Why Europe refuses to hand them over to Ukraine]. UA.NEWS [in Ukrainian]. URL: <https://ua.news/en/world/maibutnie-zamorozhenikh-aktiviv-rf-chomu-evropa-ne-khoche-viddati-yikh-ukrayini>
28. Veber, M. T. (2025). EU sanctions and Russia's frozen assets. Brussels: European Parliament Think Tank. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2025\)754487](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2025)754487)

The manifestation of incrementalism and bounded rationality in the European Union`s response policy to Russian aggression (2022–2025)

Demianchuk Oleksandr Petrovych

PhD in Political Science, Associate Professor,
Professor at the Department of International Relations
National University of Kyiv-Mohyla Academy
Hryhoriia Skovorody str., 2, Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-1389-1714

Zhevlakova Khrystyna Kostiantynivna

Master's Student at the Department of International Relations
National University of Kyiv-Mohyla Academy
Hryhoriia Skovorody str., 2, Kyiv, Ukraine
ORCID: 0009-0008-0811-6100

The decisions of the European Union to impose sanctions on individuals and entities associated with Russian Federation in the energy, defense and financial sectors throughout 2014–2022 and after the full-scale invasion are characterised by partiality and some limitations in action. The perspective of Herbert Simon's bounded rationality theory and Charles Lindblom's theory of incremental decision-making explains that it is caused by the informational limitations regarding the current situation, possible response options, expected outcomes and consequences of decisions. The study aims to substantiate that the decision-making close to the status quo as a reaction to Russia`s aggression is not a manifestation of irrationality or inefficiency, but serve as logical decisions amid legal and financial uncertainty. The decision maker prevents the risks of catastrophic consequences, while maintaining the progress in the political decision-making process under the conditions when end goals are not clearly defined. The relevance of the study lies in filling the scientific gap caused by lack of the reasearch combining theoretical decision-making models in public policy (bounded rationality and incrementalism) with the empirical analysis of EU response on Russia`s aggression policy with the freezing of Russian assets as its tool. Moreover, the paper proposes theoretically and empirically justified rethinking and explanation of the internal logic of careful, step-by-step approach in the EU sanction policy structure, suggesting an alternative viewpoint to the impression of low effectiveness. In the article, the conditions of political environment and decisions, developed with limited time and information are analyzed; The evolution of EU sanctions packages (2022–2025) is examined and their modifications are characterized, highlighting the incrementalism; The link between the theory of bounded rationality and the incremental approach to political decision-making is demonstrated. It is concluded that the minor changes in EU`s behavior reflect rationality within bounded rationality conditions as a response to Russia`s aggression.
Key words: Russia`s aggression, European Union, sanctions, assets freeze, the theory of bounded rationality, theory of incremental decision-making.

Дата першого надходження статті до видання: 15.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 19.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.04.2026