

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ:

ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ,
ИНСТРУМЕНТЫ

3-Е ИЗДАНИЕ



ПОЛИТИКА САНКЦИЙ: ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ

**3-е издание,
переработанное и дополненное**



Российский совет
по международным
делам

МОСКВА 2023

УДК [327.8:341.655](4/7:470+571)
ББК 66.4(4/7),9(2Рос),3+67.910.71(2Рос)
П50

Издание подготовлено Российским советом по международным делам (РСМД)
с использованием данных информационно-аналитического сервиса *X-Compliance*
Группы «Интерфакс»

Главные редакторы:

д-р ист. наук, член-корр. РАН И.С. Иванов (президент РСМД),
канд. полит. наук И.Н. Тимофеев (генеральный директор РСМД)

Составители:

канд. полит. наук И.Н. Тимофеев, П.И. Чуприянова, К.В. Троцкая

Редакторская группа:

канд. полит. наук И.Н. Тимофеев, Е.О. Карпинская, канд. ист. наук С.М. Гаврилова,
П.И. Чуприянова, К.В. Троцкая

П50 Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. Издание 3-е, переработанное и дополненное / [сост. И.Н. Тимофеев, П.И. Чуприянова, К.В. Троцкая]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2023. — 536 с.

ISBN 978-5-6048843-3-1

Третье издание хрестоматии включает ряд дополнительных материалов, подготовленных членами и экспертами Российского совета по международным делам (РСМД) по вопросам использования односторонних ограничительных мер (санкций) в международных отношениях. В издании рассмотрены институциональные механизмы политики санкций современных государств, региональные особенности применения ограничительных мер, цели санкций в отношении России и других стран, а также последствия и стратегии противодействия санкционному воздействию.

Издание будет представлять интерес для экспертов-международников, практиков, государственных служащих, представителей бизнес-кругов и журналистов, студентов, а также для всех заинтересованных в изучении роли санкций в отношениях между государствами.

УДК [327.8:341.655](4/7:470+571)
ББК 66.4(4/7),9(2Рос),3+67.910.71(2Рос)

Высказанные в статьях мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

В оформлении обложки использовано изображение Международного Центра-Музея им. Н.К. Рериха «Пречистый Град — врагам озлобление», автор Н.К. Рерих, 1912 г.

ISBN 978-5-6048843-3-1

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ

<i>Дмитрий Тимофеев</i>	7
-------------------------------	---

ВВЕДЕНИЕ

Антироссийское «санкционное цунами» 2022 года и его последствия для рынка комплаенс-информации в России <i>Владимир Герасимов, Александра Розина, Ярослав Солдаткин</i>	10
Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия <i>Иван Тимофеев</i>	27

РАЗДЕЛ 1. Политика санкций: понятийные основы и институциональные механизмы

Экономические санкции как политическое понятие <i>Иван Тимофеев</i>	48
Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа <i>Иван Тимофеев</i>	65
Политика санкций США на уровне исполнительной власти <i>Иван Тимофеев</i>	79
Политика санкций Великобритании: институциональные механизмы и российское направление <i>Иван Тимофеев</i>	96
Политика санкций: однополярный или многополярный мир? <i>Иван Тимофеев</i>	111

РАЗДЕЛ 2. Санкции и бизнес: вторичные санкции и принудительные меры США

Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС <i>Иван Тимофеев</i>	132
---	-----

Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора <i>Юлия Соколыщик</i>	145
«Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора <i>Иван Тимофеев</i>	160
Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса <i>Иван Тимофеев</i>	180
Держите строй: как США принуждают третьи страны поддерживать санкции <i>Екатерина Арапова</i>	198
США против США: почему американский бизнес тоже проигрывает от санкций <i>Юлия Соколыщик</i>	204

РАЗДЕЛ 3. Санкции в отношении России

Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля <i>Иван Тимофеев</i>	210
Финансовые санкции против России: эффект бумеранга <i>Алексей Кузнецов</i>	224
Ценовой порог на российскую нефть: механизм и последствия <i>Иван Тимофеев</i>	232
Новый этап политики санкций ЕС: экстерриториальные меры <i>Дмитрий Кики, Иван Тимофеев</i>	236
Политика санкций и наследие Золотой Орды <i>Иван Тимофеев</i>	241
Санкции стран Азии в отношении России: что они означают? <i>Анна Киреева</i>	247
Ускоренный иранский сценарий для России <i>Денис Примаков, Иван Тимофеев, Ярослав Солдаткин</i>	265

Правовые и политические аспекты возможных визовых санкций ЕС в отношении российских граждан <i>Вадим Войников</i>	275
Визовые санкции — признак силы? Нет <i>Иван Тимофеев</i>	281
О стратегических эффектах односторонних санкций: российский опыт <i>Анастасия Лихачева</i>	286
Санкции и уголовные последствия за их нарушение <i>Сергей Гландин</i>	305

РАЗДЕЛ 4. Противодействие России западным санкциям

Российско-китайское экономическое сотрудничество: возможности и препятствия в новых условиях <i>Иван Тимофеев</i>	318
Финансовая система под давлением санкций: логика противостояния <i>Сергей Дубинин</i>	322
Сотовые компании как модель механизма снижения санкционных рисков для бизнеса <i>Виктор Уткин, Юрий Кузнецов</i>	339
Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт <i>Иван Тимофеев</i>	349
Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России <i>Сергей Афонцев</i>	369

РАЗДЕЛ 5. Санкции в отношении других государств

Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? <i>Василий Кашин, Иван Тимофеев</i>	390
Санкции против Ирана: уроки для России в новых международных условиях <i>Иван Тимофеев, Юлия Сокольщик, Владимир Морозов</i>	425
Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? <i>Адлан Маргоев, Дарья Хейри</i>	441

США — Иран: почему буксует сделка? <i>Иван Тимофеев</i>	460
Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития <i>Иван Тимофеев</i>	464
Влияние санкций ООН и США на политическую элиту Ирака <i>Руслан Мамедов, Владимир Морозов</i>	483
Санкции США и ЕС против Сирии <i>Руслан Мамедов</i>	502
Украинский след в развитии ракетно-ядерной программы КНДР <i>Дмитрий Кику</i>	507
Азия под огнем санкций США <i>Иван Тимофеев</i>	514
Об авторах и составителях.....	533

Предисловие

Российский совет по международным делам выпускает третий по счету сборник статей на тему санкций. Сказать, что сборник актуальный — ничего не сказать. После того как произошел разрыв с Западом, сопровождающийся введением массированных санкций, возник переломный, если не сказать революционный, момент в мировой истории. Очевидно, что будет меняться многое. И сейчас важно осознать происходящее в попытке заглянуть в будущее.

В 2014–2021 гг. Россия фактически приспособливалась к западным санкциям, стремясь избежать дополнительных и вторичных санкций. Крупный бизнес избегал рисков (например, большие банки отказывались работать в Крыму). Были введены регуляторные точечные исключения в раскрытии информации. Создавались обособленные «санкционные» структуры, вроде банка для оборонно-промышленного комплекса или специальной биржи в Санкт-Петербурге. Однако после 2022 г., когда большое количество крупного российского бизнеса и подавляющая по активам доля банков оказались под массированными рестрикциями Запада, прежняя политика утратила смысл. Требуется переформатирование государственной политики в области санкций.

Проиллюстрируем проблему вопросом раскрытия информации. В одном из крайних возможных подходов предложение «все закрыть» (из предосторожности) несовместимо с рыночным характером экономики и функционированием финансового рынка. Другой подход — полное раскрытие — будет контрпродуктивен, как минимум, при внешнеэкономическом взаимодействии, из-за уязвимости иностранных партнеров по внешнеэкономической деятельности. Компромиссная политика, без сомнения, не будет устраивать многие стороны: охранители будут требовать закрытости, сторонники рынка — большего раскрытия.

В 2022 г. стало ясно, что санкции Запада не такие всемогущие. Массированное давление не смогло сломать и изолировать экономику России. Возникает шанс изменения сложившейся системы, при которой в международных расчетах доминируют доллар и евро (с долями порядка 40% каждая). Это основной фактор, который давал и дает США, а теперь и ЕС, возможность экстерриториального насаждения своего санкционного диктата.

До 2022 года западные рестрикции были уделом изучения небольшого количества экспертов, а теперь эта комплексная тема проч-

но и надолго вошла в жизнь всего общества, требуя большего числа специалистов. Представляемые тексты станут хорошим подспорьем в их формировании как профессионалов, поскольку в сборнике концентрированно, на русском языке раскрываются логика и механизмы введения и действия санкций. При чтении материала рекомендуется обращать внимание на время выхода той или иной статьи, поскольку санкционная обстановка быстро трансформируется.

Итак, перед Вами своевременное издание, которое должно способствовать вдумчивому анализу, пониманию происходящего, принятию верных решений в сферах государственного управления, комплаенса, инвестиций.

Дмитрий Тимофеев
Директор Департамента контроля
за внешними ограничениями
Министерства финансов
Российской Федерации

Введение

Антироссийское «санкционное цунами» 2022 года и его последствия для рынка комплаенс-информации в России

*Владимир Герасимов
Александра Розина
Ярослав Солдаткин*

2022 год сформировал новый каркас антироссийской санкционной политики, которая во многом не имеет исторических прецедентов. Статистика *X-Compliance*, сервиса по оценке комплаенс-рисков, разработанного «Интерфаксом», показывает масштаб, географию ограничительных мер, а также произошедшие в этой сфере качественные сдвиги¹.

Новое качество санкций

Санкции Запада, во многом оставаясь «таргетированными», «точечными», стали сегодня оружием массового поражения. Их открыто заявляемая цель — нанести максимальный ущерб российской экономике. «Экономические санкции ставят целью создать тяжелые последствия для России за ее действия и эффективно подорвать ее способность продолжать агрессию»², — формулирует, например, такую задачу Евросоюз.

В отношении России был применен практически весь накопленный за последние десятилетия инструментарий санкций. Но потребовались и принципиально новые меры. Например, это установление странами G7, Европейским союзом, Австралией с декабря 2022 г. потолка цен на нефть, а затем и нефтепродукты. Беспрецедентно массовыми и быстрыми по скорости реакции были добровольные санкции, когда более 1 000 западных компаний заявили о полном или частичном уходе из России³, поддавшись давлению своих правительств и опасаясь репутационных рисков.

¹ Данные в статье основаны на статистике *X-Compliance*.

² EU sanctions against Russia explained // Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

³ Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain // Yale School of Management. 27.04.2023. URL: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>

Заморозка международных резервов, которая была применена против России, использовалась и в прошлом. В теории замороженные активы могут пойти на поддержку Украины. В международной практике уже есть опыт создания специальных структур для восстановления стран после военных действий. В частности, в 2003 г. американский Конгресс создал Фонд помощи и восстановления Ирака (*IRRF*) для воссоздания инфраструктуры страны, пострадавшей из-за войны и санкций.

Против Ирана тоже действуют похожие тотальные ограничения, но они вводились на протяжении десятилетий, а не разом, как против России. При этом, учитывая масштабы российской экономики и ее интегрированность в мировые рынки, западные страны вынуждены нюансировать санкции, чтобы минимизировать встречный ущерб. Поэтому антироссийские санкции 2022 г. оказались не только самыми масштабными, но и самыми сложными.

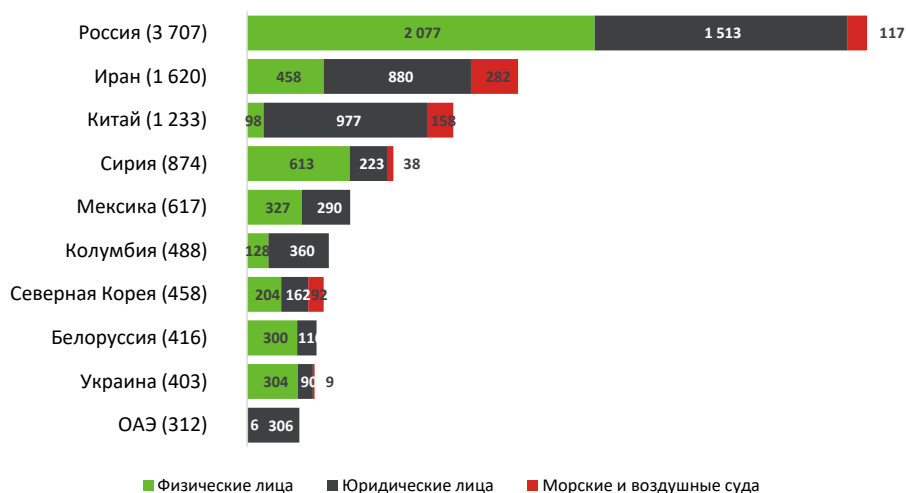


Рисунок 1. Распределение фигурантов санкционных списков (физических и юридических лиц, морских и воздушных судов) по странам⁴. По состоянию на 31.12.2022

Наглядно это можно проследить по многообразию видов ограничений, которые действуют против России. Уже в марте 2022 г. Россия обошла Иран, Сирию и КНДР по числу подсанкционных лиц и

⁴ Учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: *OFAC (USA)*, *BIS (USA)*, *The Restrictive measures (sanctions) in force (EU)*, *The EU Air Safety List (EU)*, *UK sanctions list*, *HM Treasury (UK)*, *SECO (Switzerland)*, *List of persons and entities subject to sanctions (Poland)*, *DFATD (Canada)*, *Japanese finance ministry sanctions (Japan)* и *DFAT (Australia)*

объектов (физических и юридических лиц, морских и воздушных судов). До этого по количеству санкционных мишеней лидировал Иран.

К началу 2023 г. отрыв России от Ирана вырос до 2,3 раза, показывают данные *X-Compliance* (в статистике учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии).

Таблица 1. Распределение российских компаний, поименованных в санкционных списках напрямую, по отраслям⁵. По состоянию на 31.12.2022

Отрасль	Доля
Научные исследования и разработки	16,8%
Финансовые услуги	10,0%
Оптовая торговля	8,9%
Производство компьютеров, электроники и оптики	6,5%
Производство прочих транспортных средств и оборудования	6,0%
Деятельность головных офисов и консультирование	5,0%
Операции с недвижимостью	3,5%
Производство металлических изделий	3,3%
Ремонт и монтаж машин и оборудования	2,8%
Разработка ПО	2,7%

Санкционные «залпы» 2022 года

Большая часть крупномасштабных включений российских физических и юридических лиц в санкционные списки произошла в период с февраля по апрель. Списки тогда менялись по два, а то и по три раза в день, включая выходные.

В значительной степени это было связано с тем, что в этот период страны – инициаторы санкций во многом друг друга «догоняли», демонстрируя скоординированность и решительность.

С мая санкционная активность стала несколько выдыхаться. Помимо всего прочего, в 2022 г. западные страны стали значительно оперативнее реагировать на те или иные действия России.

В 2014 г., когда началась первая масштабная волна санкций в отношении России в связи с событиями на Украине, хронология была следующей:

⁵ Учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: *OFAC (USA)*, *BIS (USA)*, *The Restrictive measures (sanctions) in force (EU)*, *The EU Air Safety List (EU)*, *UK sanctions list*, *HM Treasury (UK)*, *SECO (Switzerland)*, *List of persons and entities subject to sanctions (Poland)*, *DFATD (Canada)*, *Japanese finance ministry sanctions (Japan)* и *DFAT (Australia)*

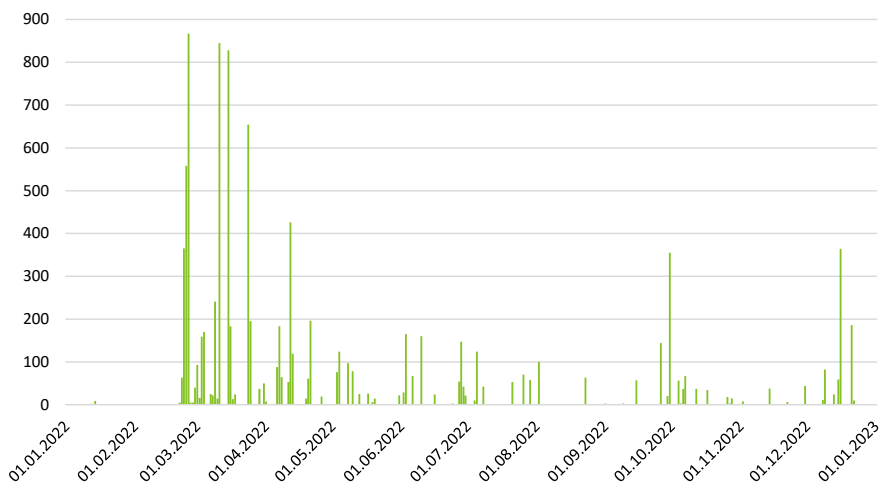


Рисунок 2. Число санкций, введенных в отношении российских физических и юридических лиц в 2022 г. (таймлайн)⁶. По состоянию на 31.12.2022

- 1 марта Совет Федерации удовлетворил обращение президента РФ Владимира Путина о разрешении на использование российских войск на территории Украины;
- 11 марта Верховный совет АРК и Севастопольский городской совет приняли декларацию о независимости Крыма и Севастополя;
- 16 марта был проведен референдум о вхождении Крыма в состав РФ;
- 18 марта был подписан договор о принятии Крыма в состав РФ.

Санкции в отношении российских лиц вводились следующим образом:

США (OFAC):

- первые блокирующие санкции были введены 17 марта 2014 г. в рамках указов президента США № 13660 и № 13661⁷;
- указ президента США (№ 13662), на основании которого были выпущены директивы в рамках секторальных санкций, был опубликован 24 марта 2014 г., но сами директивы и санкции

⁶ Учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: OFAC (USA), BIS (USA), The Restrictive measures (sanctions) in force (EU), The EU Air Safety List (EU), UK sanctions list, HM Treasury (UK), SECO (Switzerland), List of persons and entities subject to sanctions (Poland), DFATD (Canada), Japanese finance ministry sanctions (Japan) и DFAT (Australia)

⁷ Issuance of a new Ukraine-related Executive Order; Ukraine-related Designations // U.S. Department of the Treasury. 17.03.2014. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20140317>

в отношении российских компаний появились только в июле (директивы 1 (финансовый сектор) и 2 (энергетический сектор)) и сентябре (директивы 3 (оборонный сектор) и 4 (энергетический сектор, шельф)).

Евросоюз:

- первые блокирующие санкции в отношении российских лиц были введены 17 марта 2014 г. в рамках регламента ЕС 269/2014⁸;
- регламент ЕС 833/2014, в рамках которого вводятся секторальные санкции, появился 31 июля 2022 г.⁹

Великобритания (*HM Treasury*):

- первые блокирующие санкции в отношении российских лиц были введены 18 марта 2014 г.;
- секторальные – 1 августа 2014 г.

В 2022 г. санкции вводятся быстрее и в силу желания стран Запада получить максимально сильный *PR*-эффект, и потому, что для этого ранее уже был во многом подготовлен необходимый инструментарий.

- 21 февраля Москва признает независимость ЛНР и ДНР, 22 февраля санкции против банков и бизнесменов вводят США, в тот же день — Великобритания. 23 февраля объявлен первый пакет санкций ЕС с ограничениями для депутатов Госдумы, членов правительства, банков;
- 24 февраля начинается специальная военная операция, в тот же день вводятся новые санкции США и Великобритании, на следующий день — второй пакет ЕС;
- 23–27 сентября проходят референдумы в ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областях. Санкции Великобритании следуют 26 сентября и 30 сентября, США — 30 сентября, ЕС — 6 октября.

Санкционная коалиция

Все последние десятилетия безраздельным лидером в части использования санкций были США. Речь идет и о масштабе, и о том, что до недавнего времени только в США существовала хорошо разработанная система наказаний и штрафов за нарушения санкционных режимов, детализация санкционных списков.

⁸ Council Regulation (EU) No 269/2014 // Council of the European Union. 17.03.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/269/oj>

⁹ Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj>

Американское профильное ведомство *OFAC* все последние годы (особенно при президенте Дональде Трампе) наращивало санкционные усилия. Однако 2022 год выглядит как совершенно беспрецедентный и на этом фоне.

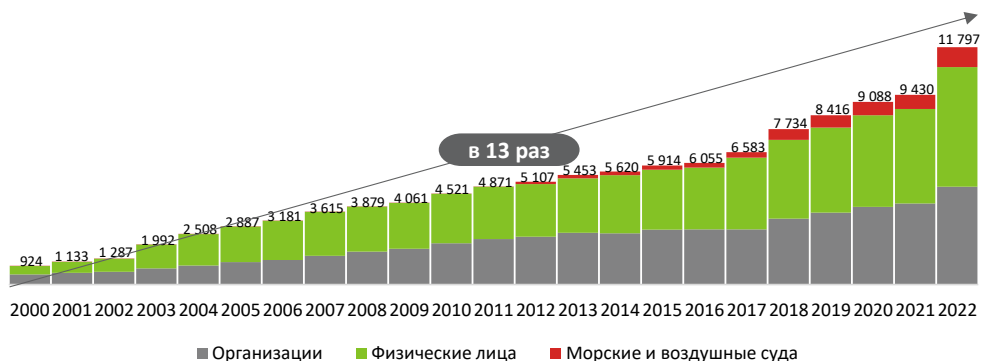


Рисунок 3. Число фигурантов санкционных списков *OFAC* (USA). По состоянию на 31.12.2022

Масштабы санкций стран Запада по состоянию на конец 2022 года

После 24 февраля ЕС едва не перехватил у США пальму первенства по числу вводимых санкций. Практически на схожем уровне была и активность Великобритании.

Другие западные страны, включая далекие Австралию и Канаду, также резко повысили санкционные обороты и выступали практически синхронно.

Обращает на себя внимание, что количество введенных с 22 февраля 2022 г. основными странами Запада санкций в отношении российских лиц (физических и юридических) значительно превышает количество лиц, в отношении которых они вводились, то есть санкции разных стран, хотя и не совпадают, но концентрируются примерно на одном и том же круге лиц.

По состоянию на 31 декабря 2022 г. число российских фигурантов санкционных списков (физических лиц и организаций) достигло 3 590 против 1 126 на середину февраля. Таким образом, число российских фигурантов за это время увеличилось в 3,2 раза. Число российских лиц под блокирующими санкциями западных стран выросло в 4,2 раза и достигло 3 071.

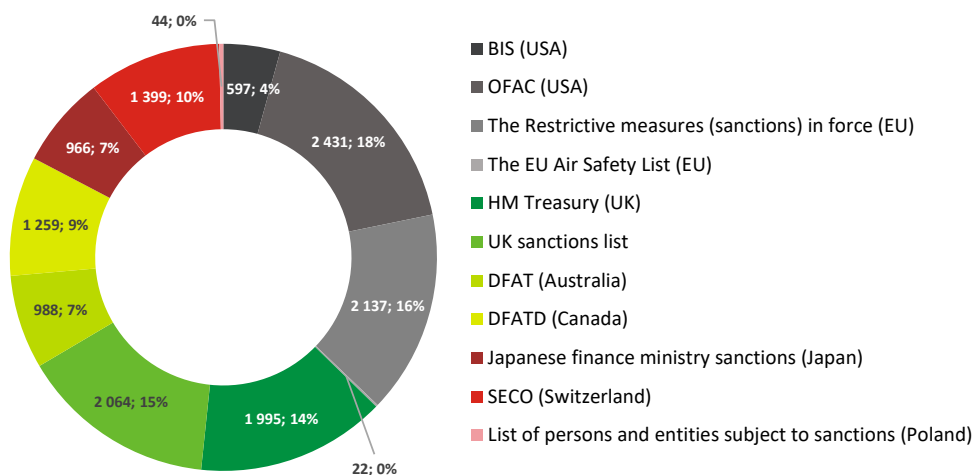


Рисунок 4. Число санкций, введенных в отношении российских физических и юридических лиц в 2022 г., с разбивкой по санкционным спискам¹⁰. По состоянию на 31.12.2022

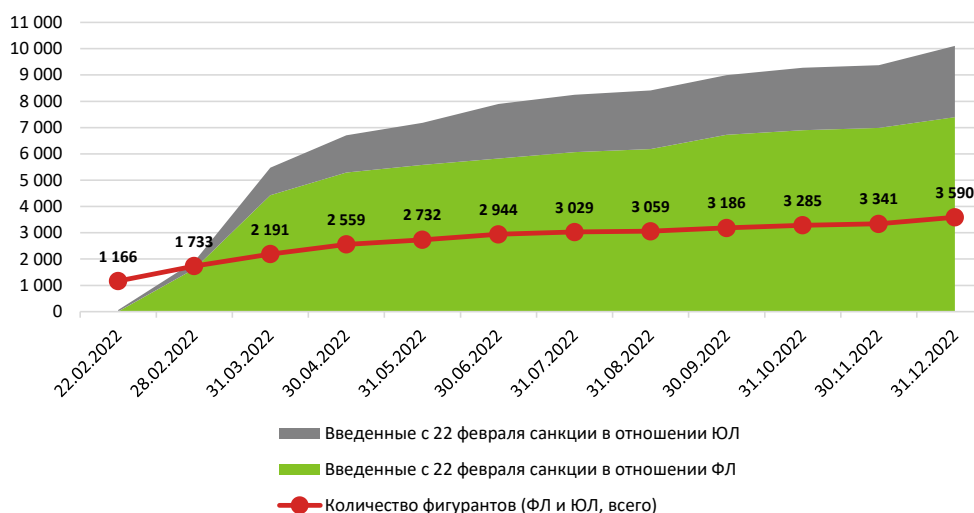


Рисунок 5. Число введенных санкций в отношении российских физических и юридических лиц и общее количество российских фигурантов основных санкционных списков западных стран с 22 февраля 2022¹¹. По состоянию на 31.12.2022.

¹⁰ Учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: OFAC (USA), BIS (USA), The Restrictive measures (sanctions) in force (EU), The EU Air Safety List (EU), UK sanctions list, HM Treasury (UK), SECO (Switzerland), List of persons and entities subject to sanctions (Poland), DFATD (Canada), Japanese finance ministry sanctions (Japan) и DFAT (Australia)

¹¹ То же.

Помимо синхронного расширения списков, ЕС и Великобритания «подтягивают» к американским стандартам и правоприменительную практику.

Так, Евросоюз в рамках восьмого пакета предусмотрел возможность введения санкций, которые можно классифицировать как вторичные, а также включил нарушение санкций в список уголовных преступлений. Британское профильное ведомство *OFSI* начало применять Руководство по правоприменению и денежным штрафам за нарушение финансовых санкций.

Синхронизируется и применение «Правила 50%»¹², которое действует в США, ЕС и Великобритании. Евросоюз, в частности, в рамках своих блокирующих санкций унифицировал с американцами (где такое правило действует с 2014 г.) правило суммирования долей подсанкционных владельцев — даже в случаях, когда по отдельности их доли составляют менее 50%.



Рисунок 6. Число российских компаний под риском распространения действия «Правила 50%» с разбивкой на до и после 21.02.2022. По состоянию на 31.12.2022

Хронология усложнения принципов применения «Правила 50%»:

- **2008 год** — США (*OFAC*) впервые ввели «Правило 50%» в рамках санкций, которые применялись на фоне конфликта с Ираном;

¹² «Правило 50%» подразумевает, что финансовые санкции распространяются как на поименованных в санкционных списках лиц, так и на их дочерние предприятия или подконтрольные активы при условии, что доля владения составляет или превышает 50%.

- **2014 год** — разъяснения США (OFAC) о суммировании долей владения, а также распространение действия «Правил 50%» на фигурантов секторальных санкций;
- **2022 год** — разъяснение Евросоюза о принципе суммирования долей владения в рамках блокирующих санкций.

Неравномерность в росте числа компаний, которые подпадают под санкционный риск по «Правилу 50%», связана чаще всего с введением санкций против крупнейших холдингов. В частности, так было в случае Великобритании, которая залпово внесла в февралемарте в свои блокирующие списки крупнейшие российские промышленные холдинги.

Формирование российской контрсанкционной политики

2022 год — это также год активного развития российской контрсанкционной политики. Раньше Москва, реагируя на действия Запада, прибегала в основном к визовым ограничениям или запрещала ввоз тех или иных товаров, прежде всего продовольственных. Сегодня механизмы санкционной политики России все больше напоминают подходы западных стран. МИД РФ начиная с 15 марта 2022 г. ввел запрет на въезд в Россию в отношении 3 405 иностранных физических лиц (по состоянию на 31 декабря 2022 г.).

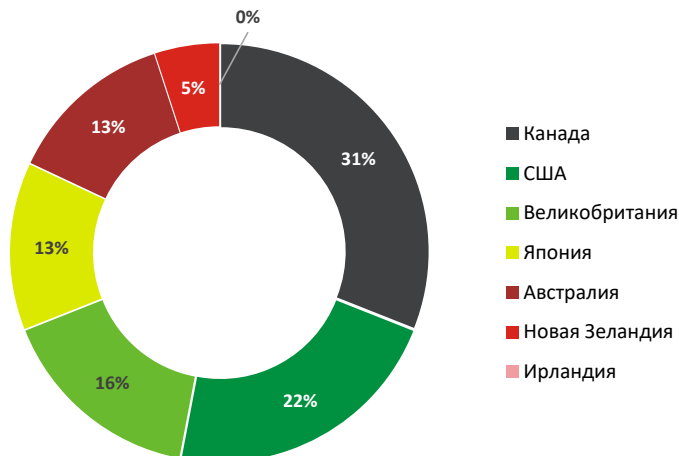


Рисунок 7. Разбивка фигурантов визовых ограничений РФ по странам. По состоянию на 31.12.2022

Распоряжением правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р сформирован перечень иностранных недружественных государств. По со-

стоянию на 31 декабря 2022 г. в перечень включены государства – члены Европейского союза, а также еще более 20 стран и территорий. Российское законодательство предусматривает ряд ограничений для лиц, связанных с недружественными государствами. К ним относятся прекращение или приостановление международного сотрудничества в отдельных областях, запрет на совершение определенных валютных операций, установление особого порядка по проведению сделок, запрет на выход из российских активов.

Законодательная база для подобных ограничений продолжает развиваться. На уровне федеральных законов действуют федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах», а также федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств». На уровне подзаконных актов действуют указы президента РФ и постановления правительства.

В 2022 г. Россия установила запрет на совершение сделок с лицами, находящимися под санкциями РФ. Рассматриваются инструменты контроля за соблюдением российских контрсанкционных мер и привлечения к ответственности за их неисполнение.

Еще в 2018 г. постановлением правительства № 1300 вошли в практику такие «специальные экономические меры», как замораживание активов, запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы территории РФ. Специальные экономические меры, введенные постановлением правительства РФ от 11.05.2022 № 851, подразумевают запрет совершать сделки (в том числе заключать внешне-торговые контракты) с лицами, находящимися под санкциями; исполнять перед лицами, находящимися под санкциями, обязательства по совершенным сделкам (в том числе по заключенным внешнеторговым контрактам), если такие обязательства не исполнены или исполнены не в полном объеме; осуществлять финансовые операции, выгодоприобретателями по которым являются лица, находящиеся под санкциями; запрет на вывоз за пределы территории РФ продукции и (или) сырья, производство и (или) добыча которых осуществляются на территории РФ, при условии, что такие продукция и (или) сырье поставляются в пользу лиц, находящихся под санкциями, и (или) лицами, находящимися под санкциями, в пользу иных лиц.

Согласно действующим нормативным актам, специальные экономические меры, помимо прямых их фигурантов, применяются также и в отношении организаций, которые ими контролируются.

По данным *X-Compliance*, по состоянию на 31 декабря 2022 г. насчитывается 3 682 юридических лица, связанных с фигурантами

постановлений № 1300 и № 851, которые находятся под риском применения специальных экономических мер. Это юрлица из 43 стран.

Как не запутаться в санкциях

Санкционных решений не просто много. Они сложны и неоднозначны. Принимаются более чем 40 странами, которые совсем не склонны полностью копировать меры. В условиях острого противостояния списки готовятся второпях, поэтому в них немало ошибок и путаницы.

Многообразие списков. Многие страны вводят санкции, внутри этих стран существует, как правило, не одно, а несколько ведомств, ответственных за разные направления ограничительных мер.

Например, в США это такие ведомства, как Управление по контролю за иностранными активами министерства финансов США (*OFAC*), Бюро промышленности и безопасности (*BIS*) министерства торговли США, Бюро по вопросам международной безопасности и нераспространения (*ISN*) и Управление по контролю за торговлей товарами оборонного назначения (*DDTC*) Госдепартамента США. Также одно ведомство может вести несколько санкционных списков. Например, *OFAC* США поддерживает список *SDN (Specially Designated Nationals List)*, *SSI (Sectoral Sanctions Identifications List)*, *FSE (Foreign Sanctions Evaders List)* и прочие перечни.

Особенности мониторинга изменений. С увеличением масштабов санкций (как с точки зрения количества фигурантов списков, так и с точки зрения разнообразия применяемых ограничений) усложнился процесс мониторинга изменений. Списки представлены на разных сайтах, в разных форматах, обновляются каждый в своем режиме.

Обычно при обновлении санкций выпускается официальный документ, в котором прописываются соответствующие изменения. Помимо этого, ведомства могут публиковать консолидированные перечни фигурантов списков для удобства пользователей, но далеко не все ведомства и не всегда такие списки предоставляют, также обновление консолидированных файлов может происходить с задержкой.

На протяжении последних нескольких лет наблюдается тенденция, когда ведомства не включали ряд обновлений (в том числе достаточно важных) в свои консолидированные списки, которые они публикуют для удобства пользователей.

Примеры:

- США: китайские военные компании. Список появился в декабре 2020 г., а в общий файл и, соответственно, в поиско-

вый механизм у себя на сайте *OFAC* их интегрировал только в апреле 2021 г.;

- Евросоюз: в консолидированных файлах содержится информация только о фигурантах блокирующих санкций и ограничениях на въезд, данных о фигурантах секторальных санкций в консолидированном виде нет, а это и санкции в отношении РФ (которые вводятся с 2014 г.), и Белоруссии (с июня 2021 г.).

Компаниям сложно самим отслеживать все эти изменения и не запутаться в интерпретации санкционных мер. С практической точки зрения первая проблема, с которой сталкивается бизнес при использовании негативных списков, — это неоднозначность идентификации.

Несмотря на увеличение объема и разнообразия вводимых ограничений, иностранные санкционные списки все еще часто не содержат никаких идентификационных сведений по фигурантам помимо ФИО или наименований.

Ситуация с недостатком данных для идентификации фигурантов как наблюдалась, когда санкции массово вводились в 2014 г., так наблюдается и в текущую волну санкций с 22 февраля 2022 г.

Так, в существенном числе случаев в списках не приводятся регистрационные данные компаний, в том числе российских. Например, ИНН и/или ОГРН указаны в списках *OFAC* США примерно по 77,9% российских компаний — их фигурантов, в списках Великобритании (*HM Treasury (UK)* и *UK Sanctions List*) — по 30,4%, а с остальными списками дело обстоит сложнее, и доля российских компаний, по которым в них указаны ИНН и/или ОГРН, не превышает 10%.

Само по себе наличие идентификатора тоже не панацея. В частности, в декабре *OFAC* включил в *SDN List* кипрскую компанию *ITC Consultants (Cyprus) Ltd*, связанную с *VTB*¹³. Но эта компания была ликвидирована 30 декабря 2021 г., то есть практически за год до санкций¹⁴.

Встречаются и ошибки в данных фигурантов, которые вносятся непосредственно в санкционные списки. Великобритания внесла в санкционный список коммерческий банк «АБ «РОССИЯ»», присвоив ему сначала адрес Банка России — Неглинная, 12. Австралия внесла депутата Госдумы без указания фамилии, только с указанием имени и отчества — Дмитрий Викторович. Львов в месте рождения бизнесмена Михаила Фридмана стал российским городом в списках ЕС.

¹³ Sanctions List Search // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=40216>

¹⁴ ITC Consultants (Cyprus) Limited // Opencorporates. 16.02.2023.
URL: <https://opencorporates.com/companies/cy/HE37569>

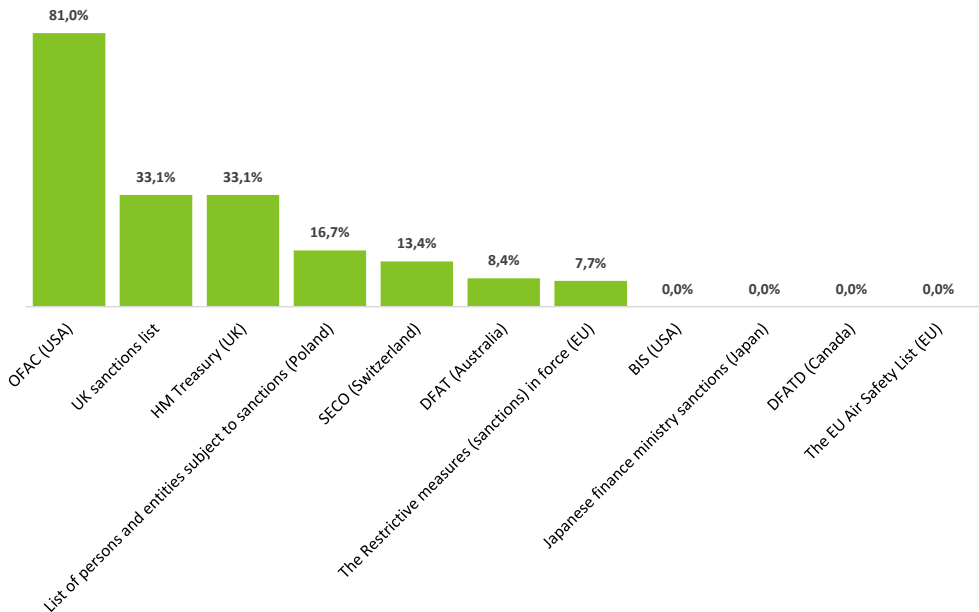


Рисунок 8. Доля российских компаний, по которым в санкционных списках указаны ИНН и/или ОГРН¹⁵. По состоянию на 31.12.2022

Идентификация подсанкционных лиц также осложняется и в связи с применением в рамках списков США (OFAC), Евросоюза и Великобритании (HM Treasury) «Правила 50%». Выявление риска в данном случае зависит от требований, которые предъявляют ведомства – инициаторы санкций (например, применение принципа суммирования долей для определения совместного санкционного владения, определение порога доли владения, который необходимо учитывать, отдельный просчет рисков в рамках четырех директив в секторальных санкциях США (OFAC). Кроме того, это вопрос выбора источников для выявления совладельцев и долей владения, что осложняется также тенденцией к закрытию информации. Наконец, вследствие «Правила 50%» расширяется не только пул компаний под санкционным риском, но и состав этих рисков: риск может быть выявлен в рамках не одного, а сразу нескольких санкционных списков, причем как прямо, так и косвенно, и в рамках сразу нескольких типов ограничений (и блокирующих, и неблокирующих).

¹⁵ Учитываются санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: OFAC (USA), BIS (USA), The Restrictive measures (sanctions) in force (EU), The EU Air Safety List (EU), UK sanctions list, HM Treasury (UK), SECO (Switzerland), List of persons and entities subject to sanctions (Poland), DFATD (Canada), Japanese finance ministry sanctions (Japan) и DFAT (Australia).

Риски присутствуют и при взаимодействии с компаниями, доля подсанкционных лиц в которых составляет менее 50%. В частности, Минфин США рекомендует «действовать с осторожностью при рассмотрении возможности провести операцию с незаблокированной компанией, в которой одно или несколько заблокированных лиц имеют значительную долю владения менее 50% или которую одно или несколько заблокированных лиц могут контролировать способами, отличными от наибольшей доли владения». Кроме того, Евросоюз и Великобритания также требуют учитывать не только критерий владения, но и возможного контроля со стороны подсанкционного лица над организацией¹⁶.

Новые реалии информационного рынка

В 2022 г. спрос на информацию о санкционных рисках вырос. Российским банкам всегда важно было понимать санкционные риски, так как иначе они могли бы нарваться на проблемы с зарубежными банками-корреспондентами. Банки в целом вообще наиболее чувствительны к санкциям, так как над ними постоянно висит риск отключения от международной финансовой системы. В корпоративной сфере санкционный комплаенс до 2022 г. был в основном прерогативой компаний с международной деятельностью или крупных российских структур.

Теперь учитывать новые риски все больше приходится и среднему бизнесу. Так, в 2022 г., если говорить о корпоративных клиентах, число пользователей модуля *X-Compliance* по санкциям системы СПАРК выросло в 3–3,5 раза. Что касается непосредственно системы *X-Compliance*, то за 2022 год количество клиентов увеличилось в 1,67 раза, а количество логинов — в 1,55 раза.

Выросло число вопросов по теме санкций, связанных как со списками, в которые ответственные ведомства включают фигурантов напрямую, так и с «Правилем 50%». Клиенты стали больше вникать в тему санкций: на протяжении года поступали более качественные вопросы как от пользователей, которые только начали изучать тему санкций, так и все более конкретные вопросы от более погруженных специалистов.

¹⁶ Licensing Guidance // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/licensing_guidance.pdf ; Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures // Council of the European Union. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/en/pdf>; General Guidance for Financial Sanctions and Money Laundering // Office of Financial Sanction Implementation. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1100991/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions_Aug_2022_.pdf

Экспортерам и импортерам приходится заранее просчитывать, с какими юрисдикциями, партнерами и в какой валюте лучше вести международный бизнес, как сохранять отношения с иностранными банками и избегать рисков блокировки платежей, минимизировать риск потерь при внешнеторговых операциях.

Иностранный банк, получив платежку, может захотеть заручиться заверениями, что его российский клиент не связан внутри России с «неправильными» с западной точки зрения деньгами и имеет систему санкционного комплаенса.

Компаниям требуется мониторинг рисков как в отношении собственного бизнеса, так и российских контрагентов. Надо сказать, что к ограничениям российский бизнес адаптируется уже 8 лет и освоил методы противодействия санкциям.

Действуя на опережение, компании заранее меняют структуру собственности, снижая долю находящихся в зоне риска собственников ниже порога в 50%, выводят корпоративные цепочки в российскую юрисдикцию, сокращают прямое международное присутствие. Поскольку ЕС ввел запрет на предоставление услуг по управлению трастами или аналогичными механизмами, связанными с российскими гражданами или резидентами, это подталкивает российские структуры к экстренной миграции в другие юрисдикции.

Если, несмотря на все предосторожности, избежать попадания под блокирующие санкции не удалось, компании стараются перевести бизнес в другие, не попавшие в списки юридические лица, вывести из-под удара «дочки» за счет снижения доли владения. Обновляют совет директоров и менеджмент, так как организацию покидают иностранцы, россияне с двойным гражданством.

Часто все это происходит неpublicно (в ЕГРЮЛ часть информации может быть, по действующим правилам, скрыта), что усугубляет риски для партнеров этих компаний.

Между тем для любой компании важно понимать, почему ее крупный поставщик, например, сменил генерального директора, структуру собственности, и не повлечет ли это финансовых потерь для партнеров. Ведь у санкционной компании могут возникнуть проблемы с зарубежными поставщиками, иностранными сервисами, кредитованием.

Как используется информация о санкциях внутри банков и компаний в РФ¹⁷:

- для принятия превентивных мер;

¹⁷ Примеры ответов участников семинара *X-Compliance*, декабрь 2022 года

- для планирования внешнеэкономической деятельности, выстраивания взаимодействия с зарубежными партнерами и банками;
- с целью проверки контрагентов и оценки связанных с ними рисков.

Шквал санкционных мер, обрушившийся на Россию, совпал с уходом из страны зарубежных поставщиков комплаенс-решений, которыми в последние годы пользовались крупные российские банки и корпорации для оценки рисков. Эти платформы были зачастую интегрированы в информационные системы российских банков и компаний, встроены в их бизнес-процессы, поэтому бойкот оказался болезненным.

Однако российские поставщики смогли достаточно быстро заменить иностранцев. Так, многократно выросла нагрузка на российский аналог международных систем — систему *X-Compliance*.

Сервис создавался для выявления рисков в сферах ПОД/ФТ, антикоррупции, санкций. Базируясь на требованиях российского регулирования в части проверки публичных должностных лиц, бенефициаров, фигурантов негативных списков, он охватывает при этом как Россию, так и зарубежные страны. Возможности *X-Compliance* позволяют вести проверки и через веб-интерфейс, и интегрировать данные во внутренние информационные системы клиентов.

Все последние годы *X-Compliance* был достаточно популярной системой на российском рынке, но многие клиенты использовали его параллельно с международными аналогами. Чтобы соответствовать возросшим требованиям рынка, *X-Compliance* активно пополнялся в 2022 г. новыми источниками информации, полностью обновился интерфейс системы. Среди данных, которые стали доступны для проверки в *X-Compliance* в 2022 г., — новые санкционные и негативные списки (перечни МИД РФ, Польши, Азербайджана, Новой Зеландии и Сингапура), списки наблюдения (новый единый Реестр иностранных агентов и информация о «красных уведомлениях» Интерпола), перечень недружественных стран согласно распоряжению правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р.

X-Compliance усовершенствовал алгоритм просчета «Правила 50%» в рамках блокирующих санкций Евросоюза в соответствии с разъяснением Еврокомиссии о необходимости суммирования долей разных подсанкционных лиц для определения совместного владения. Также в рамках российских контрмер в *X-Compliance* были добавлены данные о фигурантах постановления правительства РФ от 11.05.2022 № 851.

Санкционная тема продолжила активно развиваться и в 2023 г. Несмотря на то, что в 2022 г. в отношении России был применен

практически весь мыслимый инструментарий санкций, пространство для дальнейшего расширения их использования остается.

За счет вторичных санкций Запад будет все настойчивее вынуждать компании из третьих стран выбирать между развитием экономических связей с Россией и продолжением отношений с западным миром. Крупные компании даже из дружественных стран, увы, будут вынуждены соблюдать ограничения. Давление Запада на третьи страны мы видим на примере использования карт «Мир» за рубежом, поставок электронной продукции из Китая, введения санкций в отношении фигурантов из разных стран за обход действующих ограничений.

С другой стороны, параллельно все активнее формируются новые, альтернативные цепочки поставок и контрагентов. Российский бизнес уже давно пережил шок от введенных ограничений и адаптировался к новым условиям. На фоне огромного числа и разнообразия санкций наблюдается эффект психологического привыкания к ним.

Санкции все больше воспринимаются не как «индивидуальные», а как «территориальные», то есть распространяющиеся на всех без исключения российских лиц.

Экономические отношения с Западом стали более ограниченными и фрагментарными, Россия переориентирует свою торговлю на Восток. Это снижает негативный экономический эффект от действий западных стран.

Однако пока нет никаких признаков, что санкционный маховик может притормозить или — тем более — дать обратный ход. В этой ситуации детальное понимание сути и состава введенных ограничений — это практический инструмент по снижению санкционных рисков для бизнеса — как с точки зрения контроля возможного применения мер к своей собственной компании, так и при работе с контрагентами. Как говорят, предупрежден — вооружен.

Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия¹⁸

Иван Тимофеев

Постановка проблемы

Тематика односторонних ограничительных мер (санкций) прочно вошла в исследовательскую повестку сразу нескольких научных дисциплин. Подобный интерес объясняется самой природой изучаемого явления. Зачастую санкции носят экономический характер, включая блокирование финансовых операций, запреты на экспорт и импорт, трансфер технологий, транспортное сообщение и т.п. Поэтому они неизбежно оказываются в поле зрения экономистов, изучающих их последствия для торговли и хозяйственных связей¹⁹. Нередко санкции закрепляются в нормах национального права, подразумеваемая определенный правоприменительный процесс. В таком разрезе санкции попадают в сферу интересов юридических наук²⁰. Ограничительные меры не обходят стороной исследования социологов и психологов, анализирующих их с точки зрения восприятия различными социальными группами²¹.

Отметим, что сущностная черта санкций состоит в их политической природе²². Санкции представляют собой составную часть политических конфликтов на международной арене. Их ключевые

¹⁸ Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» (Тимофеев И.Н. Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия // Полис. Политические исследования. 2023. № 2. С. 103-119. URL: <https://doi.org/10.17976/jpps/2023.02.08>)

¹⁹ Например, см.: Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. №1. С. 5-35; Симонов В.В. Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 49-68; Christen E., Fritz O., Hinz J., Sinabell F. Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward // EU Parliament 2017. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU\(2017\)603847_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU(2017)603847_EN.pdf)

²⁰ Например, см.: Гландин С.В., Кадышева О.В., Кешнер М.В. Западные санкции и российский бизнес: комплаенс в эпоху новых вызовов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 3. С. 149-152; Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса. Антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск архивов (форензик). М.: Инфотропик Медиа. 2019. 270 с.

²¹ Например, см.: Нестик Т.А., Журавлев А.Л. Психология глобальных рисков. М.: Издательство «Институт психологии РАН». 2018. 402 с.

²² Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО- Университета. 2018. № 2. С. 26-42.

участники — государства, которые используют санкции для достижения своих целей в конфликтной ситуации. В числе таких целей — принуждение страны-мишени к смене внешней или внутренней политики, ограничение потенциалов стран-мишеней или негосударственных игроков, их изоляция от тех или иных финансовых и материальных ресурсов²³. Достижение таких целей обеспечивается нанесением экономического ущерба стране-мишени или отдельным лицам и организациям. Кроме того, само применение санкций представляет собой политический процесс, т.е. комплекс политических решений и бюрократических процедур, взаимодействие различных ветвей власти, политических групп и т.п. Своих политических целей добивается и страна-мишень, адаптируясь к санкциями или же нанося инициаторам встречный ущерб посредством контр-санкций. Такие действия тоже выстраиваются в политический процесс. Иными словами, речь идет о политике санкций, а не о санкциях вообще. Конфликтная ситуация инициатора и мишени также представляет собой процесс политического взаимодействия, в котором санкции сочетаются с иными его составляющими, например, с дипломатией или применением военной силы. Санкции могут рассматриваться и как часть политической коммуникации (*signaling*), выступая в качестве «сигнала» стране-мишени, которая, в свою очередь, реагирует на него тем или иным образом²⁴.

Функциональная нагрузка санкций как инструмента принуждения, а также процессы, связанные с принятием решений и имплементацией политики санкций, определяют их место в предметном поле науки о международных отношениях (МО). Вместе с тем, если отправной точкой исследования брать науку МО, то закономерно возникает вопрос о том, в каких именно категориях должна изучаться политика санкций. Логика научного исследования требует выбора «аналитических линз», или исходных концептуальных схем, задающих рамки исследования²⁵. Впоследствии такие «линзы» могут корректироваться с учетом эмпирических обобщений, но без них исследование рискует превратиться в набор случайных поисков. Источником для такого поиска должна быть и практика. В конечном счете санкции — прикладная проблема, изучение которой диктуется задачами национальной безопасности на уровне государствен-

²³ Giomelli F. The purposes of targeted sanctions. Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. T. Beirsteker, S. Eckert, & M. Tourihno (Ed.) 2016. New York: Cambridge University Press. Pp. 38-59.

²⁴ Там же.

²⁵ Аллисон Г. Концептуальные модели и кубинский ракетный кризис. Теория международных отношений. Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Гардарики. 2002. С. 271-295.

ных ведомств и контроля риска на уровне компаний и корпораций. Но даже в этом случае прикладное исследование требует «дорожной карты» в виде работающих концепций и теорий.

За последние 30 лет в исследовании политики санкций наметился впечатляющий прогресс на уровне теорий среднего уровня, т.е., в терминах Р.К. Мертон, теорий, стоящих между общими теориями, «далекими от частных классов», и «теми подробными четкими описаниями частностей, которые совершенно не обобщены»²⁶. Сквозной исследовательской проблемой для таких теорий стал вопрос, почему санкции приводят к достижению поставленных политических целей в одних случаях и проваливаются в других? При каких условиях санкции становятся эффективным политическим инструментом? Почему одним странам удается адаптироваться и успешно противостоять санкциям, а другие уступают требованиям инициаторов? Ученым удалось накопить обширные базы данных²⁷. Были предложены оригинальные интерпретации эффективности санкций с точки зрения взаимодействия между государствами²⁸.

Отдельной темой стало изучение «приводных ремней» — процессов внутри государства-мишени, которые создавали условия для политических изменений под влиянием санкций²⁹, а также процессов внутри стран-инициаторов, задающих институциональный контур политики санкций³⁰. Проведено множество исследований кейсов применения санкций и адаптации к ним, в том числе с учетом

²⁶ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Издательство «Хранитель». 2006. 873 с.; Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса. Антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск архивов (форензик). М.: Инфотропик Медиа. 2019. 64 с.

²⁷ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions reconsidered. 3rd ed. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.; Bapat, N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., & Morgan C. Determinants of sanctions effectiveness: sensitivity analysis using new data // *International Interactions*. 2013. PP. 39, 79-98; Bapat N., Clifton M., & Kobayashi Y. The threat of imposition of sanctions: updating the ties dataset // *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. Iss. 5. Pp. 541-558.

²⁸ Например, см.: Drezner D. The sanctions paradox: economic statecraft and international relations. New York: Cambridge University Press. 1999. 346 p; Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. The new tools of economic warfare. Effects and effectiveness of contemporary U.S. financial sanctions // *Centre for a New American Security*. 04.15.2016. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/the-new-tools-of-economic-warfare-effects-and-effectiveness-of-contemporary-u-s-financial-sanctions>; Jones L.C., Portela C. Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda // *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Pp. 39-60, 125.

²⁹ Grauvogel J., Soest von, C. Claims to legitimacy count: why sanctions fail to instigate democratization in authoritarian regimes // *European Journal of Political Research*. 2014. Pp. 53, 635-653.

³⁰ Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // *Мировая экономика и международные отношения*. 2022. № 3. Т. 66. С. 23-32.

опыта Ирана³¹, КНДР³², КНР³³, Кубы³⁴, России³⁵, Беларуси³⁶. Вслед за распространением так называемых таргетированных, или умных, санкций³⁷, направленных на отдельные организации и физические лица, а не государства в целом, появлялись работы, изучающие влияние ограничительных мер на поведение бизнеса, в том числе в свете риска вторичных санкций и принудительных мер³⁸. Это далеко не полная выборка современных исследований, которая показывает богатство повестки теорий среднего уровня применительно к ограничительным мерам. Условно их можно назвать теориями эффективности санкций. Они базируются либо на обобщении множества случаев, либо на детализированном изучении отдельных кейсов.

Вместе с тем теории эффективности санкций так и не стали частью более общей теории международных отношений. То же можно сказать и о политической теории в целом. На то были свои причины. Фундаментальная теория мало что давала прикладным исследованиям политики санкций — дистанция между общими категориями и конкретными прикладными проблемами оказывалась слишком большой. Кроме того, последние 30 лет, на которые и пришелся расцвет исследований санкций, характеризовались относительно стабильной международной средой. Развитие политики санкций шло в рамках «либерального мирового порядка». Ученые точно уловили

³¹ Nephew R. The art of sanctions. A view from the field. New York: Columbia University Press. 2018. 232 p.; Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие. Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24-31.

³² Haggard S., Noland M. Hard. Target Sanctions, inducements, and the case of North Korea. Stanford: Stanford University Press. 2017. 344 p.; Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // Полис. 2022. № 3. С. 80-95.

³³ Кашин В.Б., Пятачкова А.С., Крашенинникова Л.С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика. Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 2. С. 123-138.

³⁴ Spadoni, P. Failed sanctions: why the U.S. embargo against Cuba could never work. Gainesville: University Press of Florida. 2010. 230 p.

³⁵ Connolly R. Russia's response to sanctions. How Western economic statecraft is reshaping political economy in Russia. Cambridge: Cambridge University Press. 2018. 245 p.

³⁶ Timofeev I. Sanktionen gegen Belarus. Grosser Schaden // Kleine Wirkung. Osteuropa. 2021. Pp.10-12, 169-182.

³⁷ Drezner D. Targeted sanctions in a world of global finance // International Interactions. 2015. Pp. 41, 755-764.

³⁸ Early B., Preble K. Enforcing economic sanctions: analyzing how OFAC punishes violators of U.S. sanctions // Social Science Research Network. 2018. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653; Timofeev I. Rethinking sanctions efficiency. Evidence from 205 cases of the U.S. government enforcement actions against business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol.17. Iss. 3. Pp. 86-108; Timofeev I.N. European paradox: U.S. sanctions against European business // Contemporary Europe. 2020. Vol. 2. Pp. 45-55. (In Russ.)

многие его тенденции, в том числе упомянутое распространение таргетированных санкций, использование ограничительных мер «новыми инициаторами», такими как ЕС³⁹. Однако для изучения указанных тенденций тоже хватало теорий среднего уровня. Общие теории были для них избыточными в том числе и потому, что сами основы международных отношений после окончания холодной войны революционных изменений не претерпевали.

Сегодня ситуация меняется, а вместе с ней должно меняться и отношение к роли фундаментальной теории. Во-первых, исследований среднего уровня накоплено столь много, что возникает потребность в более фундаментальных категориях, способных в той или иной степени обобщить их⁴⁰. Во-вторых, наметились признаки слома того мирового порядка, который воспринимался как сама собой разумеющаяся среда для исследователей. Подобные изменения ведут и к смене характера применения санкций. Их применение вновь смещается к политике великих держав (США, КНР, Россия), а не преимущественно к отношениям между страной-лидером (США) и «странами-изгоями» (КНДР, Иран, Афганистан и др.). Обращение к фундаментальной теории в подобных условиях имеет и прикладной смысл, так как даже самые точные эмпирические расчеты, выполненные в устаревших или неадекватных категориях, способны дать неверные результаты. Для России это особенно актуально в свете резкого усиления санкционного давления на страну после февраля 2022 г., хотя вопросы о российской стратегии в условиях санкций поднимались и ранее⁴¹.

Целью предлагаемой статьи является оценка применимости ключевых теорий международных отношений к исследованию политики санкций в меняющихся международных условиях. Основной тезис состоит в том, что в условиях трансформации мирового порядка подрываются сложившиеся механизмы взаимозависимости между государствами. На уровне фундаментальной теории такие изменения возвращают на повестку дня категории реализма, расширяя «слепые

³⁹ Meissner K. How to Sanction International Wrongdoing? The Design of EU Restrictive Measures // *The Review of International Organizations*. 2022. Vol.18. Pp. 61-85; Giunelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. The when, where and why of European Union sanctions // *European Security*. 2020. Vol. 30. Iss.1. Pp. 1-23; Portela C. European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work? London: Routledge. 2010. 226 p.

⁴⁰ Jaeger M.D. *Coercive sanctions and international conflicts*. London, New York: Routledge. 2018. 270 p.; Аманьев Б.И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // *Вестник международных организаций*. 2019. № 3. С. 136-150.

⁴¹ Likhacheva A. Unilateral sanctions in a multipolar world. Challenges and opportunities for Russia's strategy // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. Iss. 3. Pp. 109-131.

зоны» неолиберальной теории МО. Однако рано или поздно могут возникнуть новые структуры взаимозависимости государств, заставляя ученых, в свою очередь, вновь выходить за пределы категорий реализма. Кроме того, независимо от динамики мирового порядка сохраняется актуальность конструктивизма и «социологических теорий» МО. Они позволяют объяснить политику санкций в терминах идей и норм. Более широкий инструментарий политической науки и смежных дисциплин оставляет пространство для объяснения внешней политики через специфику принятия решений и внутреннего устройства государств.

Политика санкций в категориях реализма

Реализм — одна из «канонических» теорий международных отношений. Отталкиваясь от идеи Августина Блаженного о двойственной природе человека, реалисты делают акцент на разрушительном потенциале человеческой природы⁴². Международные отношения анархичны — в них нет внешней силы, которая могла бы иметь монополию на насилие. Государства вынуждены жить в состоянии «гоббсовского страха», т.е. постоянного риска враждебных действий со стороны остальных. Страх заставляет балансировать силу других своей силой или же формировать коалиции для подобного балансирования. Поэтому международные отношения обречены на конфликтность и конкуренцию. Их смысл состоит в борьбе за власть, т.е. способность одних государств навязывать свою волю другим. Политика государства по своей сути рациональна в том смысле, что государства на международной арене преследуют определенные интересы, подкрепляя их своими силовыми потенциалами⁴³.

Для изучения политики санкций упомянутые допущения реализма дают удобную понятийную рамку. Санкции — инструмент достижения внешнеполитических целей в условиях конфликта. Это средство принуждения оппонента к выполнению тех или иных требований или же подрыва его потенциала. Экономические ограничения — одна из разновидностей силовой политики. Она не идентична применению военной силы, но чревата материальным ущербом для страны-мишени. Экспорт капитала и контроль рынков, равно как и порождаемые ими экономические ограничения, — эффективные ин-

⁴² Niebuhr R. Augustine's Political Realism. In McAfee, R.B. (Ed.), *The essential Reinhold Niebuhr: selected essays and addresses*. New Haven: Yale University Press. 1987. 264 p.

⁴³ Morgenthau H. *Scientific man vs. power politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1946. 245 p.

струменты на международной арене⁴⁴. Иными словами, в условиях анархичных международных отношений, борьбы за власть и выживание санкции — одна из составляющих в инструментарии прагматичного государственного деятеля, продвигающего интересы страны. При этом для реалистов нет большой разницы во внутренних особенностях государств. Это «бильярдные шары», логика поведения которых на международной арене не зависит от их внутреннего устройства. Санкции применяют и демократии, и автократии. Главное — наличие подходящих экономических возможностей, которые можно было бы использовать в качестве политического рычага.

Удобство реализма состоит в том, что он позволяет объяснить мотивы применения санкций конкретными национальными интересами, а также операционализировать их возможности в виде анализа существующих экономических потенциалов, меры их использования в политических целях, наносимого ущерба и результатов в виде смены политического курса страны-мишени в сторону желаемых целей страны-инициатора. Неореализм добавляет в эту схему категории системного анализа⁴⁵. Политику санкций можно рассматривать с точки зрения распределения мощи в системе международных отношений. Чем больше экономический вес того или иного элемента, тем большим потенциалом для его политического использования он может обладать. Несмотря на впечатляющий прогресс глобализации, международные отношения остаются анархичными, государства запрограммированы на преследование своих интересов и наступательную политику, а максимизация экономической мощи остается среди их целей наряду с гегемонией и военным превосходством⁴⁶. Неореалисты не исключают значимости международных рынков и глобализации, но полагают, что такие «общие блага» требуют лидерства доминирующей державы⁴⁷.

Реализм позволяет выстраивать и понятную систему гипотез. Например, чем больше экономический потенциал страны, тем выше вероятность того, что она будет использовать свои экономические возможности для достижения политических целей; чем больше экономического ущерба санкции наносят стране-мишени, тем выше вероятность ее подчинения требованиям государства-инициатора; чем выше разрыв экономических потенциалов между инициатором

⁴⁴ Carr E. *The twenty years' crisis*. London: Palgrave. 2001. 244 p.

⁴⁵ Waltz K. *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press. 2010. 129 p.

⁴⁶ Mearsheimer J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton and Company. 2001. 160 p.

⁴⁷ Gilpin R. *The challenge of global capitalism: the world economy in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press. 2000. 408 p.

и мишенью, тем более уязвима страна-мишень. Сами по себе такие гипотезы остаются на повестке дня и требуют эмпирических данных для проверки.

Впрочем, система допущений реализма оставляет целый ряд серьезных пробелов. Так, например, в категориях реализма трудно объяснить, почему страны или объединения, обладающие сопоставимым экономическим весом, в разной степени используют санкции. Почему, например, ЕС и Китай заметно уступают США по числу вводимых санкций, хотя экономически они плотно приблизились к США? Почему Великобритания применяет санкции чаще, чем, например, Индия, Россия или тот же Китай? Оказывается, что экономический потенциал сам по себе не обязательно конвертируется странами в политический инструмент.

Другой пробел состоит в том, что в таких категориях трудно объяснить «санкционный парадокс», описанный еще четверть века назад Д. Дрезнером⁴⁸: почему степень ущерба стране-мишени непропорциональна ее уступкам? Почему колоссальное давление на такие страны, как Иран, КНДР или Россия, не меняет их курс десятилетиями, но при этом заметно более слабое давление США на своих союзников, таких как Израиль, Турция или Южная Корея, в виде минимальных санкций ведет к уступкам?

Третий пробел определяется «слепотой» реализма в отношении внутренних процессов в государствах-инициаторах и государствах-мишенях. Для реализма процесс принятия решений по обе стороны баррикад аналогичен «черному ящику»: известны «входы» в виде объема санкций и «выходы» в виде политического курса. Но непонятна природа и свойства «приводных ремней», которые превращают одно в другое. Непонятно, почему страны-мишени меняют свой политический курс (если вообще меняют) и какова роль санкций в подобных решениях? Также непонятен «черный ящик» в странах-инициаторах, где есть своя внутренняя логика принятия решений о санкциях. Почему, например, администрация Б. Обамы так и не смогла обеспечить устойчивость исполнения «иранской ядерной сделки» со стороны США? Почему администрация Д. Трампа столь легко смогла отказаться от нее и вернуть санкции в полном объеме?

Наконец, важным ограничением реализма стали изменения самой структуры международных отношений. На излете холодной войны реализм критиковался за «слепоту» в отношении таких явлений, как глобализация, рост экономической взаимозависимости го-

⁴⁸ Drezner D. The sanctions paradox: economic statecraft and international relations. New York: Cambridge University Press. 1999. 364 p.

сударств и уплотнение социальных связей. Отрефлексировать новые явления и частично компенсировать «слепоту» реализма помогали категории неолиберальной теории МО, развитие которой подстегнуло окончание холодной войны.

Политика санкций в категориях неолиберализма

В отличие от реализма с его акцентом на неразрешимости проблемы анархии в международных отношениях, неолиберализм исходит из принципиальной возможности ее решения или хотя бы снижения ее остроты. Интеллектуальные корни неолиберализма в науке МО уходят в либеральные (идеалистические) концепции, сформировавшиеся еще в XVII–XIX вв.⁴⁹ Своеобразным каркасом идеализма стал «треугольник мира» И. Канта⁵⁰. Он предполагал в качестве средства от войны и агрессии распространение республиканской формы правления (демократии не воюют), формирование наднациональных сообществ, а также укрепление торговых связей (экономической взаимозависимости), которые делали бы войну и анархию невыгодными. В первой половине XX в. либеральный идеализм был прочно связан с именем Вудро Вильсона. Его знаменитые «14 пунктов» очертили основы международных отношений, которые должны были положить конец войне как таковой, а не только закрепить мир как временную передышку между войнами⁵¹. Неудача Лиги Наций в деле предотвращения войны и новый глобальный конфликт закономерно сделали идеи либералов-идеалистов маргинальными на фоне востребованности и торжества реализма. В 1970–1980-х гг. вновь стали накапливаться предпосылки к изменению мирового порядка. Напряженность между двумя блоками постепенно снижалась, хотя процесс был неровным. Набирала обороты экономическая глобализация, ускоряемая развитием информационных технологий. Сами отношения между государствами приобретали новое качество. Рефлексируя новые реалии, Роберт Кохейн и Джозеф Най стали развивать категорию комплексной взаимозависимости современных государств, хотя само понятие появилось еще в 1920-х гг.⁵² Ученые-международники не отрицали акцент реализма на вопросах

⁴⁹ Трактаты о вечном мире. Сост.: И.С. Андреева, А.В. Гулыга. М.: Соцэкгиз. 2003. 398 с.

⁵⁰ Кант И. К вечному миру. Сочинения в шести томах. Т. 6. М.: Мысль. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 1966. 235 р.

⁵¹ «14 пунктов» Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. М.: Центр стратегических разработок. 2018.

⁵² Keohane R., Nye, J. Power and interdependence: world politics in transition. Boston: Little Brown. 1977. 273 p.

безопасности, но шли дальше, постулируя усложнение связей между государствами, появление сетей взаимозависимости, расширение инструментария власти и влияния, появление новых акторов международных отношений, «гибридизацию» мировой политики⁵³. «Третья волна демократизации» после окончания холодной войны, развитие международных организаций, а также вовлечение в процессы глобализации стран бывшего социалистического блока спровоцировали новую волну интереса к исследованиям «треугольника мира»⁵⁴. Кажалось бы, «прекрасный новый мир» глобализации и демократизации должен был отодвинуть на третий план проблему власти в международных отношениях. На деле комплексная взаимозависимость породила новые типы иерархии и отношения власти. Г. Фаррелл и А. Ньюман предложили оригинальную концепцию «вепонизированной взаимозависимости» (*weaponized interdependence*). Они обратили внимание на то, что, хотя изучение комплексной взаимозависимости стало прорывом в теории МО, такие новые явления, как сети финансовых связей, глобальные цепочки поставок и информационные сети, во многом остались за пределами внимания дисциплины и мало повлияли на теорию. Между тем порождаемые государствами многочисленные сети и структуры взаимозависимости оказались асимметричными.

Выделяется небольшая группа стран и корпораций, которые превращаются в ключевые узлы таких структур, замыкая на себя транзакции, обмен информацией или иные процессы. В центре многих сетей укрепились США или американские компании. В иных случаях такие хабы образовывались в союзных США странах, но у американских властей не возникало серьезных проблем с их использованием. Доступ к ключевым узлам сетей позволял, с одной стороны, получать беспрецедентный доступ к информации о финансовых транзакциях, поставках товаров и услуг, а также информационным потокам социальных сетей по всему миру. С другой стороны, он давал возможность использовать их в политических целях, вытесняя из сетей отдельные страны, организации и даже отдельные лица⁵⁵.

Появление подобных асимметричных сетевых структур определило новые горизонты в политике санкций. Глобализация американ-

⁵³ Alekseeva T., Lebedeva M. Hybridization in the era of globalization. *Age of Globalization*. 2018. Vol. 4. Pp. 65-71.

⁵⁴ Например, см.: ONeal J., & Russett B. Assessing the liberal peace with alternative specifications: trade still reduces conflict // *Journal of Peace Research*. 1999. Vol. 36, Iss. 4. Pp. 423-442.

⁵⁵ Farrell H., Newman A. Weaponized interdependence. How global economic networks shape state coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44 Iss. 1. Pp. 42-79.

ского доллара как средства международных транзакций вооружила финансовую разведку США широкими возможностями отслеживания долларовых транзакций по всему миру. После терактов в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. Вашингтон стал широко использовать такие данные для выявления финансовых сетей террористов и последующего блокирования их активов и счетов. Кроме того, финансовые власти США тесно сотрудничали с зарубежными финансовыми институтами, в том числе с расположенным в Бельгии оператором системы передачи финансовых сообщений *SWIFT*. Однако постепенно блокирующие финансовые санкции перестали исчерпываться преследованием террористов, международных преступных групп, наркоторговцев или военных преступников. Они получили более широкое распространение в противодействии государствам, которые США считали своими противниками. Наиболее ярким примером можно считать КНДР и Иран, в отношении которых блокирующие финансовые санкции применялись весьма активно⁵⁶. Блокирующие санкции вошли в инструментарий ограничительных мер СБ ООН⁵⁷, хотя США систематически «достраивали» режимы ограничений ООН своими односторонними санкциями⁵⁸. Их стал активно применять Европейский союз и отдельные страны, включая Великобританию, Швейцарию, Японию, Австралию, Канаду, а с недавнего времени — Китай и Россия. Вместе с тем именно в руках США данные санкции были в наибольшей степени сопряжены с уникальным положением США в мировых финансах, а также развитым механизмом наказания как американских, так и зарубежных лиц за нарушение режима санкций США по всему миру. Симптоматично, что к 2021 г. США применяли ограничительные меры чаще, чем все остальные страны вместе взятые, и большая часть таких ограничений представляла собой блокирующие финансовые санкции⁵⁹.

Широкое применение финансовых блокировок породило понятие «умных», или «таргетированных», санкций. Оно предполагало использование ограничений в отношении отдельных физических лиц

⁵⁶ Nephew R. The art of sanctions. A view from the field. New York: Columbia University Press. 2018. 233 p.; Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. С. 26-42; Zarate J. Treasury wars. The unleashing of a new era of financial warfare. New York: Public Affairs. 2013. 512 p.

⁵⁷ Beirsteker S.E., Tourihno M. (Ed.). Targeted sanctions. The impacts and effectiveness of United Nations action. New York: Cambridge University Press. 2016. 422 p.

⁵⁸ Brzoska M. International sanctions before and beyond UN Sanctions. International Affairs. 2015. Vol. 91. Iss. 6. Pp. 1339-1349.

⁵⁹ Timofeev I. Sanctions against Russia: A look into 2021. Report No. 65 // Russian International Affairs Council NP. 2021. URL: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/sanctions-against-russia-a-look-into-2021/>

и организаций, а не страны-мишени в целом. Такой подход противопоставлялся «ковровым бомбардировкам» экономики в духе XX в. Санкции против Ирака в начале 1990-х гг. показали, что подобные «бомбардировки» экономики приводят к колоссальному ущербу для населения, однако мало влияют на благополучие политических элит. «Умные санкции» теоретически могли считаться более гуманными и лучше калиброванными для нанесения ущерба элитам или отдельным враждебным лицам. На деле оказалось, что «умные санкции» вполне могут сравниться по своему разрушительному потенциалу с эмбарго образца XX в.⁶⁰

В условиях долларизации мировых финансов любая заблокированная американцами компания оказывалась вытесненной из привычных на тот момент международных экономических связей. Учитывая жесткую политику вторичных санкций (т.е. блокирования зарубежных лиц за взаимодействие с ранее заблокированными американцами лицами), финансовых штрафов и уголовного преследования американскими властями нарушителей режимов санкций, их санкционные режимы стал исполнять крупный бизнес по всему миру. Формально правительство той или иной страны могло выступать против санкций США или не присоединяться к ним. Но бизнес предпочитал подчиняться американскому законодательству, опасаясь ущерба от вторичных санкций или правоприменительных мер со стороны Вашингтона. Причем подобная тенденция наблюдалась как в союзных США странах, так и в тех, кого можно было считать относительно суверенными — в Индии, Китае и России. На практике США не удавалось полностью изолировать Иран, КНДР или иные страны-мишени даже с учетом мощного прессинга на международный бизнес и интернационализации санкций на базе ООН. Перекрыть все каналы их внешних связей, в том числе теневые схемы, было попросту невозможно. Однако Вашингтон вытеснил их в число маргиналов, заставив следовать своим требованиям «мейнстрим» мирового бизнеса. Политика санкций стала превращаться в политику «черных списков»⁶¹ — реестров заблокированных лиц, или же лиц, подпадающих под иные ограничения, такие как секторальные финансовые санкции, запреты на использование корреспондентских счетов и т.п.

Расцвет финансовых санкций несколько отодвинул в тень привычные для XX в. торговые ограничения. Впрочем, и здесь глобализация и комплексная взаимозависимость сыграли свою роль. В ми-

⁶⁰ Gordon J. The not so targeted instrument of asset freezes // *Ethics and International Affairs*. 2019. Vol. 33. Iss. 3. Pp. 303-314.

⁶¹ Goede M. de, Sullivan G. The politics of security risks. *Environment and Planning D: Society and Space*. 2016. Vol. 34. Iss.1. Pp. 67-88.

ровых цепочках поставок и создания добавленной стоимости широко представлены американские компоненты, технологии, программное обеспечение и т.п. Экспортный контроль США стал распространяться не только и не столько на товары, произведенные в самих США, сколько на товары с американскими компонентами (*De Minimis Rule*) или же произведенные по американским технологиям, на американском оборудовании и т.п. (*Foreign Direct Product Rule*). Иными словами, экспортный контроль США стал касаться как самих американских лиц, так и лиц в третьих странах, связанных прямо или косвенно с цепочками производства и поставок с американским участием. Здесь США также активно преследовали нарушителей. Например, попытки китайской *ZTE* поставить товары с американскими компонентами в Иран закончились уголовным делом и штрафом более чем в миллиард долларов США, а предполагаемая работа с Ираном через подконтрольную компанию-посредника — уголовным преследованием финансового директора китайской *Huawei*⁶². В области экспортного контроля тоже получила распространение практика «черных списков», таких как *Entity List* Минторга США. Экспортный контроль совершенствовался и в других странах. ЕС, Япония, Канада и другие страны так или иначе вели координацию с США в области контроля поставок вооружений и двойных технологий. Тем более что практика такой координации существовала еще в период холодной войны в отношении СССР (*COCOM*) и КНР (*CHICOM*).

Теоретическая рамка неолиберализма давала возможность более точно в сравнении с реализмом рефлексировать новые аспекты применения санкций, принимая во внимание глобализацию мировых финансов, асимметричные сети и порождаемые ими отношения власти и принуждения. Она также позволяла заглянуть внутрь «черного ящика» — процесса принятия решений о санкциях, а также внутренних процессов в странах-мишенях, связанных с противодействием санкциям. Однако заглядывая внутрь «черного ящика», неолиберализм фокусировался на проблеме демократии и политического режима, упуская более широкий круг институтов и процессов внутри стран-инициаторов и стран-мишеней.

Куда как более проблемная «слепая зона» неолиберализма состояла в том, что экономическая рациональность и блага комплексной взаимозависимости далеко не всегда страхуют от международных кризисов. Интересы безопасности государства в какой-то момент могут перевесить выгоды от глобальной экономики. Иными словами,

⁶² Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай 03.06.2021.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

государство при определенных обстоятельствах вполне может пойти на колоссальные потери от выдавливания из глобальных и американоцентричных экономических связей. Открытым оставался вопрос о том, почему Иран, КНДР, Венесуэла или Сирия бросали вызов США, обрекая себя на крупные экономические потери. Такие вопросы можно было бы считать второстепенными для фундаментальной теории до тех пор, пока речь шла об относительно небольших странах. Но его трудно игнорировать тогда, когда в эпицентре политики санкций оказывается такая крупная страна, как Россия, и в растущей степени — Китай. По мере изменений мирового порядка, сложившегося после холодной войны, «слепые зоны» неolibеральной теории могут разрастаться, определяя потребность в альтернативных теоретических схемах.

Водораздел 2022 года

Признаки крупных изменений «либерального мирового порядка» применительно к политике санкций стали явно проявляться во второй половине 2010-х гг. Ключевым стал рост количества и качества ограничительных мер США и их союзников против России и КНР. Если раньше «умные санкции» применялись в основном против относительно узкой группы «стран-изгоев», чья роль в мировой экономике была незначительной, то начиная с 2010-х гг. политика санкций стала фокусироваться на значительно более крупных игроках.

В отношении России они стали разворачиваться в 2012 г. по тематике прав человека. С 2014 г. темп их нарастания усилился на фоне украинского кризиса, а затем и ряда других политических поводов в области цифровой безопасности, предполагаемого использования отравляющих веществ, ситуации на Ближнем Востоке и др. Вместе с тем вплоть до февраля 2022 г. ограничения оставались умеренными. Они не приводили к фундаментальному разрыву с западноцентричной финансовой системой и цепочками поставок.

В отношении Китая число применяемых санкций стало увеличиваться в период президентства Д. Трампа. Ключевой удар был нанесен по компаниям телекоммуникационного сектора — они попали под экспортный контроль по поставкам полупроводников и иных компонентов. Конгресс принял законы по правам человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и демократии в Гонконге. Дж. Байден отменил наиболее противоречивые указы Трампа, однако общая линия на применение санкций в отношении КНР сохранилась. Сам Китай начал предпринимать энергичные усилия по снижению зависимости своей экономики и финансовой системы от

зарубежной инфраструктуры⁶³. Свои меры по адаптации к зарубежным санкциям предпринимала и Россия⁶⁴.

Впрочем, нарастание давления санкций на Россию и Китай имело разную мотивацию. В случае России речь шла скорее о трансляции политических сигналов и реакции на существенные, но все же локальные проблемы. Их можно было считать реактивными, ситуативными и даже конъюнктурными. В случае Китая санкции являются частью долгосрочных усилий по сдерживанию технологического развития растущей державы. Именно Китай рассматривается в США как фундаментальный вызов американскому лидерству, куда как более серьезный в сравнении с вызовами из Москвы⁶⁵. Тем не менее революционные изменения политики санкций произошли именно на российском направлении. После окончания холодной войны Россия стала первой крупной державой, открыто бросившей вызов коллективному Западу и сознательно принявшей риски экономических потерь от разрыва торговых связей с западными партнерами из соображений безопасности.

После начала специальной военной операции на Украине США и их союзники использовали в отношении РФ практически весь возможный инструментарий ограничительных мер: блокирующие финансовые санкции, секторальные ограничения, резкое ужесточение экспортного контроля в отношении промышленных товаров, оборудования и ряда других товаров и услуг, запреты на поставки товаров, включая нефть, уголь, продукцию черной металлургии, золота и т.п. В перечень ограничений вошли и запреты на доступ в порты и аэропорты и иные транспортные санкции, запреты на инвестиции, ограничение вещания ряда российских СМИ и т.п. В списках заблокированных лиц — большинство крупных российских банков, промышленных компаний и корпораций, а также их владельцы и менеджеры. В рекордно короткие сроки в отношении России был введен объем санкций, которые использовались в отношении Ирана в течение десятилетий. Формальные санкции западных государств были дополнены корпоративными бойкотами сотен западных компаний. Здесь же — приостановка работы целого ряда фирм из не западных стран, опасующихся вторичных санкций, потери западных

⁶³ Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай 03.06.2021.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

⁶⁴ Тимофеев И.Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 8-23.

⁶⁵ U.S. National Security Strategy 2022 // The White House.

URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

рынков и принудительных мер со стороны властей США и других инициаторов санкций. Санкции привели к колоссальным потерям российской экономики. Однако ее обрушения не произошло, а Москва сохранила и даже ужесточила свой политический курс⁶⁶. Текущий кризис отношений России и Запада, а также «цунами» антироссийских санкций, по всей видимости, знаменуют собой точку бифуркации. Она может породить, как минимум, два исхода. Первый — запуск текущим кризисом масштабных изменений мировых финансов и трансформация существующих сетей взаимозависимости. Россия становится первой крупной державой, которая вынужденно отказывается от массового применения доллара США и других западных валют из-за финансовых санкций. Возможна переориентация на использование китайского юаня в качестве относительно универсального средства платежей в российской торговле, хотя процесс такого перехода может затянуться. Сам Китай ведет дело к отсоединению от американоцентричной финансовой системы, хотя предпочитает скорее эволюционные, нежели революционные изменения. Рано или поздно Китай может стать самостоятельным финансовым хабом, а Россия — крупным игроком в синоцентричной финансовой системе. Одновременно могут идти изменения цепочек добавленной стоимости, с учетом растущего давления экспортного контроля США на Китай. Второй исход — поглощение резонанса текущего кризиса существующей структурой финансово-экономических сетей, узловым центром которых являются США. Подобный сценарий не исключен с учетом того, что западные рынки по-прежнему остаются привлекательными для крупных незападных стран, а американский доллар — удобным средством платежей. В данном сценарии США смогут удержать свое лидерство, добившись вытеснения России на еще более маргинальные позиции. Логика ее внешней торговли и финансовых операций будет близка к иранской модели.

В обоих исходах категории комплексной взаимозависимости и «вепонизированной взаимозависимости» сохранят свою актуальность. В первом сценарии данные категории позволят изучать новые сетевые структуры, образуемые вокруг Китая и США как двух относительно автономных хабов. Во втором сценарии речь пойдет об изучении уже существующей структуры, сумевшей погасить вызов со стороны России и избежать резкого разрыва с Китаем. Несмотря на сохранение очевидных «слепых зон», обе категории останутся весьма полезными в изучении современной политики санкций и обобщении эмпириче-

⁶⁶ Timofeev I. An executive dimension of the U.S. sanctions policy // *World Economy and International Relations*. 2022. Vol. 66. Iss. 3. Pp. 23-32.

ских исследований. Впрочем, возможен и третий вариант, при котором разрыв Китая и США произойдет в результате скоротечного обрушения отношений и быстрой эскалации соперничества. Предпосылки такого сценария, очевидно, накапливаются, а триггером может стать крупный инцидент с использованием военной силы. Например, силовое решение тайваньской проблемы. Подобная перспектива вновь актуализирует категории реализма с их акцентом на страхе, выживании и защите интересов безопасности любой ценой. В случае такой конфронтации существующие сети взаимозависимости могут быть попросту сметены конфронтацией крупных игроков. Формирование новых сетей потребует времени, тогда как в период кризиса, транзита и конфронтации именно реализм может вернуть себе роль востребованной теоретической модели. Если смотреть на международные отношения с точки зрения России, то реализм становится адекватной теоретической рамкой с учетом быстрого вытеснения из существующих сетей взаимозависимости. Возникает вопрос, зачем использовать категории взаимозависимости применительно к российскому случаю там, где включенности страны в привычные структуры взаимозависимости уже не существует или они носят остаточный характер? Впрочем, такие структуры сохраняются в отношениях других игроков, а значит, отказ от категории взаимозависимости для анализа политики санкций в глобальной перспективе явно преждевременен.

Вряд ли следует обходить вниманием и другие теории международных отношений. После окончания холодной войны большую популярность приобрела конструктивистская теория. В отличие от реализма и либерализма с их акцентом на конкретных материальных факторах поведения государств (борьба за власть, национальный интерес, экономические взаимосвязи, сети взаимозависимости и др.), конструктивизм пытается объяснить их идейными факторами — нормами поведения международных сообществ, коллективными идентичностями и т.п. Такие понятия, как безопасность, анархия или интерес также рассматриваются конструктивистами как идейные конструкции, смысл которых может меняться от страны к стране и от эпохи к эпохе. Международные конфликты возникают не только и не столько из-за дефицита ресурсов или материальных противоречий, сколько из-за столкновений смыслов, идей, идентичностей и идеологий. Речь может идти как о нормах, разделяемых отдельными сообществами государств (например, «западным сообществом»), так и нормативных представлениях отдельных государств, их лидеров или элит⁶⁷.

⁶⁷ Wendt A. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999. 450 p.; Zaraté J. *Treasury wars. The unleashing of a new era of financial warfare*. New York: Public Affairs. 2013. 512 p.

В изучении политики санкций конструктивизм вполне может заполнить некоторые «слепые зоны» реализма и либерализма. Например, в поведении крупных корпораций явно наметились нормы избыточного подчинения требованиям санкционному законодательству США. Будучи изначально мотивированными угрозами высоких штрафов, вторичных санкций или отлучения от рынка, такие нормы со временем стали превращаться в привычную рутину, а нормы комплаенса — в нарратив функционирования компаний. Кроме того, политика санкций часто сопровождается стигматизацией стран-мишеней, информационной атакой на них в глобальных СМИ. В конечном счете они превращаются в «государства-парии», т.е. санкции переходят границы формальных правовых установлений и становятся неформальными этическими нормами. Стигматизация страны-мишени и «культура отмены» могут объяснить, почему сотни западных компаний покинули российский рынок в 2022 г. даже в тех случаях, когда их работе не мешали формальные санкции.

Еще большим потенциалом конструктивизм обладает в проникновении в «черный ящик», т.е. в систему норм и установок внутри государства. Он может объяснять, почему одни страны идут на колоссальные лишения и десятилетиями не сдают позиций под ударами санкций, а другие принимают требования инициаторов даже при минимальных уколах санкциями. В первом случае речь может идти о ценностном и мировоззренческом конфликте, во втором — о близости нормативных установок. Подобная гипотеза требует тщательной эмпирической проверки, но в случае подтверждения она могла бы объяснить «санкционный парадокс», описанный Дэниелом Дрезнером. Проблема с конструктивизмом состоит в том, что он может существенно усложнять эмпирическое исследование, вводя в него множество социальных переменных. Их операционализация возможна далеко не всегда. Разнообразие норм и социальных конструктов на уровне отдельных стран также усложняет обобщение полученных результатов. Однако такая схема кажется вполне пригодной для глубинного изучения отдельных случаев применения санкций против тех или иных стран.

Наконец, в исследовании санкций может быть востребован и потенциал неомарксизма. Данная теория вновь возвращает нас к материальным факторам. Понятия «ядра» и «периферии» дают понятийную рамку для объяснения того, почему санкции использует лишь узкая группа стран. Сам инструмент санкций можно рассматривать в контексте современных форм империализма и неокOLONИализма, существующего в более мягких, но не менее эффективных формах господства и подчинения. Сильной стороной неомарксизма

можно считать и обращение к лонгитюдным историческим исследованиям, поднимающим социально-экономический контекст политических действий государств на международной арене. Неомарксизм также содержит понятийный аппарат объяснения международных кризисов, порождаемых кумулятивным эффектом материальных противоречий⁶⁸. Потенциал неомарксизма в исследовании политики санкций представляется нераскрытым, однако возможности данной теории должны быть предметом отдельного исследования.

* * *

Современная теория международных отношений дает исследователю целый ряд удобных концептуальных схем. Подобные схемы выделяются и в «канонических» теориях, и в относительно новом конструктивизме, и в остающемся в тени, но от того не менее продуктивном неомарксизме. В теории МО образуется и ряд альтернативных направлений — от «квантовых концепций» до постмодернистских исследований⁶⁹. В то же время общей проблемой исследования политики санкций остается их застревание на уровне теории среднего уровня, а также их слабая связь с фундаментальными теориями. Категории таких теорий могли бы систематизировать множество эмпирических исследований в области санкций. Текущие изменения мирового порядка требуют осторожности в их выборе и понимания «слепых зон», т.е. исследовательских вопросов, которые они не в состоянии объяснить.

Неолиберальное понятие комплексной взаимозависимости и концепция ее «вепонизации» остаются применимой теоретической рамкой с учетом того, что «либеральный мировой порядок» и порождаемые им структуры отношений между государствами пока сохраняются, несмотря на явные признаки кризисных явлений. Более того, сама идея комплексной взаимозависимости сохранит свою актуальность даже в том случае, если мировой порядок перестанет быть «либеральным», а США и Запад утратят свое лидерство. На их месте возникнут новые сети взаимозависимости. В будущем они также могут быть «вепонизированы», в том числе посредством санкций.

⁶⁸ Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Санкт-Петербург: «Университетская книга». 2001. 416 с.; Десаи Р. Геополитическая экономика: после американской гегемонии, глобализации и империи. М.: ИНИР им. С.Ю. Витте. 2020. 328 с.

⁶⁹ Алексеева Т.А. Химеры страны Оз. «Культурный поворот» в теории международных отношений. Международные процессы. 2012. Т.10. № 3-4. С. 4-19; Алексеева Т.А., Минеев А.П., Лошкарев И.Д. «Квантовая» теория принятия решений в политической науке // Полис. Политические исследования. 2017. № 4. С. 22-32.

То есть сама категория взаимозависимости имеет высокий познавательный потенциал.

Вместе с тем конфликт России и Запада, а также нарастание противоречий между США и КНР расширяют «слепые зоны» концептуальных моделей взаимозависимости. Турбулентность международных отношений и рост соперничества крупных держав могут сломать привычный взаимозависимый мир, тогда как процесс формирования новой структуры имеет шансы затянуться. Реализм превращается в более адекватную схему познания конфронтационного мира, включая политику санкций. Строго говоря, реализм и не терял своей актуальности — проверка целого ряда упомянутых реалистских гипотез о политике санкций остается востребованной, хотя присущие ему ограничения не решаются самим фактом транзита мирового порядка. Аналитический инструментарий неомарксизма также имеет потенциал в исследовании кризисных явлений, в том числе в категориях мир-системного анализа.

Конструктивизм дает возможности проникновения на уровень нормативных и социальных структур, порождаемых международным взаимодействием, а также внутрь «черных ящиков» — систем восприятия санкций и их последствий внутри государств-инициаторов и государств-мишеней. Полноценная работа внутри «черного ящика» нуждается в междисциплинарном подходе и выходе за пределы дисциплины МО. Изучение институционального механизма политики санкций возвращает к исследованиям юристов и политологов, а экономической сути происходящих процессов — к экономической науке. Однако сам факт, что политика санкций остается инструментом принуждения в отношениях между государствами, существующими в условиях анархичных международных отношений, оставляет их в дисциплинарном поле науки МО. Междисциплинарный синтез в данном случае приведет к обогащению международных исследований, а не к их размыванию. С учетом того, что Россия находится в эпицентре современной политики санкций, перед отечественной наукой встает как задача проведения профессиональных эмпирических исследований, так и необходимость их теоретических обобщений с выходом за пределы теорий среднего уровня.

Раздел 1

**Политика санкций:
понятийные основы
и институциональные
механизмы**

Экономические санкции как политическое понятие⁷⁰

Иван Тимофеев

На сегодняшний день экономические санкции представляют собой один из наиболее распространенных инструментов внешней политики. Санкции заняли прочное место во внешнеполитическом инструментарии как альтернатива или дополнение к применению силы, а также для подкрепления переговорных позиций. Они активно используются в качестве средства принуждения отдельных государств к выполнению политических требований стран – инициаторов санкций. Растет число случаев использования санкций Советом Безопасности ООН. В то же время совершенствуются механизмы обхода санкций и смягчения их влияния на национальные экономики и стабильность «государств-целей». Зачастую применение санкций становится предметом нормативных и этических расхождений между объектами санкций (как правило, это развивающиеся страны) и инициаторами санкций (обычно в этой роли выступают развитые государства). Инициаторы рассматривают санкции как один из легитимных способов принуждения к выполнению международных обязательств или соблюдению определенных норм. Страны, подвергшиеся санкциям, воспринимают их как угрозу своей национальной безопасности, «запрещенный прием», которым злоупотребляют страны – инициаторы санкций, имеющие экономическое и технологическое превосходство. В лучшем случае эти страны признают легитимность санкций, введенных Советом Безопасности ООН, но не односторонние меры развитых стран.

Широкое применение в политической практике сочетается с широкой трактовкой самого понятия санкций; иногда к санкциям причисляют меры торговой или экономической войн. В экспертном сообществе по-разному трактуют функции санкций, предлагают различные варианты типологии санкций. Ключевым в научном дискурсе можно считать вопрос о причинах и условиях эффективно-

⁷⁰ Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). (Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // «Вестник МГИМО-Университета». 2018. № 2 (59). С. 26-42. URL: <https://www.vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/764>)

сти санкций. Почему в одних случаях санкции оказываются успешными, а в других бесполезными и даже приводят к результатам, противоположным ожиданиям? В поисках ответа на этот вопрос исследователи часто обходят вниманием терминологическую сторону проблемы. Между тем использование термина «по умолчанию», когда предполагается, что все понимают под ними одно и то же, может порождать расхождения в интерпретации исследовательских результатов. В гуманитарных науках вряд ли существуют понятия, которые можно интерпретировать одинаково. И все же важный этап исследовательской работы состоит в определении «концептуального ядра понятия»⁷¹ — то есть свойств, которые закрепляются за ним большинством исследователей в рамках определенной парадигмы, и «концептуальной периферии» — свойств, которые составляют предмет расходящихся взглядов или же пересечения с близкими понятиями.

Исследовательскую проблему предлагаемой статьи можно свести к вопросу о том, почему санкции, являясь по своей сути экономическим инструментом, можно концептуализировать как политическое понятие? Определение «концептуального ядра» и «концептуальной периферии» понятия санкций представляет цель настоящей статьи. Мы исходим из того, что «концептуальным ядром» понятия санкций является их политическая природа, выражаемая в терминах господства и силы. Политическая природа санкций может быть интерпретирована через понятия господства Макса Вебера, которое подразумевает легитимную возможность одного субъекта властных отношений, навязывать свою волю другому. «Концептуальной периферией» будем считать свойства санкций, которые роднят их, например, с понятием торговой войны, а также те свойства, которые становятся предметом нормативных споров об источниках легитимности и этичности санкций. Для проверки этого допущения обратимся к корпусу эмпирической и теоретической литературы по исследованию санкций в международных отношениях.

1

Экономические санкции — инструмент внешней политики столь же древний, как государство, война или дипломатия. Сам факт наличия торговых или экономических отношений, различных экономических возможностей, асимметрии в торговле или зависимости

⁷¹ Понятие «концептуального ядра» здесь заимствовано у Т.А. Алексеевой. См.: Алексеева Т.А. Политическая философия: от концепций к теориям. М.: РОССПЭН, 2007.

от отдельных товаров и услуг порождает возможность манипуляций для достижения политических целей. Случаи экономического давления или вмешательства в торговлю с политической подоплекой известны в Античности и Средневековье. Так, в 492 г. до н.э. город-государство Эгина захватил афинские торговые корабли в ответ на пленение своих граждан. В Средние века односторонние ограничительные меры активно применяли церковные власти европейских государств против мусульман: им запрещалась продажа кораблей, оружия, боеприпасов и других товаров. Латеранский собор 1179 г. официально закрепил эту практику⁷². В Новое время, с его бумом экономики, производства и торговли, санкции приобрели широкий размах. Например, поход Наполеона на Россию был не в последнюю очередь спровоцирован тем, что Петербург фактически саботировал континентальную блокаду — систему мер по экономическому удушению Великобритании. Качественно новый смысл санкции обрели с появлением национального государства современного типа, важной целевой и ценностной установкой которого выступают защита своего рынка и торговая экспансия. Национальное государство мобилизует для санкционных войн мощь своей бюрократии и «рациональные» инструменты контроля над рынком. Наконец, глобализация экономики во второй половине XX в. сделала санкции удобным инструментом для тех, кто находится в «сердцевине» мир-системы. Санкции приобрели асимметричный характер в том смысле, что мировой гегемон получил возможность эффективно использовать против широкого круга государств санкции, не опасаясь симметричного ответа.

В XX в. санкции в международных отношениях применялись 174 раза. Это число включает санкции международных организаций (Лига Наций и ООН), а также развитых стран. Более полную статистику, охватывающую санкции, инициированные развивающимися странами или региональными лидерами, приводят Гери Хафбауэр, Джеффри Шотт, Кимберли Эллиотт и Барбара Оег в своей знаменитой работе «Новый анализ экономических санкций»⁷³. Она издавалась в 1985, 1990 и 2009 гг. Вплоть до настоящего времени книга считается ключевым исследованием санкционной проблематики и цитируется практически во всех работах по данной теме. Закрепленная в ней дефиниция санкций также широко используется в литературе. Названные авторы понимают под санкциями намеренные действия

⁷² Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 8.

⁷³ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

государства («страны-инициатора»), коалиции таких государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с «целевой страной», или «страной-адресатом». Действия такого рода преследуют политические цели: изменение политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнение или отказ от определенных политических обязательств. Экономические санкции создают такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора⁷⁴. Таким образом, в большинстве случаев санкции означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой. В современных международных отношениях, ключевой единицей которых все еще остается суверенное государство, санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера.

Понятие «суверенитета» значительно более разнородно, нежели понятие «санкций». Однако оно полезно для его концептуализации. Можно выделить два не тождественных друг другу измерения суверенитета. Первое — международно-правовое. С точки зрения международного права государства обладают равным суверенитетом, то есть все международно признанные государства (например, члены Генеральной Ассамблеи ООН) равны между собой: у США суверенитета не больше, но и не меньше, чем, например, у Люксембурга, Колумбии или Бурунди. Каждое государство обладает монополией власти на определенной территории и выступает независимым творцом своей внешней и внутренней политики. Второе измерение отражает реальную способность государства выполнять функции суверена. Очевидно, например, что государства различаются между собой по способности самостоятельно обеспечивать свое развитие; есть немало государств, существование которых немыслимо без внешней донорской помощи. Другое важное отличие — способность контролировать свою территорию; есть государства, раздираемые внутренними конфликтами и гражданскими войнами. Не менее важна стабильность политического режима — будь то авторитарного или демократического. Можно упомянуть и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность: есть множество государств,

⁷⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. P. 3-5.

на территории которых размещены иностранные войска, базы или инфраструктура. Как мы видим, существует множество параметров, которые определяют степень самостоятельности государств и эффективность их политики. То есть равный международно-правовой статус накладывается на принципиально разные возможности его реализовать. На практике современные международные отношения образуются государствами, обладающими разными возможностями защитить и обеспечить свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи — совокупному объему военного, промышленного и экономического потенциалов. С точки зрения суверенитета, современные международные отношения симметричны, а с точки зрения мощи, крайне асимметричны⁷⁵.

Такая асимметрия — важная предпосылка политики санкций. По расчетам Хафбауэра и его коллег, в XX в. из 174 случаев применения санкций 109 инициировали США, 16 — Великобритания, 14 — ЕС, 13 — СССР и Россия и 20 — ООН. Иными словами, санкции — инструмент мощных, передовых и развитых государств или их объединений. Они могут позволить себе применение санкций в силу своего размера и веса, а также глобальных и региональных амбиций⁷⁶. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности, позволяющий относительно безболезненно нести экономические издержки санкций и нивелировать ответ целевой страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз⁷⁷. Все это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова — способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б⁷⁸. Легитимность такого господства страны-инициаторы обеспечивают через нормы международного права (например, устав

⁷⁵ Измерения суверенитета (уровня «государственности»), а также способности проецировать силу в международных отношениях проводились под руководством А.Ю. Мельвиля. Индекс государственности показал большой разброс между странами мира, а индекс потенциала международного влияния — подавляющее превосходство США над последующим десятком стран, и подавляющее превосходство десятка — над всеми остальными. См.: Мельвиль А.Ю., Полунин Ю. А., Ильин М.В. Миронюк М.Г., Мелешкина Ю.А., Тимофеев И.Н. Политический атлас современности. М.: Издательство МГИМО МИД России, 2007. 272 с. Более свежий обзор этих данных см.: Тимофеев И.Н. Мировой порядок или мировая анархия? Взгляд на современную систему международных отношений. М. Спецкнига, 2014. 48 с. О дисбалансах суверенитета см.: Тимофеев И.Н. Дилеммы государства в современном мировом порядке // Вестник МГИМО-Университета. 2016. Том 46. №1. С. 29–41.

⁷⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 5, 17.

⁷⁷ Ibid. P. 89.

⁷⁸ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016. 448 с.

ООН) или национального законодательства, а также через отсылку к принципам своей морали или идеологии. Следующий шаг в концептуализации понятия санкции — характеристика политических целей, с которыми они принимаются, а также используемых экономических инструментов. На этой основе можно провести типологию санкций. Хафбауэр и его коллеги классифицируют санкции по следующим типам политических целей.

Первая цель — **подрыв или ограничение военного потенциала целевой страны**, сокращение экономической базы для производства отдельных вооружений и военной техники. Такие санкции зачастую идут рука об руку с мерами военного сдерживания. К их ярким примерам можно отнести экспортные ограничения против СССР и КНР (так наз. *Cocot* и *Chicom*) периода холодной войны. Могут применяться ограничения на поставки материалов, необходимых для производства ядерного оружия, ОМУ, ракетных технологий и других вооружений и средств их производства или меры, направленные на отказ отдельных стран от имеющихся в их арсенале вооружений и военных технологий.

Вторая цель — **предотвращение военных действий или удержание страны-адресата от наступательных действий**. Классический (при этом неудачный) случай — это санкции Лиги Наций против Италии за вторжение в Абиссинию. Другой пример — всеобъемлющее эмбарго против Ирака после вторжения в Кувейт. Современным примером можно считать западные санкции против России в контексте конфликта на Украине. Во всех этих случаях инициаторы исходят из гипотезы сдерживания, подразумевая, что экономические санкции смогут либо послать сигнал, либо сделать неприемлемой цену наступательной политики.

Третья цель — **смена политического режима или дестабилизация политической системы страны-адресата**. По данным Хафбауэра и его коллег, это самая распространенная цель введения санкций: из 174 рассмотренных авторами кейсов смены политического режима добивались в 80. При этом речь может идти о наказании политического режима, пришедшего к власти нелегитимным путем (перевороты, явные или мнимые подтасовки результатов выборов и др.). В период холодной войны были распространены случаи наказания бывших союзников, которые «переметнулись» в лагерь оппонента. Часто санкции подобного рода сопровождаются секретными операциями специальных служб по устранению режима или его лидеров.

Все три названные цели — это предвестники войны или силовых действий, то есть санкции вводятся как часть широкого пакета мер давления на определенную страну. В случае значительного по-

тенциала целевых стран, война может не начаться (санкции против СССР или КНР), однако санкции остаются ее предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну⁷⁹.

Четвертая цель — **умеренное изменение политического курса страны-адресата**. Такие случаи крайне редко сопровождаются мерами военного сдерживания или операциями спецслужб. Санкции здесь используются сами по себе, в чистом виде. Пример таких целей — давление с целью улучшить ситуацию с правами человека, решить вопрос с экспроприацией собственности, вынудить присоединиться к тем или иным соглашениям. Число таких эпизодов в базе Хафбауэра и его коллег также достаточно заметно — 43, причем относительно дружеские или добрососедские отношения между инициатором и объектом санкций способствовали их успеху⁸⁰.

С точки зрения экономического наполнения можно выделить торговые и финансовые санкции. В первом случае вводятся ограничения на внешнеторговые операции со страной-адресатом, а с ее стороны возможны ответные меры. Экспортные санкции могут принимать вид эмбарго на поставку вооружений, военной техники и технологий или ограничений на поставку оборудования для отдельных секторов экономики. В качестве примеров приведем антироссийские санкции 2014–2017 гг. и нефтяное эмбарго арабских стран в 1973 г. Примеры импортных санкций: ограничения на покупку иранской нефти со стороны США; российские ограничения продовольственного импорта из США, стран ЕС и других стран-инициаторов антироссийских санкций.

Проблема эффективности торговых санкций состоит в том, что их легко обойти, особенно если речь не идет об эксклюзивном товаре. Правда, в этом случае за счет посреднических издержек, рисков контрабанды или коррупции повышается цена товара, но технически страны-адресаты могут обойти торговые ограничения. КНР эффективно обходит западные ограничения на поставки современных вооружений, заказывая их в России и производя собственные аналоги. Россия ведет политику импортозамещения, а ЕС для компенсации утраченного российского рынка диверсифицирует рынки сбыта продукции. Сложнее обстоит дело с эксклюзивными товарами вроде ядерных реакторов. Но, как показал опыт Северной Кореи, и здесь

⁷⁹ Иллюстрацией к сказанному служит логика Грэма Аллисона и Дмитрия Саймса, анализирующих политику сдерживания России. См. Allison G., Simes D. *Stumbling to War* // The National Interest. 20.04.2015. Pp. 9-21. URL: <https://nationalinterest.org/feature/russia-america-stumbling-war-12662>

⁸⁰ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. Pp. 66-72.

политическая воля стран-адресатов может перевесить ограничения.

Совершенно иным образом обстоит дело в случае финансовых санкций. Такие санкции могут принимать разные формы: задержка или отмена кредитов, грантов, помощи развитию, военной помощи, запрет на инвестиции в страны или компании, запрет на финансовые операции со странами, компаниями и физическими лицами, запрет на финансирование избранных программ. Отдельное место в этом ряду занимает (временная) заморозка или бессрочная конфискация банковских активов отдельных лиц, компаний или стран в стране-инициаторе или по ее просьбе. По данным Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладывали США. Что не удивительно, так как эффективность такого рода санкций обеспечивается господством США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчетах. В сравнении с торговыми, преимущество финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести (финансовый рынок лучше регулируется государством) и значительно сложнее обойти (поиск альтернативных инвесторов или доноров крайне затруднен, если санкции накладывают США). К тому же финансовые санкции могут отпугивать даже инвесторов из стран, на которых не накладывали санкций, потому что инвесторы вынуждены делать выбор между американским рынком и рынком страны-объекта санкций⁸¹. Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции крайне сложно. В итоге финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчетам Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7%, а торговых — 0,7% ВНД. Если оба типа санкций вводились одновременно, потери составляли в среднем 2,9%, с добавлением заморозки активов — 4,3% ВНД⁸².

В последнее время в литературе и в политическом лексиконе хождение получило понятие умных или целенаправленных (целевых) санкций⁸³. Под ними понимаются точечные воздействия на отдельные лица, компании или сектора экономики страны-адресата. В основном такие санкции носят финансовый характер. К ним также можно добавить визовые ограничения. Смысл умных санкций в том, чтобы «наказать» политическую элиту или отдельных лиц (на-

⁸¹ Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon // *The National Interest*. 13.03. 2016. Pp. 36–42; Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth // *The National Interest*. 15.06.2015. Pp. 22–27. URL: <https://nationalinterest.org/feature/the-sanctions-myth-13110>

⁸² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 97–98.

⁸³ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No.4. Pp. 755–764.

пример, наркоторговцев или террористов), избегая излишнего давления на население. Умные санкции противопоставляются всеобъемлющим санкциям — таким, как санкции против Ирака в 1990-е гг. Тогда санкции нанесли колоссальный ущерб экономике и населению страны, но Саддам Хусейн и его окружение не пострадали и оставались у власти. Военный потенциал Ирака был подорван вторжением союзников, а не санкциями.

Еще одна тенденция в исследовательском дискурсе — различие санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Так, Нэвин Бапат исследовала эффективность применения санкций и в случае угрозы их применения⁸⁴. Таким образом, санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», поскольку есть прецеденты, когда для достижения результатов достаточно угрозы применения санкций. Здесь уместна аналогия с демонстрацией флага боевыми кораблями или сухопутными войсками, имеющая сходное символическое значение.

Примечательно, что угроза применения санкций может быть направлена как на целевую страну, так и на общественность страны-инициатора. Нередко руководство страны-инициатора накладывает санкции без какой-либо внятной стратегии в отношении страны адресата только для того, чтобы убедить внутреннюю аудиторию в готовности решать существующую политическую проблему. К санкциям применима функция «театра безопасности», когда власти страны-инициатора пытаются создать впечатление деятельности для укрепления своих позиций и защиты от критики⁸⁵.

2

Роберт Пейп, один из критиков исследования Хафбауэра, Шотта и Эллиотт, справедливо указал на необходимость отличать экономические санкции от торговых и экономических войн. Определение санкций по Пейпу во многом схоже с дефиницией коллектива Хафбауэра. Ключевой сущностной чертой санкций Пейп считает наличие политической цели. Эта цель заключается в том, чтобы подорвать/снизить благосостояние страны-адресата и с помощью торговых/финансовых инструментов принудить ее к определенным действиям политического характера. Пейп выделяет прямые и непрямые

⁸⁴ Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No.1. Pp. 79–98.

⁸⁵ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. Pp. 5-6.

санкции. В первом случае давление оказывается непосредственно на правительство страны, создаются условия, при которых оно должно сделать вывод о том, что выгоднее пойти на уступки, чем терпеть санкции. Во втором случае провоцируется общественное недовольство, с тем чтобы рост протестных настроений привел к смене политической власти в стране-адресате⁸⁶.

Экономическую войну Пейп интерпретирует иначе, чем Хафбауэр и его соавторы. Пейп предлагает считать экономической войной те меры сдерживания, которые направлены на подрыв военного потенциала целевого государства в мирное или военное время. У Хафбауэра экономические меры, имеющие целью сдерживание, рассматриваются как подвид санкций. Такая позиция представляется более обоснованной, так как военное сдерживание явно преследует политическую цель. Санкции вполне могут быть предвестником войны, как например, конфликт Японии и США в период Второй мировой войны. Они могут действовать и в военное время. В частности, санкции стран Антанты против Германии действовали в годы Первой мировой войны, а Великобритания вводила санкции против Аргентины в ходе Фолклендского конфликта. Вполне достаточным представляется методологический ход команды Хафбауэра, которая выделила военные аспекты в отдельную категорию целей санкций.

Однако идея Пейпа о разграничении понятий экономических санкций и торговых войн заслуживает пристального внимания. Пейп обращает внимание на то, что санкции и торговые войны отличаются целевыми установками. Если санкции направлены на достижение политических целей, то смысл торговой войны — максимизация экономической выгоды. В обоих случаях имеет место принуждение, но торговая война преследует цель добиться для себя экономически более выгодных условий торговли и производства, а в случае санкций участники стремятся достичь политических целей, не считаясь с экономическими потерями. Торговые войны обычно происходят между торговыми партнерами. Обмен санкциями, наоборот, может идти как между партнерами, так и между странами со слабой торговлей⁸⁷. Попробуем разобраться в этих различиях, отталкиваясь от литературы по торговым войнам.

Классическое определение торговой войне дал Гарри Джонсон; именно его дефиниция лежит в основе многих современных работ. Под торговой войной Джонсон понимал конфликт двух и более

⁸⁶ Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. 1997. Vol. 22. No.2. Pp. 94.

⁸⁷ Ibid. Pp. 90-136.

стран, в котором стороны добиваются преимуществ в экономических отношениях за счет временного ограничения двусторонней торговли⁸⁸. Как и санкции, торговые войны — не новый инструмент. Его можно найти в XIV–XVII вв. (торговые войны Ганзейского союза, Англии с Нидерландами, которые впоследствии переросли в вооруженные конфликты)⁸⁹. В современном понимании торговые войны трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени — концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор мер также включает в себя антидемпинговые меры (компенсационные пошлины), а также чрезвычайные ограничения, связанные с вопросами национальной безопасности. При введении экономических санкций в ход пускаются иные инструменты: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определенными лицами, компаниями и странами. Качественная разница налицо: участники торговых войн преследуют цель создать среду для максимизации прибыли национального бизнеса, а санкции должны привести к подрыву доверия инвесторов к стране-адресату.

Обозначим ряд других отличий. Как справедливо отмечает Пейп, торговые войны в современном мире ведутся в основном между партнерами. Пример — опыт ожесточенных войн политически близких союзников Японии и США. Санкции также применяются против партнеров и союзников, но, в понимании коллектива Хафбауэра, санкции преследуют умеренные цели. Очевидно, что установка на смену политического режима или военное сдерживание не способствует близости политических отношений.

Следующее отличие — число участников и баланс их потенциалов. В торговых войнах обычно участвуют два игрока, а остальные игроки пассивны (хотя есть и другие случаи). В санкционных войнах нередко тоже только два участника, однако распространены случаи широких коалиций стран-инициаторов (санкции против КНДР) или наложение санкций против группы стран (санкции США против стран, поддерживающих терроризм). Часто ущерб наносится

⁸⁸ Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation // *The Review of Economic Studies*. 1953. Vol. 21. No. 2. Pp. 142–153.

⁸⁹ Conybeare J. Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts // *World Politics*. 1985. Vol. 38. No 1. Pp. 147–172.

странам, компаниям или физическим лицам, не имеющим отношения к санкциям — к примеру, за транзакции со страной-адресатом или ее агентами.

В случае санкций и торговых войн больше шансов на победу имеет крупный игрок, но в торговых войнах нередко в выигрыше оказываются мелкие игроки⁹⁰. Экономический перевес побуждает инициатора к введению санкций, тогда как адресат в лучшем случае способен лишь снизить наносимый ему ущерб. Иными словами, отношения в торговой войне скорее равновесны, а в санкционной войне асимметричны.

Еще одно важное отличие — роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступать активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций ведущая роль принадлежит правительству и парламенту, а бизнес вынужден подстраиваться под санкции. Он может протестовать, прилагать усилия по их отмене, но не является инициатором⁹¹.

Примечательно, что в современных условиях санкции и торговые войны могут переплетаться. К примеру, в ответ на финансовые и секторальные санкции западных стран Россия ввела продовольственное эмбарго. Отталкиваясь от норм ВТО по регулированию торговых отношений, ЕС интерпретировал некоторые ограничительные меры не только как ответные санкции, но и как попытку использования санкций для достижения торговых преимуществ, в частности, при ограничении на ввоз в Россию живых свиней. Таким способом ЕС снижает эффективность российских санкций, повышая результативность своих.

3

Использование санкций нередко оказывается предметом ожесточенного нормативного спора. В центре дискуссии находится вопрос о законности санкций и источниках их легитимности. Это и вопрос политической морали — насколько этично использовать санкции, которые потенциально могут нанести ущерб широким слоям населения целевых стран или фактически беззащитным против санкций развивающимся государствам? На этот счет можно выделить две

⁹⁰ Kreinin M., Dinopoulos E., Syropoulos C. Bilateral Trade Wars // The International Trade Journal. 1996. Vol. 10. No.1. Pp. 3–20.

⁹¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. P.7.

противоположных точки зрения.

Первая предполагает, что санкции — эффективный и вполне законный инструмент внешней политики. Он целесообразен постольку, поскольку позволяет избежать применения военной силы, добиться нужных политических результатов мирным путем или ослабить военный потенциал целевой страны, что позволяет провести последующую военную кампанию с меньшими потерями. Санкции, одобренные Советом Безопасности ООН — идеал, к которому нужно стремиться. Но односторонние санкции также должны применяться, особенно тогда, когда требуются оперативные действия и быстрые результаты. Легитимность санкций увязывается с международным и национальным правом, но также и с национальными интересами, идеологическими установками и моралью страны-инициатора. Так, например, понятие демократии рядом стран рассматривается как моральная категория. Соответственно, наложение санкций против тех, кто, по их мнению, нарушает принципы демократии, обосновано морально.

Наиболее ярким адептом такого подхода являются США. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. отдельный раздел посвящен экономической дипломатии. Санкции в нем рассматриваются как важный элемент комплекса мер по сдерживанию, принуждению и изоляции противников США. Примечательно, что отношения «свой–чужой» в разделе рассматриваются с нормативной точки зрения. «Свои» — это рыночные экономики, союзники и партнеры США. «Чужие» — экономики с ведущей ролью госсектора. США находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы⁹². В Стратегии национальной безопасности 2015 г. «умные санкции» определяются как эффективный инструмент политики против «безответственных» акторов, не выполняющих свои международные обязательства, а также против криминальных и террористических сетей. В Стратегии отмечается, что США будут продвигать санкции под эгидой ООН, но при необходимости будут действовать самостоятельно⁹³.

В доктринальных документах Европейского союза⁹⁴ санкции рассматриваются как важный инструмент сдерживания и предот-

⁹² National Security Strategy of the United States of America // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁹³ Ibid. P. 4, 11, 23.

⁹⁴ Напр., Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // European Union Global Strategy. June 2016. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

вращения конфликтов, который необходимо использовать наряду с дипломатией. Источник их легитимности — международное право, право ЕС, международные обязательства Евросоюза в рамках ГАТТ, ВТО и других организаций. Иными словами, односторонние меры допускаются наряду с многосторонними. При этом отмечается желательность максимальной калибровки санкций, чтобы избежать деструктивных социальных последствий. Кроме того, санкции определяются как один из инструментов реагирования на кризисные ситуации (наряду с гуманитарной помощью, дипломатией и др.). ЕС дает подробную характеристику санкций и порядка их применения⁹⁵.

Иных взглядов придерживается Россия, рассматривающая единственным источником легитимности санкций Совет Безопасности ООН. Любые односторонние меры экономического принуждения расцениваются как неприемлемые. В частности, это фиксируется в Концепции внешней политики России 2016 г.: «... продолжать усилия по совершенствованию механизма применения ООН санкций, исходить, в частности, из того, что решения о введении таких санкций должны приниматься СБ ООН на коллегиальной основе после всестороннего рассмотрения...; содействовать исключению из практики международного взаимодействия незаконных односторонних принудительных мер, принимаемых в нарушение Устава ООН и других норм международного права»⁹⁶. Данную позицию разделяют КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений⁹⁷.

Последовательную критику односторонних санкций высказывает специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрис Джазаيري. Должность специального докладчика была учреждена в 2015 г. О влиянии санкций на осуществление прав человека И. Джазаيري подготовил три доклада, затрагивая в них целый ряд правовых, политических и этических вопросов.

Прежде всего, Джазаيري вводит разницу между односторонни-

⁹⁵ Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy // EU Monitor. 15.06.2012. URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipfhvg8zv>

⁹⁶ Концепция внешней политики Российской Федерации, раздел 26, пункт Д // Президент России. 30.11.2016. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451>

⁹⁷ Summit of Heads of State and Government of the Group of 77 // The Embassy of Bolivia in the Russia. 15.06.2014. URL: http://bolivia-rusia.ru/assets/group77_china_declaration.pdf

ми и международными принудительными мерами. И те, и другие часто объединяются понятием санкций. Но между ними есть существенная разница. Международными могут считаться только те меры, которые принимаются СБ ООН на основании статьи 41 Устава ООН⁹⁸. Именно здесь — ключевой источник их легитимности. Односторонние меры принимаются отдельными государствами или их коалициями в обход Совета Безопасности ООН. Кроме того, легитимными можно считать санкции, которые применяют международные организации против своих членов на основании уставов, так как членство в таких организациях добровольное⁹⁹. Важная черта односторонних принудительных мер — их экстерриториальность. Они вводятся одной или несколькими странами и применяются за пределами их территории, затрагивая целевые страны и, через механизм вторичных санкций, третьи страны¹⁰⁰. Поэтому санкции можно считать инструментом вмешательства в суверенные дела целевого государства или третьих стран.

Одна из главных проблем применения односторонних ограничительных мер, по мнению Джазаири, состоит в том, что они ущемляют права человека в целевых странах. Зачастую они наносят ущерб незащищенным слоям населения, резко снижая качество жизни, подрывая благосостояние и обостряя социальные проблемы. При этом «умные» или «точечные» санкции не являются панацеей¹⁰¹. Ограничения против отдельного экономического сектора могут сильно ударить по благосостоянию граждан, но не принести политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилем этичности, легитимности и эффективности санкций. Санкции противоправны, если они преследуют экономический интерес страны-инициатора. Джазаири отмечает, что с точки зрения международного права санкции могут считаться легитимными, будучи применены в ответ на нарушение международных обязательств, которое причиняет ущерб другому государству или государствам. Эти обстоятельства придают легитимность праву на реторсию или возмездие. Но и здесь права человека — важный индикатор. Их соблюдение — критерий смягчения норм международного права. Если санкции применяются бессрочно, происходит ущемление прав чело-

⁹⁸ Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 5.
URL: <https://www.refworld.org.ru/category,REFERENCE,UNHRC,,565ff2fe4,0.html>

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Там же. С. 7.

¹⁰¹ Там же. С. 10.

века и не достигаются заявленные цели, применение односторонних мер должно быть ограничено¹⁰². Специальный докладчик занимается выработкой рекомендаций, которые позволили бы сделать международные и односторонние ограничительные меры более чувствительными к нарушению прав человека. Его деятельность представляется большим шагом вперед в продвижении к более справедливому (с точки зрения прав человека) подходу к санкциям. Вопрос об этом уже неоднократно поднимался Генеральной Ассамблеей ООН. Растет число стран, считающих односторонние меры неприемлемыми. Если в 1996 г. за соответствующую резолюцию проголосовало 57 стран, при 45 против и 59 воздержавшихся (*A/Res/51/103*), то в 2014 г. сходную резолюцию поддержало уже 134 страны при 53 против и одной воздержавшейся (*A/Res/69/180*). На эти данные ссылается в своей работе известный исследователь санкций Майкл Бржоска¹⁰³. Он отмечает еще одну важную тенденцию. Как правило, развитые страны сочетают односторонние и многосторонние меры, действуя по двум алгоритмам. В одном случае сначала вводятся односторонние санкции, а затем осуществляется попытка придать санкциям большую легитимность через СБ ООН. При этом страны-инициаторы и предлагают проекты соответствующих резолюций. В ином случае развитые страны вводят дополнительные односторонние санкции после резолюций СБ ООН, если считают принятые санкции слишком мягкими или не согласны с ними¹⁰⁴. Хороший тому пример — это санкции против Ирана. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2017 г. Конгресс США принял законопроект 3364 (*CAATSA*), по которому на Иран накладываются санкции за разработку баллистических ракет, нарушение прав человека и по другим поводам. Сверх того, США поставили вопрос о пересмотре ядерной сделки. Такие действия девальвируют эффективность СБ ООН как единственного источника легитимных международных санкций.

Понятие санкций обладает достаточно устойчивым «концептуальным ядром». Санкции следует понимать как инструмент господства в международных отношениях, который предполагает использование странами-инициаторами мер экономического давления

¹⁰² Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С.14.

¹⁰³ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 06.11.2015. Vol. 91. No 6. P. 1345.

¹⁰⁴ Ibid.

на страны-адресаты с целью добиться изменения их политического курса. В силу экстерриториального характера действия санкции можно рассматривать в качестве средства вмешательства в суверенные дела зарубежных государств. Асимметрия суверенитета и мощи — два важных условия введения санкций. Страна-инициатор или их коалиция, как правило, значительно превосходит страну-адресат, что обеспечивает ей/им неуязвимость для ответных мер. Санкции отличаются от торговых войн, в которых экономические цели превалируют над политическими; участники войны часто являются партнерами, а не соперниками, баланс сил не играет принципиально важной роли. Иными словами, экономические санкции — это политическое понятие, несмотря на то, что в их основе лежит применение экономических методов.

Острые нормативные и этические дебаты, которые идут вокруг понятия санкции, также отражают их политическую природу. С точки зрения развитых стран, которые зачастую инициируют санкции, — это инструмент законный и эффективный; напротив, развивающиеся страны, которые становятся объектами санкций, считают их инструментом нормативно и этически неприемлемым. Права человека — один из базовых критериев оценки справедливости санкций. Даже односторонние санкции могут быть законными, если они выступают как контрмера, но их легитимность и эффективность в конечном итоге должна определяться мерой ущемления прав человека в странах-адресатах и за их пределами. Однако практика показывает, что в сравнении с международно-правовой легитимностью и этичностью более значимым фактором выступает политическая целесообразность. Страны-инициаторы могут «подстраивать» деятельность международных организаций под свои интересы и даже нарушать букву и дух их правил. Важной страховкой от применения санкций в адрес отдельных стран остается их реальная экономическая мощь и шире — потенциал сдерживания, которым они располагают.

Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа¹⁰⁵

Иван Тимофеев

Использование санкций — одно из важных направлений внешней политики Евросоюза. Под санкциями понимаются односторонние ограничительные меры в отношении отдельных государств, физических лиц или организаций с целью решения тех или иных внешнеполитических задач. Среди таких задач — принуждение страны-цели к изменению своего поведения, сдерживание ее потенциала, а также посылка сигнала о неприемлемости политического курса или определенных действий¹⁰⁶. В числе инструментов — финансовые, торговые, визовые и иные ограничения. При этом речь, как правило, идет об односторонних ограничительных мерах, то есть используемых инициаторами без одобрения Советом Безопасности ООН.

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

Долгое время мировым лидером в использовании санкций оставались США¹⁰⁷. Однако Евросоюз с момента заключения Маастрихтского договора превратился в заметного их инициатора. В настоящее время действует не менее 26 режимов ограничений ЕС по страновым

¹⁰⁵ Впервые опубликовано в журнале «Современная Европа» (Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. № 2. С.17-27.

URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2021/2-2021/Timofeev-2-21.pdf>)

¹⁰⁶ Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions' in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourihno (eds). Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. New York: Cambridge University Press. 2016. Pp. 38-59.

¹⁰⁷ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp.113-124.

и функциональным темам. В частности, Евросоюз активно использует санкции против России.

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

Франческо Джумелли, видный исследователь политики санкций ЕС, в своей недавней работе обозначает подобные вопросы как «что, где, когда и почему»: что конкретно предпринимает Евросоюз? в отношении какой страны или актора? в какой отрезок времени и по какой причине? Джумелли и его коллеги в 2020 г. собрали наиболее систематизированную базу данных санкций ЕС¹⁰⁸. По своей структуре она сходна, например, с более ранними исследованиями санкций ООН¹⁰⁹. Для таких баз основными единицами наблюдения являются кейс и эпизод. Под кейсом обычно понимается совокупность санкций против той или иной страны или по той или иной тематике. Под эпизодом — отдельные действия внутри кейса. Коллектив Джумелли проанализировал 48 кейсов и 85 эпизодов санкций ЕС с 1989 по 2019 гг. Было выявлено, что число кейсов и эпизодов со стороны ЕС постоянно растет, причем рост ускорился после 2010 г. Заслугой Джумелли и его соавторов стало и то, что они определили типы санкций ЕС (финансовые ограничения, блокирование активов, визовые ограничения, торговые эмбарго, ограничения на поставки вооружений и товаров двойного назначения, дипломатические меры). Они также типологизировали мотивы введения санкций (права человека и демократия, влияние на конфликты за рубежом, а также постконфликтную динамику, противодействие нераспространению ОМУ, борьба с терроризмом и др.). При этом задача оценки эффективности политики санкций ЕС, в отличие от более ранних работ, не ставилась¹¹⁰.

Подход Джумелли представляет собой образец макроанализа политики санкций, то есть их изучения как множества случаев.

¹⁰⁸ Giomelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. The When, Where and Why of European Union Sanctions // *European Security*. 04.08.2020. Vol 30. No.1. Pp.1-23.

¹⁰⁹ Biersteker T.J., Eckert S.E., Tourino M. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016. 422 p.

¹¹⁰ Напр., Portela C. *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* London: Routledge. 2010. 224 p.

Противоположностью такого подхода является глубокое исследование отдельных кейсов, когда детально изучается политика санкций против отдельных стран или целей¹¹¹.

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

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

Дизайн исследования

Эмпирической основой исследования является База санкционных событий (БСС) Российского совета по международным делам. Используется срез данных за двенадцать месяцев (январь 2020 — январь 2021 гг.). Единицей анализа выступает событие (*event*) в области политики санкций. Событие — более мелкая единица в сравнении с кейсом или эпизодом, изучаемых Джумелли. И кейс, и эпизод, могут начинаться определенным событием. Однако сами по себе они могут включать в себя множество событий. Например, кейс санкций против России может открываться событием в виде решения Совета ЕС № 145 от 2014 г. о персональных санкциях против лиц, причастных к ситуации на Украине. В дальнейшем он обрастает дополнительными эпизодами. Например, в структуре санкций против

¹¹¹ Connolly R. Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy of Russia? Cambridge: Cambridge University Press. 2018. Vol. 71. No.7. Pp.1233-1234.

России по ситуации на Украине появляются секторальные санкции в связи с ситуацией на Донбассе или санкции в связи с непризнанием вхождения Крыма в состав России. Оптика Джумелли ограничивается эпизодом. Мы идем дальше и анализируем события, которые происходят внутри кейсов и эпизодов. Например, в рамках применения санкций по Крыму могут осуществляться те или иные действия: обновления списков подсанкционных лиц, принудительные меры во исполнение режима санкций, решения судов по снятию санкций, гуманитарные исключения и т.п.

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

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

Вторая переменная — институт государственной власти или структура внутри международной организации, которая является инициатором события. Если речь идет о государстве, то указывается министерство, ведомство, орган законодательной или судебной власти. Если речь о международной организации — структура или институт внутри такой организации. Третья переменная — цель события. Здесь указывается страна, в отношении которой происходит событие. Страна отмечается и в том случае, если санкции используются в отношении отдельных физических и юридических лиц, на основе регламентов и иных норм, отражающих политику инициатора санкций в адрес данной страны. Однако вместо страны здесь может быть указана и функциональная проблема — права человека, кибербезопасность, терроризм и др. Действия, направленные на изменения механизма политики санкций как такового, кодируются как «все санкции». В случае сочетания нескольких целей, они отражаются в виде нескольких переменных.

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

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

Восьмая переменная — тип действий инициаторов событий. Если речь о введении новых санкций, то отражается их тип (блокирование активов, визовые ограничения, секторальные санкции

и т.п.). Однако могут быть и другие действия — угроза применения санкций, их смягчение или отмена. В случае сочетания нескольких мер, они отражаются в виде нескольких переменных.

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

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

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

Санкционные события: глобальный срез

С 5 января 2020 г. по 10 января 2021 гг. в БСС зафиксировано 848 санкционных событий. Наиболее активный инициатор — США. С ними связано 449 единиц из 848, или 52,94%. На Евросоюз приходится 108 событий (12,73%). Здесь же отметим 40 событий, инициаторами которых являются отдельные страны ЕС, а также 36 событий в связи с присоединением к режимам санкций ЕС его партнеров (Грузии, Украины, Молдавии, Албании и др.). Итого речь идет о 184 событиях, которые будем называть «европейским кластером». Его доля от общего числа единиц наблюдения — 21,69%. Заметным инициатором санкций является Британия — 61 событие (7,19%). После

выхода из ЕС королевство ведет самостоятельную политику в этой сфере. Относительно высокий показатель Британии определяется большим числом событий, связанных с адаптацией режимов санкций к национальному законодательству. Для сравнения, Россия выступила инициатором лишь 16 событий (1,8%), а КНР — 12 (1,4%). На Швейцарию и Канаду приходится по 8 событий (по 0,94% соответственно). На Норвегию — 1 событие. Примечательно, что ООН является инициатором лишь 58 событий (6,83%).

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

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

Особенности политики санкций ЕС

Анализ статистики санкционных действий ЕС требует некоторых замечаний об особенностях политики ограничительных мер Евросоюза. Одна из важнейших особенностей — коллективный характер решений о санкциях. Они принимаются Советом ЕС по предложению Высокого представителя ЕС по международным делам и политике безопасности¹¹². Санкции являются инструментом Общей внешней политики и политики безопасности. Ст. 31 Договора о ЕС предполагает, что решения в данной области принимаются членами Совета ЕС единогласно¹¹³. Имплементация решения отражается в постановлениях (регламентах) Совета ЕС. Таким образом, решения

¹¹² Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

¹¹³ Treaty of European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

о санкциях ЕС оформляется в виде двух документов — решения (*Council Decision*) и регламента (*Council Regulation*) Совета ЕС.

Вторая особенность — таргетированный характер санкций ЕС. Они предполагают точечные ограничительные меры против отдельных индивидов или организаций, а не против страны в целом. В мировой практике подобные санкции получили широкое распространение после окончания холодной войны¹¹⁴, в то время как ранее были распространены торгово-экономические эмбарго, действовавшие в отношении отдельных стран. Причинами распространения таргетированных санкций стали, с одной стороны, гуманитарные издержки масштабных эмбарго, что показал случай Ирака в 1991 г. С другой стороны, точечные санкции позволяли хотя бы в теории наказывать непосредственных виновников той или иной ситуации, а не страну в целом. Кроме того, они оказались удобным инструментом для лидеров мировой финансовой системы. Флагманом в использовании таких санкций стали США. Сам инструментарий предполагал, прежде всего, заморозку финансовых активов и запреты на транзакции с подсанкционными лицами. Становление политики санкций ЕС совпало с тенденцией к распространению таргетированных санкций. Для Брюсселя таргетированные санкции оказались удобным инструментом и в силу декларируемых целей применения ограничительных мер. В их числе — защита прав человека, демократии, главенства закона и «правильного управления» (*good governance*). «Базовые принципы использования ограничительных мер (санкций)» 2004 г. прямо указывают на желательность использования таргетированных санкций в виде визовых ограничений, заморозки активов (блокирующих санкций) и запретов на поставки вооружений¹¹⁵. Их применение прописано в очередной редакции «Руководства по использованию санкций» 2018 г.¹¹⁶

Списки лиц, подпадающих под таргетированные санкции, обычно отражаются в приложениях к решениям и регламентам Совета ЕС. Вместе с тем таргетированные санкции все же существуют в привязке к политике ЕС в отношении тех или иных стран или проблем. Их нельзя воспринимать исключительно как санкции против лиц или организаций или же как санкции против «режима» в про-

¹¹⁴ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No.4. Pp. 755–764.

¹¹⁵ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) // Council of the European Union. 07.06.2004.
URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>

¹¹⁶ Sanctions Guidelines – Update // Council of the European Union. 04.05.2018.
URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

тивовес «народу». Таргетированные санкции часто вводятся в связи с внутренней или внешней политикой конкретной страны. Блокирующие санкции против крупных предпринимателей или компаний могут приводить к ущербу для страны в целом, особенно если речь идет о системообразующих предприятиях. ЕС вводит практику секторальных санкций, эффект от которых может быть болезненным для экономики в целом¹¹⁷.

Третья особенность — наличие возможности и достаточно богатой практики оспаривания таргетированных санкций в судебных инстанциях ЕС. Решение о санкциях может быть оспорено лицом в суде, а суд может такое решение отменить. То есть оспаривается не само решение или регламент, а его применение к конкретному лицу.

Четвертая особенность — имплементация решений и регламентов Совета ЕС на уровне национальных государств. В ЕС отсутствует специализированный орган или органы по применению санкций. Рядом экспертов считается, что это препятствует эффективности политики санкций ЕС, и предлагается создание такого органа¹¹⁸. Однако роль национальных государств в любом случае останется высокой. Например, ЕС не сможет заменить их в случае уголовного преследования за нарушение режима санкций.

Пятая особенность — широкая практика присоединения к режимам санкций ЕС других стран. Большим достижением Брюсселя стало то, что нормативная рамка этой политики является ориентиром для третьих стран. В их числе, главным образом, партнеры ЕС.

Наконец, шестая особенность — уязвимость самого ЕС к экстерриториальным санкциям третьих стран. Прежде всего, речь о США, хотя в качестве источника подобной угрозы в ЕС могут воспринимать и Китай¹¹⁹. Повышение устойчивости ЕС к санкциям третьих стран также является приоритетом для Еврокомиссии¹²⁰.

¹¹⁷ Напр., Fritsz O, Christen E., Sinabell F., Hinz J. Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward. Brussels: Directorate-General for External Policies // European Parliament. 20.09.2017.
URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU\(2017\)603847_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU(2017)603847_EN.pdf)

¹¹⁸ Напр., Blockmans S. Extraterritorial Sanctions with a Chinese Trademark // CEPS Policy Insights. 2021. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/01/CEPS-PI2021-01_Extraterritorial-sanctions-with-Chinese-characteristics.pdf

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ The European Economic and Financial System: Fostering Openness, Strength and Resilience // European Commission. 19.01.2021.
URL: https://finance.ec.europa.eu/publications/communication-european-economic-and-financial-system-fostering-openness-strength-and-resilience_en

«Европейский кластер» санкционных событий

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

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

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

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

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

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

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

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

вые ограничения против белорусских лиц), либо о решениях органов юстиции и судов стран-членов во исполнение режимов санкций ЕС.

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

В отношении санкций ЕС, отдельных стран — членов и партнеров Союза против России можно говорить о следующих фактах. Из 18 событий инициированных ЕС 13 являются негативными. В их числе 6 случаев введения новых блокирующих и визовых санкций. Поводами для таких санкций стали предполагаемые кибератаки на Бундестаг, предполагаемые кибератаки с помощью компьютерных вирусов «WannaCry» и «NotPetya», предполагаемое отравление российского политика А. Навального, предполагаемые поставки вооружений в Ливию, строительство Крымского моста, организация и проведение выборов в Крыму. В 5 случаях речь идет о продлении существующих режимов: персональных санкций по ситуации на Украине (дважды на полгода), секторальных санкций по ситуации на Украине (дважды на полгода), режима санкций в отношении Крыма. В 2 случаях речь об отклонении исков российских лиц по исключению из санкционных списков. 6 событий представляют собой декларации и отмечаются в базе как нейтральные. Из них в 4 случаях речь о призывах к новым санкциям против России и в 2 случаях о выражении недовольства в адрес США из-за санкций против «Северного потока-2». Нет ни одного события, которое подразумевало бы отмену или смягчение санкций в адрес России.

Действия отдельных стран — членов ЕС в адрес России включали в себя отдельные ограничения, решения судебных инстанций или заявления. Например, в Эстонии под влиянием ограничительных мер властей прекратило деятельность информационное агентство «Sputnik Эстония». Власти Латвии запретили вещание девяти российских каналов, а суд впоследствии поддержал решение властей. В Финляндии Окружной суд Хельсинки вынес решение по иску Бориса Ротенберга, поддержав ряд европейских банков, отказавшихся обслуживать истца из-за санкций. Немецкие суды выносили тюремный приговор за нарушение режима санкций ЕС в отношении России, а также принимали решение об аресте за аналогичное преступление. Франция, Германия и Британия выступили с совместным заявлени-

ем с призывом ввести санкции по делу о предполагаемом отравлении А. Навального (впоследствии такие санкции были введены отдельно ЕС и Британией). Германия выступала с призывами ввести санкции за предполагаемый взлом информационных систем Бундестага (впоследствии были введены санкции ЕС). В этом ряду нет ни одного положительного события. Что касается поддержки режимов санкций ЕС со стороны третьих стран, то подобная поддержка в отношении России является распространенным явлением. В частности, было поддержано продление режимов санкций по Украине, а также введение санкций по делу о предполагаемом отравлении А. Навального.

Выводы

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

Евросоюз не склонен к пересмотру правовых механизмов в области политики санкций. Ни один из таких механизмов за рассматриваемый период изменен не был. Весьма ограничена и практика исключения из санкционных списков со стороны Совета ЕС. Подобные решения принимает Суд ЕС, но и в судебной практике отрицательные решения серьезно перевешивают положительные. Исключение из санкционных списков в судебном порядке возможно, но происходит значительно реже в сравнении с отказами истцам. В практике ЕС позитивные события существенно уступают негативным и нейтральным. Такое положение дел присуще и другим инициаторам. Системе принятия решений по санкциям свойственна определяющая роль Совета ЕС, решения которого готовятся Европейской Комиссией. Роль Европарламента сводится к рекомендациям. Однако подобное положение отражает специфику институционального дизайна

ЕС в целом. Важную роль играет правило единогласного принятия решений по вопросам внешней политики в Совете ЕС. Опыт голосования Кипра по санкциям против Белоруссии в 2020 г. показал, что консенсус Совета ЕС по вопросу об ограничительных мерах не является заранее предопределенным. Ключевым санкционным инструментом ЕС являются блокирующие финансовые санкции и визовые ограничения. Использование «таргетированных» санкций представляет собой мировой тренд и политика ЕС в этом отношении скорее типична. Режимы санкций ЕС носят временный характер, но их продление является рутинным процессом.

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

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

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

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

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

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

Политика санкций США на уровне исполнительной власти¹²¹

Иван Тимофеев

Экономические санкции занимают все более заметное место в числе внешнеполитических инструментов современных государств. Наиболее активно их используют США¹²², где сформировался разветвленный механизм их разработки и применения. Хотя роль Конгресса в политике ограничительных мер постепенно возрастает¹²³, ключевые рычаги сосредоточены в руках президента и его администрации. Применительно к институтам американской политики санкций накоплен определенный пласт литературы. А. Купер Дрюри провел масштабное исследование санкций в контексте института президентской власти¹²⁴. Существуют работы о деятельности Минфина США — ключевого органа исполнительной власти в области применения ограничительных мер¹²⁵, а также о специфике экспортного контроля США¹²⁶. Однако в целом число подобных работ несопоставимо с объемом исследований эффективности санкций или отдельных кейсов их использования¹²⁷.

¹²¹ Впервые опубликовано в журнале “Мировая экономика и международные отношения” (Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Том 66. № 3. С. 23-32. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/03_2022/03-TIMOFEEV.pdf)

¹²² Timofeev I. Sanctions Against Russia: A Look into 2021: Report 65/2021. Moscow. Russian International Affairs Council (RIAC) NPMP. 2021. 24 p.

¹²³ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

¹²⁴ Drury C. Economic Sanctions and Presidential Decisions. Models of Political Rationality. New York, Palgrave Macmillan, 2005. 225 p.

¹²⁵ Zarate J. Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. New York, Public Affairs. 2013. 488 p.; Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U. S. Sanctions. 2018.; Гландин С.В. Роль интернета в отслеживании нарушителей режима санкций США в отношении России. Вестник Московского университета. Сер. 11. 2018. № 6. С. 96-112.

¹²⁶ Bown C. Export Controls: America’s Other National Security Threat. Peterson Institute for International Economics Working Paper. 2020. 21 p.

¹²⁷ Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. International Interactions. 2013. Vol. 39. Pp. 79-98; Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business. Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108; Jones L., Portela C. Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda. Revista CIDOB d’Afers Internacionals. 2020. No. 125. Pp. 39-60; Nephew R. The Art of Sanctions. A View from the Field. New York, Columbia University Press. 2017. 216 p.

Между тем, в отношении институтов остается открытым целый ряд вопросов. Как именно они функционируют? Каким образом распределяется фактическая нагрузка между ними? Как складывается баланс полномочий и возможностей институтов с точки зрения их реальной деятельности? Почему одни институты более активны в сравнении с другими? И означает ли такая активность более высокий «вес» в иерархии принятия и исполнения решений? Иными словами, знание институциональной статистики, отраженной в законодательстве, далеко не означает понимания институциональной динамики — повседневного функционирования институтов. Данные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи. Ее целью является анализ институциональной структуры политики санкций США с точки зрения их повседневного функционирования.

Основная гипотеза состоит в том, что система исполнительных институтов политики санкций США сегодня представляет собой несбалансированный механизм, в котором деятельность Министерства финансов явно превалирует над остальными органами власти. Однако внешний перекоп в сторону Минфина сглаживается уникальностью функций остальных ведомств и последствиями принимаемых ими решений. Американскому санкционному механизму свойственна «позитивная несбалансированность»: институциональный перекоп в сторону Министерства финансов функционален и отражает, по всей видимости, оптимальный для США алгоритм использования ограничительных мер.

Ключевые понятия и дизайн исследования

Под санкциями будем понимать односторонние ограничительные меры, направленные на достижение политических целей страны-инициатора в отношениях со страной-целью или группой таких стран, а также для решения внешнеполитических задач по отдельным направлениям (нераспространение ОМУ, терроризм и др.). Среди подобных мер используются запреты на финансовые транзакции, торговые ограничения, запреты на поставки технологий, визовые барьеры и др. Санкции являются односторонними тогда, когда они применяются странами или их коалициями в обход резолюций Совета Безопасности ООН¹²⁸.

¹²⁸ Jazairy I. Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights // United Nations General Assembly. 2015. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=565ff2df4&skip=0&query=unilateral>

Ограничительные меры могут быть направлены против отдельных лиц, организаций или секторов экономики, то есть являться таргетированными и секторальными. Использование таких санкций — один из трендов последних десятилетий¹²⁹. Они приходят на смену всеобъемлющим торговым эмбарго, которые широко применялись в XX веке. В доктринальных документах США санкции рассматриваются как элемент сдерживания и ограничения потенциала соперников на международной арене¹³⁰. Наряду со сдерживанием, в литературе выделяются такая функция как принуждение к смене политического курса. Еще одна функция — использование санкций для посылки политических сигналов¹³¹.

Важной частью санкционного механизма является его правоприменение или принудительные меры (*enforcement*). Изначально они применялись против собственных граждан и организаций, однако сегодня все чаще используются властями США экстерриториально. В связи с подобными мерами возникло и понятие «вторичных санкций». Под ними понимаются ограничения, которые используются против лиц, осуществляющих транзакции с лицами, уже находящимися под санкциями, то есть речь идет о «санкциях за нарушение санкций»¹³².

Для изучения «повседневности институтов» будет использован анализ событий или ивент-анализ. Источником изучения институтов политики санкций США в предлагаемом исследовании является База данных санкционных событий (БДСС) Российского совета по международным делам (РСМД). База заполняется в ежедневном режиме по всем странам-инициаторам. Для целей нашего исследования из нее выделяется выборка событий, связанная с США. Далее мы рассмотрим распределение событий по отдельным институтам исполнительной власти, сопоставим их количество и качество.

Качество событий определяется, во-первых, характером события (положительные, отрицательные, нейтральные). Под положительными понимаются любые действия, которые смягчают или отменяют

¹²⁹ Drezner D. Targeted Sanctions Research in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755-764.

¹³⁰ National Security Strategy of the United States of America // The White House. 18.12.2017. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹³¹ Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M., eds. New York, Cambridge University Press. 2016. Pp. 38-59.

¹³² Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.

санкции, дают исключения для отдельных видов деятельности и т.п. Под отрицательными — действия, которые вводят или ужесточают санкции, предполагают те или иные принудительные меры. Нейтральные события — все то, что сводится к заявлениям, предупреждениям, резолюциям, проектам решений, но не становится реальным решением или правоприменительным действием. Данные виды событий кодируются в базе данных, соответственно, как 1, -1 и 0.

Во-вторых, качество события определяется такими переменными как цель санкций (страна или функциональная проблема), природа лица, в отношении которого осуществляются действия институтов (физическое лицо, организация, морское или воздушное судно), тип действия (например, блокирующие санкции, визовые ограничения, арест, уголовные обвинения, вынесение приговора, назначение штрафа и т.п.).

Функционирование институтов политики санкций США на уровне исполнительной власти рассматривается на примере 2020 г. — наиболее свежего и систематизированного отрезка наблюдений БСС.

Политика санкций США: институциональная структура

Полномочия Президента США по использованию санкций были впервые зафиксированы в Законе о торговле с врагом (*TWEA*) 1917 г. и могли применяться в период войны. На фоне Великой депрессии его действие стало распространяться на чрезвычайные ситуации в мирный период. В 1941 г. со вступлением США во Вторую мировую войну президент получил полномочия объявлять чрезвычайные положения (далее ЧП) и использовать ограничительные меры применительно к активам, связанным с зарубежными государствами. В 1970-х гг. произошла существенная реформа полномочий. Вводились сроки действия ЧП, определялась роль Конгресса в их отмене. Ключевым стал Закон о чрезвычайных положениях 1976 г. (*NEA*), а применительно к международным отношениям — Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (*IEEPA*) 1977 г.¹³³

IEEPA связывает понятие чрезвычайного положения с любой новой (*unusual*) или чрезвычайной угрозой национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой

¹³³ Casey C., et al. The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. Library of Congress // Congressional Research Service. 2020.
URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618>

находится за рубежом¹³⁴. ЧП вводится применительно к конкретной угрозе. Иными словами, одновременно существует множество ЧП по разным вопросам. Президент может толковать чрезвычайную угрозу предельно широко. В число подобных угроз попадали такие разные события как выборы в Белоруссии, украинский кризис 2014 г., кибератаки, террористические угрозы, безопасность цепочек поставок в области телекоммуникаций и т.п. Одно ЧП может объединять в себе несколько проблем. Пример — недавний исполнительный указ Джо Байдена № 14024, в котором объявлялось ЧП в связи с «вредоносными действиями России за рубежом»¹³⁵.

Для противодействия чрезвычайным угрозам *IEEPA* наделяет президента полномочиями по запрету или регулированию широкого набора финансовых и торговых отношений с зарубежными странами, гражданами и организациями. Новацией стало ограничение действия ЧП одним годом, зафиксированное в *NEA*¹³⁶. Однако оно носит формальный характер. Президент может продлевать его действие ежегодно. Согласно *IEEPA* президент также обязан раз в полгода отчитываться перед Конгрессом о работе по противодействию ЧП. Конгресс может отменить ЧП совместной резолюцией обеих палат¹³⁷. Но подобных прецедентов в истории США не было. Документально чрезвычайное положение, как правило, фиксируется в виде исполнительного указа президента. Объявленное ЧП может уточняться, конкретизироваться и видоизменяться новыми указами. Так, например, ЧП по ситуации на Украине было зафиксировано в указе № 13660 от 2014 г.¹³⁸, однако его положения расширились в пяти дополнительных указах.

Полномочиями по введению санкций также обладает Конгресс. Он принимает законы, которые обязывают президента использовать *IEEPA* по тому или иному вопросу. Он также может давать полномочия или обязывать исполнительную власть вводить дополнительные санкции. В законах зачастую прописываются и формы отчетности Администрации перед Конгрессом по исполнению законодательства.

¹³⁴ International Emergency Economic Powers Act // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/110th-congress/senate-report/82>

¹³⁵ Office of Foreign Assets Control // U.S. President.

URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf>

¹³⁶ Public Law 94-412 // U.S. Congress.

URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf>

¹³⁷ Casey Ch., et al. The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. Library of Congress. Congressional Research Service, 2020.

URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618>

¹³⁸ Executive Order 13660 of March 6, 2014 // U.S. President.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo.pdf

Нередко Конгресс кодифицирует исполнительные указы президента, то есть превращает их в закон, в т.ч. внося в них поправки. Их единоличная отмена президентом в этом случае невозможна. Так, например, произошло с упомянутыми исполнительными указами по Украине, а также по кибер-безопасности¹³⁹.

На практике президент и его Администрация толкуют законодательство весьма широко. Администрация может проявлять рвение в исполнении законов или даже перевыполнять их, а может исполнять их формально. Так, например, Администрация Д. Трампа в 2020 г. объявила о более жестком применении закона *PEESA* 2019 г. в отношении трубопроводного проекта «Северный поток-2»¹⁴⁰, а Администрация Дж. Байдена в первые месяцы его пребывания у власти, наоборот, применяла этот и последующий закон *PEESCA* 2020 г. более умеренно¹⁴¹.

Сроки исполнения законов вполне могут сдвигаться Администрацией. Например, закон *PL 105-261* 1998 г. обязывал Министерство обороны подготовить список «китайских коммунистических военных компаний» в течение 90 дней¹⁴². Но выполнено это требование было лишь через 22 года в 2020 г. на фоне обострения американо-китайских отношений¹⁴³. Положения отдельных законов могут использоваться гибко, что показывает, например, применение ст. 307 закона *PL 102-182 (CBW Act)* 1991 г.¹⁴⁴ применительно к «делу Скрипалей» и «делу Навального» в 2018–2021 гг. Президент исполнил закон, выбрав три из шести видов санкций. Однако по своему усмотрению интерпретировал требование запрета американским банкам кредитовать страну-нарушителя. Такой запрет в 2019 г. был распространен только на российские облигации, номинированные в иностранной валюте, хотя мог применить и более жесткие

¹³⁹ Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March, 2014 // U.S. Congress.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/hr3364_pl115-44.pdf

¹⁴⁰ Advancing International Religious Freedom // U.S. Department of State.
URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/05/2020-24579/notice-of-department-of-state-public-guidance-for-the-protecting-europes-energy-security-act-peesa>

¹⁴¹ Report to Congress on Provision of Pipe-Laying Vessels and Activities for Certain Russian Export Pipelines // U.S. Department of State.
URL: <http://docs.dpaq.de/17627-ns2-bericht.pdf>

¹⁴² Storm Thurmond for National of U.S. Congress // U.S. Congress.
URL: <https://www.congress.gov/105/plaws/publ261/PLAW-105publ261.pdf>

¹⁴³ DOD Release List of Additional Companies in Accordance with Section 1237 // U.S. Department of Defense.
URL: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2434513/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/>

¹⁴⁴ H.R.3409 — 102nd Congress (1991-1992) // U.S. Congress.
URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/3409/text>

меры¹⁴⁵. В 2021 г. запрет расширили на «рублевые» облигации на первичном рынке¹⁴⁶. Но без всякой привязки к *CBW Act*, то есть Администрация использовала данный вид санкций по своему усмотрению. Существуют прецеденты открытой оппозиции исполнительной власти законопроектам, предлагаемых Конгрессом. Так произошло с законопроектом *DASKA*, который предусматривал «драконовские санкции» против России¹⁴⁷. Его не поддержало Правовое управление Госдепартамента, посчитав его избыточным¹⁴⁸. Иными словами, исполнительная власть обладает широким пространством для маневра как в инициативном использовании санкций, так и в исполнении законодательства и требований Конгресса.

В исполнительных указах президент делегирует исполнение своих «чрезвычайных экономических полномочий» отдельным федеральным ведомствам. В первую очередь выделяется «большая тройка» — Министерство финансов (Казначейство), Государственный департамент и Министерство торговли¹⁴⁹.

В руках Казначейства сосредоточены полномочия по применению финансовых санкций. Деятельность на данном направлении сконцентрирована в Управлении по борьбе с терроризмом и финансовой разведке. В его структуре действует Офис по контролю зарубежных активов (*OFAC*), который взаимодействует с двумя другими подразделениями — Офисом финансовой разведки и анализа, а также Офисом по проблемам терроризма и финансовых преступлений. *OFAC* занимается непосредственным администрированием финансовых санкций. В частности, он ведет списки лиц под санкциями. Наиболее известен «Список особо классифицированных лиц» (*SDN — Specially Designated Nationals and Blocked Persons List*). Гражданам и организациям США запрещены практически все экономические транзакции с его фигурантами. Кроме того, в ряде случаев запрет распространяется и на иностранцев. В числе других списков Минфина — список секторальных санкций (*Sectoral Sanctions Individuals*

¹⁴⁵ Executive Order 13848 of September 12, 2018 // U.S. President.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf>

¹⁴⁶ Executive Order 13883 of August 1, 2019 // U.S. Department of the Treasury.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/sovereign_debt_prohibition_directive_1.pdf

¹⁴⁷ S.482 — 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress.
URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/482/text>

¹⁴⁸ Timofeev I. Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai Discussion Club Comments. 25.12.2019.
URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/>

¹⁴⁹ Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness // U.S. Government Accountability Office.
URL: <https://www.gao.gov/products/gao-20-145>

List). Они запрещают лишь отдельные транзакции с компаниями из тех или иных секторов экономики страны-цели. Относительно новый список — *CAPTA-List* или список организаций, в пользу которых банки США не могут открывать корреспондентские счета. Еще более новый список — «Санкции по меню» (*Menu Based Sanctions*). Данный список отражает применение законов, подразумевающих наличие «меню санкций», из которого исполнительная власть выбирает меры по своему усмотрению. Ограниченно используется и «Список зарубежных нарушителей режима санкций» (*Foreign Sanctions Evaders List*). Еще одна недавняя новация — «Список компаний китайского военно-промышленного комплекса» (*Chinese Military-Industrial Complex Companies List*). Компаниям из данного списка запрещены определенные операции на американском фондовом рынке. Важной функцией *OFAC* также является преследование (*enforcement*) нарушителей санкций. В числе его полномочий выдача общих и специальных лицензий, то есть отдельные исключения из режима санкций.

Министерство торговли курирует ограничения в области экспорта и импорта, а также выдачу разрешающих лицензий в данной области. Администрированием санкций занимается Бюро промышленной и международной безопасности (*BIS*). Оно ведет свои санкционные списки. Наиболее жесткие ограничения касаются «Списка запрещенных лиц» (*Denied Persons List*), с которыми американским лицам запрещены экспортные сделки. Далее идет «Список организаций» (*Entity List*), в отношении которых невозможны определенные экспортные операции без лицензии, а также «Список непроверенных лиц» (*Unverified List*). В него входят лица, по которым ведомство не может проверить информацию о сделках. Существует и относительно новый «Список конечных потребителей военной продукции» (*Military End Users List*), касающийся поставок отдельных товаров зарубежным организациям, которые могут использовать американскую продукцию в оборонных целях. Минторг также применяет штрафные меры за нарушение режима санкций.

Ключевая функция Госдепартамента — политическая координация использования санкций. Данная тематика сосредоточена в руках Управления политики и применения санкций (*SPI*). Госдепартамент курирует все вопросы, связанные с визовыми санкциями. Ведомство контролирует вопросы международной помощи, ограничения которой вполне могут использоваться в качестве санкционного инструмента. За Госдепартаментом также санкции в области оборонного экспорта. Госдеп во взаимодействии с другими ведомствами занимается отдельными санкционными программами по вопросам ОМУ, борьбы с терроризмом, противодействия международной пре-

ступности и коррупции. По вопросам нарушения режима санкций США в области экспорта вооружений Госдепартамент также уполномочен использовать финансовые штрафы.

С точки зрения ресурсного обеспечения профильных подразделений в «большой тройке» наблюдаются диспропорции. Так, по данным Счетной палаты США, объем финансирования *OFAC* Минфина США с 2014 по 2020 г. увеличился с 29,7 млн до 46,8 млн долларов США. Число сотрудников — со 163 до 204, при том, что количество доступных ставок было еще выше. Со 173 в 2014 г. оно выросло до 259 в 2020 г. Более скромно выглядят ресурсы *SPI* Госдепартамента. За тот же период они выросли с 2,3 до 3,2 млн. Число сотрудников даже сократилось — с 12 до 9. При том, что доступные ставки увеличились с 13 до 21 (данная тенденция, видимо, отражала общий дефицит кадров в Госдепартаменте в период президентства Д. Трампа). *BIS* Минторга имеет еще меньший бюджет. Он увеличился с 1,1 млн до 1,4 млн. Число сотрудников составило 9 человек и в 2020 г. было равно аналогичному показателю в 2014 г. Число ставок не менялось и составляло 10 единиц¹⁵⁰. Иными словами, ресурсы *OFAC* значительно превосходят финансовое и кадровое обеспечение *SPI* и *BIS*, что может объясняться более частым применением финансовых санкций, а также большими объемами технической работы.

Наряду с «большой тройкой» в политике санкций играют роль и другие ведомства. В частности, Министерство юстиции осуществляет уголовное преследование нарушителей режима санкций. Правоприменительная практика в отношении нарушителей осуществляется также и финансовыми регуляторами: Комиссией по ценным бумагам и биржам, Национальной администрацией кредитных союзов, Федеральной резервной системой, Комиссией по торговле товарными фьючерсами. Вопросы санкций так или иначе касаются деятельности Пентагона, Министерства энергетики и Министерства внутренней безопасности.

Рассмотрим специфику функционирования обозначенной институциональной системы на данных 2020 г.

Анализ

Президент США принимает ключевые решения по санкциям, а затем делегирует их исполнение органам исполнительной власти. Это объясняет относительно небольшое число событий, связанных с

¹⁵⁰ Treasury and State Have Received Increased Resources for Sanctions Implementation but Face Hiring Challenges // U.S. Government Accountability Office.
URL: <https://www.gao.gov/products/gao-20-324>

действиями главы государства в сравнении с его администрацией. В БСС за 2020 г. зафиксировано 50 событий. Их можно условно разделить на рутинные и уникальные.

К числу рутинных относятся продления режимов чрезвычайного положения по отдельным темам. В 2020 г. с пролонгацией режимов связано 33 события. Д. Трамп продлевал все действующие режимы чрезвычайных положений, в т.ч. объявленные его предшественниками. Фактически речь шла о 35 режимах (в двух эпизодах были приняты решения сразу по двум ЧП). Впрочем, отмена решений предшественников все-таки встречается за пределами наблюдаемого периода. Так, например, Дж. Байден отменил введенное Д. Трампом чрезвычайное положение по Международному уголовному суду (МУС). Указ Д. Трампа № 13928 от 11 июня 2020 г. грозил блокирующими и визовыми санкциями сотрудникам МУС в случае преследования американских граждан¹⁵¹. Однако Дж. Байден предпочел чрезвычайное положение отменить¹⁵².

К числу уникальных событий принадлежат новые исполнительные указы. В рассматриваемый период насчитывалось девять таких событий. Три указа направлены против китайских телекоммуникационных компаний и были изданы во исполнение указа № 13873 от 15 мая 2019 г.¹⁵³ Все три указа ограничивали действие в США определенных компаний. Причем по одному указу было издано в отношении китайских электронных сервисов WeChat и TikTok (обе компании добились приостановки действия указов в федеральных судах первой инстанции и впоследствии указы были отменены Дж. Байденом¹⁵⁴). Еще один указ (№13959 от 12 ноября 2020 г.) вводил новое чрезвычайное положение в связи с так называемыми

¹⁵¹ Blocking Property of Certain Persons Associated With the International Criminal Court // U.S. President.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court>

¹⁵² Executive Order on the Termination of Emergency with Respect to the International Criminal Court // U.S. President.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/01/executive-order-on-the-termination-of-emergency-with-respect-to-the-international-criminal-court/>

¹⁵³ Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>

¹⁵⁴ Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries // U.S. President.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>

«коммунистическими китайскими военными компаниями»¹⁵⁵. Он запрещал доступ таким компаниям на американский фондовый рынок (Дж. Байден впоследствии модифицировал документ)¹⁵⁶. Указ № 13936 во исполнение нового «Акта об автономии Гонконга 2020 г.» и более ранних законов вводил чрезвычайное положение и отменял торговые преференции в отношении Гонконга¹⁵⁷. Указ 13953 фиксировал угрозу зависимости США от импорта минералов из КНР, но не предполагал санкций или чрезвычайного положения¹⁵⁸.

Другим важным приоритетом указов президента США стал Иран. В 2020 г. Д. Трамп подписал два указа. Указ № 13949 от 21 сентября 2020 г. определял санкции против поставщиков вооружений в Иран¹⁵⁹, а указ № 13902 от 10 января 2020 г. расширял секторальные санкции. Всего же за период президентства Д. Трампа было подписано пять указов в отношении Ирана¹⁶⁰.

Среди функциональных направлений в рассматриваемый период, наряду с упомянутым указом по МУС, был подписан Указ № 13926 «О продвижении свободы религии за рубежом»¹⁶¹. Он не фиксировал чрезвычайное положение, но предусматривал возможность санкций против нарушителей свободы религии.

Отдельный кластер событий — подписание президентом новых законов, предполагающих, среди прочего, использование санкций. В 2020 г. таких законов было подписано три: упомянутый «Акт об автономии Гонконга»¹⁶², «Акт о политике прав человека в отноше-

¹⁵⁵ Addressing the Threat from Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/17/2020-25459/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-communist-chinese-military-companies>

¹⁵⁶ Executive Order 14024 of April 15, 2021 // U.S. President. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14032.pdf>

¹⁵⁷ Executive Order 13936 of July 14, 2020 // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization>

¹⁵⁸ Executive Order 13953 of September 30, 2020 // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/05/2020-22064/addressing-the-threat-to-the-domestic-supply-chain-from-reliance-on-critical-minerals-from-foreign>

¹⁵⁹ Executive Order 13949 of September 21, 2020 // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/23/2020-21160/blocking-property-of-certain-persons-with-respect-to-the-conventional-arms-activities-of-iran>

¹⁶⁰ Executive Order 13902 of January 10, 2020 // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00534/imposing-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran>

¹⁶¹ Executive Order 13926 of June 2, 2020 // U.S. President. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-12430/advancing-international-religious-freedom>

¹⁶² H.R.7440 — 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7440>

нии уйгуров»¹⁶³ и «Акт Цезаря о поддержке гражданского населения Сирии»¹⁶⁴. Интересная коллизия произошла с подписанием «Закона об оборонном бюджете 2021 г.»¹⁶⁵. В американской законодательной практике распространены случаи включения в оборонный бюджет других законов, в т.ч. о санкциях. В их числе была, например, новая версия «Закона об энергетической безопасности Европы», подразумевавшая санкции против трубопровода «Северный поток-2». Д. Трамп наложил вето на закон из-за политически неприемлемых для него ограничений по строительству стены на границе с Мексикой и переименованием ряда военных баз США. Однако вето Д. Трампа было преодолено обеими палатами Конгресса и закон вступил в силу.

Два интересных события связано с эпидемией *COVID-19*. 13 марта 2020 г. Д. Трамп подписал прокламацию, вводящую чрезвычайное положение в связи с эпидемией¹⁶⁶. В тексте прокламации отсутствовало упоминание санкций, однако сам документ использовался в качестве базы для ограничительных мер. В частности, 10 апреля был подписан Меморандум о визовых санкциях в том случае, если зарубежные страны будут задерживать возвращение своих граждан из США¹⁶⁷.

Наконец, примечательным событием можно считать решение президента США об исключении Судана из списка стран-спонсоров терроризма¹⁶⁸. Отмена санкций президентом является достаточно редким явлением. В 2020 г. оно было единственным позитивным эпизодом в числе 50 событий.

На уровне органов исполнительной власти санкционных событий насчитывается значительно большее. Лидером является Министерство финансов. За 2020 г. в БСС зафиксировано 186 событий. Из них 98 событий связано с введением блокирующих санкций и помещением тех или иных лиц или организаций в список *SDN*, то есть использование блокирующих санкций можно отнести к числу ключевых рутинных действий Минфина. В 2020 г. в *SDN* попало 386 фи-

¹⁶³ S.3744 — 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3744>

¹⁶⁴ H.R.31 — 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/31/text>

¹⁶⁵ H.R.6395 — 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395>

¹⁶⁶ Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak // U.S. President.

URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>

¹⁶⁷ Memorandum on Visa Sanctions // U.S. President. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-visa-sanctions/>

¹⁶⁸ Statement from the Press Secretary on Sudan // U.S. President. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-sudan/>

зических, 330 юридических лиц, 174 морских и воздушных судов. Лишь одно событие связано с новым списком «санкций по меню», причем использовалось оно в комбинации с привычными блокирующими санкциями. В него была внесена одна организация — турецкая государственная структура, выступающая контрагентом России в закупках систем С-400¹⁶⁹.

Из 98 случаев блокирующих санкций большую часть составляют действия, связанные с ограничительными мерами против Ирана. На них приходится 27 событий из 98. Значительная доля заблокированных лиц также приходится на Иран: 152 физических лица, 170 организаций и 127 морских и воздушных судов. Для сравнения, в отношении России блокирующие санкции в 2020 г. использовались семь раз. Под них попало 20 физических лиц и 18 организаций.

Другое рутинное действие — финансовые штрафы за нарушение режима санкций. В 2020 г. таких прецедентов было 15 (в отношении 16 компаний), но эта цифра меняется год от года. Например, в 2019 г. таких случаев было 26, а в 2018 — лишь 7. Всего с 2009 г. Минфин США заключил более 200 соглашений о штрафах (*settlement agreements*)¹⁷⁰. К рутинным действиям негативного характера (то есть устанавливающих или совершенствующих режимы санкций) следует добавить создание новых регламентов или внесение поправок в существующие. В 2020 г. выделяется восемь таких событий.

В числе позитивных действий Минфина США можно выделить два типа событий. Первый — исключение из санкционных списков. В 2020 г. таких случаев было лишь 17, тогда как расширялись списки 98 раз. В числе исключенных, например, российские компании ННК и ННК «Приморнефтепродукт», которые ранее были заблокированы из-за подозрений в поставках нефтепродуктов в КНДР¹⁷¹. Всего же за 2020 г. было исключено 63 физических, 79 юридических лиц и 8 судов. Второй тип позитивных событий — приостановка действия отдельных ограничений в форме общей лицензии или продления действия подобной лицензии. В 2020 г. зафиксировано 14 таких событий. Более редкие события — отмены штрафов или остановка расследования.

¹⁶⁹ Introduction of the Non-SDN Menu-Based Sanctions (NS-MBS) List; CAATSA – Russia-related Designations // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201214_33

¹⁷⁰ Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. No. 6. С.73-90.

¹⁷¹ Treasury Sanctions Individuals Laundering Cryptocurrency for Lazarus Group // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm924>

Среди типовых нейтральных событий — рекомендации по исполнению санкционного законодательства, обновление ответов на часто задаваемые вопросы, отчеты в Конгресс. БСС относит к нейтральным события и начало расследований против нарушителей санкций, так как их исход может быть как положительным, так и отрицательным. Всего за рассматриваемый год выделяется 28 таких событий.

С действиями Госдепартамента в БСС связано 57 событий. Большая их часть отражает визовые ограничения — 26 эпизодов. Здесь речь только о тех визовых санкциях, которые использовались в качестве самостоятельной меры и публиковались Госдепартаментом. На деле таких решений может быть больше. В частности, визовые ограничения, как самостоятельная мера без привязки к блокированию активов, используется против лиц, подозреваемых в коррупционных связях и нарушениях прав человека. Всего такие ограничения применялись против 87 физических лиц. Так, например, в 2020 г. под визовые санкции попал глава Чеченской Республики Р.А. Кадыров¹⁷². Но по линии Минфина США он был внесен в *SDN* намного раньше — в 2017 г.¹⁷³

Впрочем, в руках Госдепартамента есть и более серьезные ограничительные инструменты, предусмотренные отдельными режимами санкций. Например, в 2020 г. два раза расширялся список террористических организаций. Дважды расширялся список кубинских подсанкционных лиц. В отношении Кубы также ограничивалось авиасообщение и расширялся список объектов собственности, контролируемых правительством Кубы (в отношении такой собственности действуют отдельные ограничения). Дважды усиливались ограничения в отношении трубопроводного проекта «Северный поток-2». Применялись финансовые штрафы (например, компания *Airbus* обязалась выплатить 10 млн долларов за нарушение ограничений в области экспорта вооружений)¹⁷⁴. Здесь же есть и позитивные события, хотя их намного меньше (шесть позитивных против 44 негативных и семи нейтральных): приостановка санкций (например, в отношении поставок электричества из Ирака в Иран), исключение из спи-

¹⁷² Public Designation of Russian National Ramzan Kadyrov Due to Involvement in Gross Violations of Human Rights // U.S. Department of State.
URL: <https://2017-2021.state.gov/public-designation-of-russian-national-ramzan-kadyrov-due-to-involvement-in-gross-violations-of-human-rights/index.html>

¹⁷³ Treasury Targets Individuals Involved in the Sergei Magnitsky Case and Other Gross Violations of Human Rights in Russia // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0240>

¹⁷⁴ U.S. Department of State Concludes \$10 Million Settlement of Alleged Export Violations by Airbus // U.S. Department of State.
URL: <https://2017-2021.state.gov/u-s-department-of-state-concludes-10-million-settlement-of-alleged-export-violations-by-airbus-se/index.html>

ска террористических организаций (например, Исламского движения Восточного Туркестана*), исключение из списка стран-спонсоров терроризма во исполнение решения президента США (Судан), отмена визовых ограничений (в отношении Ганы), отмена ограничений по тематике военного экспорта. Среди нейтральных событий — статистические отчеты, рекомендации, планы по смягчению санкций (в отношении Венесуэлы) и др.

В отношении Бюро промышленности и безопасности Минторга США в БСС зафиксировано 37 событий. Семь из них связано со «Списком организаций» (*Entity List*). Одно событие — с новым «Списком конечных потребителей военной продукции» (*MEU List*). Примечательно, что в *Entity List* за 2020 г. было внесено 254 зарубежных фирм, тогда как в *MEU List* — 103. Денежные штрафы против нарушителей режимов торговых санкций использовались, как минимум, дважды. Компания «Карл Цейс» заплатила всего 55 тыс. долларов¹⁷⁵, а «*Nordic Maritime*» — уже 31,4 млн долларов¹⁷⁶. Впрочем, это не самые высокие штрафы. Например, китайская *ZTE* в 2018 г. пришла к соглашению о штрафе в 1 млрд долларов за поставки товаров с американскими компонентами в Иран. Еще 400 млн компания обязалась предоставить на депозит, которые обнулялся бы в случае новых нарушений¹⁷⁷. В числе других событий — появление новых регламентов и поправки к уже существующим. К позитивным событиям, как и в случае других ведомств, относятся выдачи лицензий или их продление. Вообще 2020 г. отличился явным креном в сторону Китая — 24 события из 37. Это связано с активной деятельностью администрации Д. Трампа по ограничениям в адрес китайских телекоммуникационных компаний.

Наконец, с деятельностью Министерства юстиции связано 42 события. Они представляют собой применение уголовного законодательства в адрес нарушителей режимов санкций. Зачастую речь идет о случаях преднамеренных нарушений. Они связаны с арестами, предъявлением обвинений, заключением под стражу, признанием вины обвиняемыми, конфискациями имущества и др. 37 из 42

* Организация, деятельность которой запрещена в России.

¹⁷⁵ Lester M. U.S. BIS Imposes \$55k Penalty on Zeiss // EU Sanctions. 08.09.2020. URL: <https://www.europeansanctions.com/2020/09/us-bis-imposes-55k-penalty-on-zeiss/>

¹⁷⁶ O’Kane M. BIS Imposes \$31m Penalty on Nordic Maritime Plc // EU Sanctions. 03.09.2020. URL: <https://www.europeansanctions.com/2020/09/bis-imposes-31m-penalty-on-nordic-maritime-plc/>

¹⁷⁷ McMillan B. and School J. Commerce Department Reaches New Settlement with China’s ZTE to Suspend Denial Order // Baker McKenzie. 07.06.2018. URL: <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/commerce-department-reaches-new-settlement-with-chinas-zte-to-suspend-denial-order/>

событий — негативные. В их числе, например, действия Минюста по делу о попытке покупки в США турбины для предположительно российской компании, находящейся под санкциями¹⁷⁸. Нейтральных событий — 4. В одном случае речь о руководстве по соблюдению режимов санкций. В трех случаях — о незавершенных расследованиях. Лишь одно позитивное событие связано с ходатайством прокурора США по Южному округу Нью-Йорка в Федеральный суд США Манхэттена о прекращении производства по делу Али Садра — мальтийского банкира иранского происхождения. Он был арестован еще в 2018 г. Более того, в марте 2020 г. он был признан виновным судом присяжных, в т.ч. в нарушении *IEEPA*. Однако затем выяснилось, что обвинение скрыло от суда ряд материалов дела. Приговор был отменен, а работники прокуратуры привлечены к дисциплинарной ответственности¹⁷⁹. Впрочем, подобные события являются скорее исключением. В целом, действия Минюста грозят наиболее серьезными последствиями в сравнении с другими ведомствами, так как предполагают уголовное преследование. Большая часть событий в 2020 г. связана с Ираном (19 из 42). Затем следует КНР (семь), КНДР (четыре), Венесуэла (три), Россия (два).

* * *

Проведенный анализ показывает, что Министерство финансов США явно выделяется среди остальных ведомств как по своему ресурсному обеспечению (число ставок, ежегодного финансирования), так и по числу предпринимаемых действий. Общее число событий, связанных с Минфином равно аналогичному числу событий, инициированных Белым домом, Госдепартаментом, Министерством торговли и Министерством юстиции вместе взятыми. Подобный перекокс может объясняться ростом востребованности таргетированных финансовых санкций во внешней политике США. Министерство финансов оказывается на острие американской политики санкций.

Вместе с тем, подобный дисбаланс трудно назвать дисфункцией. Остальные институты обладают значительными полномочиями в своих областях и активно применяют их. Госдепартамент осуществляет политическую координацию политики санкций, применяет визовые

¹⁷⁸ Italian national sentenced to federal prison for attempting to evade U.S. national security trade sanctions // U.S. Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/usao-sdga/pr/italian-national-sentenced-federal-prison-attempting-evade-us-national-security-trade>

¹⁷⁹ O’Kane M. U.S. Prosecutors Seek to Dismiss Case Against Iranian Banker after Conviction // EU Sanctions. 11.06.2020. URL: <https://www.europeansanctions.com/2020/06/us-prosecutors-seek-to-dismiss-case-against-iranian-banker-after-conviction/>

ограничения, а также меры по ряду функциональных проблем (нераспространение, коррупция и т.п.). Минторг администрирует сегмент торговых санкций. И если по числу событий он заметно уступает Минфину, то по количеству попавших в 2020 г. под санкции компаний он даже превзошел его. Что касается Минюста, то относительно небольшое число событий здесь компенсируется тяжестью последствий. Арест или заключение под стражу несопоставимы даже с самими жесткими финансовыми ограничениями. Иными словами, данные 2020 г. показывают «позитивную несбалансированность» политики санкций США на уровне исполнительной власти. Более заметная роль Минфина компенсируется другими ведомствами с точки зрения их уникальных функций и сфер ответственности, а также тяжестью последствий от применяемых ими мер. Президент, как правило, продлевает режимы санкций, запущенные предшественниками. Однако типичной моделью его поведения является объявление новых чрезвычайных положений или уточнение старых.

Проведенный анализ, конечно, имеет свои ограничения. Во-первых, рассмотрен всего лишь один год. Предыдущие исследования показывают¹⁸⁰, что число событий год от года может меняться, хотя это и не означает смену ведомственного функционала. Во-вторых, события имеют разное воздействие на лица, организации и страны под санкциями. БСС подобную разницу не учитывает, а частота событий не всегда может адекватно отразить закономерности. Вместе с тем, определение «весов» событий представляется весьма трудной методологической задачей. Например, формально штраф является более мягкой мерой, чем блокирующие санкции. Но блокирование мелкой фирмы несопоставимо с миллиардным штрафом против крупной компании. В-третьих, БСС может попросту пропускать отдельные события. Высокий уровень прозрачности принятия решений в США позволяет сводить число таких пропусков к минимуму. Однако они неизбежны с учетом того, что изучается «микроуровень», который состоит из большого числа событий. Дальнейшее направление исследования — сбор новых данных, а также изучение «микроуровня» политики санкций на уровне Конгресса и органов судебной власти США.

¹⁸⁰ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

Политика санкций Великобритании: институциональные механизмы и российское направление¹⁸¹

Иван Тимофеев

Постановка проблемы

После выхода из Европейского союза Великобритания ведет самостоятельную политику санкций. За последние пять лет Лондон сформировал законодательную базу по вопросу ограничительных мер и практику их применения. С началом российской операции на Украине в 2022 г. санкции против России заняли приоритетное место в британской политике. Одновременно с союзниками по НАТО и другими партнерами, Соединенное Королевство ввело ряд финансовых, торговых, визовых и иных ограничений в отношении России. Формальные санкции сочетаются с неформальными бойкотами, которые ведутся бизнесом. По своему масштабу новые санкции не имеют прецедентов. Они чреватые значительным ущербом как России, так и самой Великобритании.

В российской и зарубежной литературе уже существует ряд исследований британской политики санкций после *Brexit*. Следует упомянуть доклады Королевского объединенного института оборонных исследований (*RUSI*)¹⁸², других зарубежных исследователей¹⁸³, а также наработки отечественных авторов¹⁸⁴. Однако в имеющейся

¹⁸¹ Впервые опубликовано в журнале “Современная Европа” (Тимофеев И.Н. Политика санкций Великобритании: институциональные механизмы и российское направление // Современная Европа. 2022. № 4. С. 22-36. URL: <http://www.sov-europe.ru/2022-4/politika-sanktsij-britanii-institutsionalnye-mekhanizmy-i-rossijskoe-napravlenie.html>)

¹⁸² Chase I., Dall E., Keatinge T. Designing Sanctions After Brexit. Recommendations on the Future of UK Sanctions Policy // RUSI Occasional Paper. September 2019. 51 p.; Chase I., Dall E., Keatinge T. Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy // RUSI Occasional Paper. May 2020. 27 p.

¹⁸³ Moret E., Pothier F. Sanctions After Brexit. The Future of Joint UK-EU Work on Sanctions Faces Substantial Risk // Survival. 2018. Vol. 60. No. 2. Pp. 179-200.

¹⁸⁴ Гландин С.В., Панов Ф.Ю. Применение экономических и финансовых санкций Великобритании после Brexit // Закон. 2020. № 6. С.142-158; Хесин Е.С. Россия-Британия: экономические отношения в условиях санкций и брекзита // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2019. Том 2. № 12. С. 164-180; Годованюк К.А. Ядерная сделка с Ираном – позиция Лондона // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 3. С. 106-112.

литературе остается множество пробелов, которые оставляют ряд исследовательских вопросов: в чем специфика институционального дизайна политики санкций Великобритании на современном этапе? Каковы основные тенденции их применения? Каковы особенности санкций в отношении России? Данные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи.

Выдвигаются следующие гипотезы. Во-первых, британская политика санкций характеризуется специфическим институциональным дизайном, одной из особенностей которого является концентрация механизмов в одном базовом законодательном акте и относительно высокой автономией исполнительной власти. Вместе с тем, Лондон использует универсальные санкционные инструменты, сопоставимые с аналогами в США и ЕС. Во-вторых, Великобритании свойственна высокая активность применения санкций. Ее объемы представляются меньшими в сравнении с США и ЕС, но большими в сравнении с КНР и Россией. В-третьих, российское направление становится для Лондона приоритетным как с точки зрения количества вводимых санкций, так и разнообразия применяемых методов.

Первая гипотеза тестируется на основе анализа базовых нормативно-правовых актов, регулирующих британскую политику санкций. Вторая гипотеза проверяется на основе Базы данных санкционных событий (БДСС) Российского совета по международным делам¹⁸⁵. В базе отражены прецеденты использования ограничительных мер ключевыми странами-инициаторами, включая Великобританию. Третья гипотеза изучается как на базе новых нормативно-правовых документов по России, так и с использованием данных БДСС.

Под санкциями будем понимать ограничительные меры, вводимые страной-инициатором или группой таких стран в отношении страны-мишени или их группы для достижения политических целей¹⁸⁶. В числе ключевых — принуждение страны-мишени к смене своего политического курса, нанесение ущерба и ограничение ее экономического и военного потенциала, а также посылка политических сигналов¹⁸⁷. Санкции могут включать в себя заморозку активов и запреты на транзакции с отдельными лицами и организациям (блокирующие санкции), ограничения для отдельных секторов экономи-

¹⁸⁵ Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского Союза. Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. № 2. С.17-27.

¹⁸⁶ Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. Том 2. № 59. С.26-42.

¹⁸⁷ Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions in T. Beirsteker S. Eckert, M. Tourihno (eds). Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, New York: Cambridge University Press. 2016. Pp. 38-59.

ки страны-мишени (секторальные санкции), контроль экспорта и импорта (торговые санкции), ограничения свободы передвижения и транспортного сообщения (визовые санкции, запреты на использование воздушного и морского пространства), ограничения на инвестиции.

Многие из упомянутых мер являются таргетированными или «умными» санкциями, то есть направленными на отдельных лиц, а не страну в целом. Парадигма «умных санкций» доминировала в практике ключевых стран-инициаторов последние два десятилетия¹⁸⁸. Однако в некоторых случаях точечные санкции приводили к серьезным эффектам для экономики стран-мишеней¹⁸⁹. То есть будучи формально направленными против отдельных лиц, они оказывали влияние на страну-мишень в целом. Санкции против России, которые вводятся с февраля 2022 г., знаменуют изменение парадигмы. На смену «умным санкциям» приходит «санкционное цунами» или «ковровая бомбардировка экономики», когда применяется одновременно самый широкий набор инструментов в предельно сжатый отрезок времени¹⁹⁰. Смена парадигмы свойственна как Великобритании, так и ее союзникам по НАТО.

Следует также различать многосторонние и односторонние ограничительные меры. К первым относятся те ограничения, которые вводятся решением Совета Безопасности ООН и исполняются странами-членами¹⁹¹. Вторые вводятся странами-инициаторами в обход решений СБ ООН на основе собственного законодательства.

Британская политика санкций: институциональный дизайн

Политика санкций Великобритании регулируется законом «О санкциях и борьбе с отмыванием денег» (далее *SAMLA*) 2018 г.¹⁹² В нем определены виды ограничительных мер, цели их применения,

¹⁸⁸ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // International Interactions. 2015. Vol. 41. Pp.755-764.

¹⁸⁹ Douhan A. Negative Impact of Unilateral Coercive Measures: Priorities and Road Map // U.N. General Assembly Human Rights Council. 21.07.2020.
URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3884722?ln=en>

¹⁹⁰ Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Том 66. № 3. С. 23-32.

¹⁹¹ Jazairi I. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights // United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3823888>

¹⁹² Sanctions and Anti-Money Laundering Act // UK Government. 2018.
URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted/data.htm>

полномочия исполнительной и законодательной власти, процедура использования санкций и отчетности по их исполнению. Примечательно, что закон охватывает как те санкции, которая Великобритания должна использовать во исполнение резолюций СБ ООН, так и так называемые «необязательные» (*discretionary*) санкции, под которыми подразумеваются односторонние меры. Закон вводит и промежуточную категорию санкций, целью которых является исполнение иных международных соглашений, не охватываемых резолюциями СБ ООН. (ст. 1. *SAMLA*).

Полномочиями вводить санкции обладают профильные министры (*appropriate Ministers*), к числу которых относятся государственные секретари. Такими полномочиями обладает также Казначейство. К типам ограничительных мер принадлежат финансовые, визовые, торговые, транспортные (воздушные и морские), а также иные меры, в т.ч. необходимые для имплементации ограничительных мер СБ ООН. Санкции вводятся в форме регламента, который отражает режим ограничений в отношении той или иной страны или функциональной проблемы. Вводя новый регламент, профильный министр должен предоставить Парламенту отчет о мотивах введения санкций. Ст. 30 обязывает профильного министра ежегодно отчитываться по каждому регламенту перед Парламентом. Более того, ряд регламентов требует утверждения Парламентом. К ним относятся в том числе те регламенты, которые не предусматривают исполнения резолюций СБ ООН, то есть односторонние меры. Ст. 55 *SAMLA* предполагает утверждение таких регламентов обеими палатами Парламента в течение 28 дней. В частности, регламенты о санкциях в отношении России и Белоруссии проходили через Парламент.

Британский дизайн политики санкций отличается относительно высокой автономией исполнительной власти, в сравнении с США и ЕС. В США Президент обладает широкими полномочиями по введению санкций, регулируемых законом «О чрезвычайных экономических полномочиях» 1977 г. (*IEEPA*)¹⁹³. Он может весьма оперативно применять санкции своими исполнительными указами. Он также передает соответствующие полномочия на уровень отдельных ведомств, которые дополняют санкции своими подзаконными актами (директивами, лицензиями и т.п.)¹⁹⁴. Однако начиная с 1970 гг. Конгресс предпринимал небезуспешные попытки ограничить полномочия Президента по ряду направлений. Например, по иранской те-

¹⁹³ International Emergency Economic Powers // U.S. Congress. 1977.
URL: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/7738>

¹⁹⁴ Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Том 66. № 3. С. 23-32.

матике сформировалась целая «паутина законов»¹⁹⁵, ограничившая маневр для исполнительной власти. Каждый закон может подразумевать отдельные виды отчетности исполнительной власти, то есть они менее стандартизированы, в сравнении с британским механизмом. В Европейском союзе процедура введения санкций более сложна, хотя и вполне работоспособна¹⁹⁶. Здесь требуется единогласная поддержка проектов решений и регламентов всеми членами Совета ЕС. Впрочем, случаи расхождений весьма редки. Так, например, в 2020 г. Кипр блокировал решение о санкциях против белорусских официальных лиц, пытаясь добиться внимания к своим озабоченностям действиями Турции на шельфе в Восточном Средиземноморье¹⁹⁷. В конечном итоге, «белорусский пакет» все же был принят.

Вместе с тем, сами инструменты ограничительных мер универсальны. Великобритания применяет заморозку активов отдельных физических и юридических лиц, секторальные санкции, экспортный контроль, запреты на импорт и т.п. Аналогичные меры используются США, ЕС и многими другими. Великобритания заимствовала у своих союзников и так называемое «Правило 50%». Оно подразумевает, что финансовые санкции распространяются как на поименованных в санкционных списках лиц, так и на их дочерние предприятия или подконтрольные активы при условии, что доля владения составляет или превышает 50%¹⁹⁸.

Политика санкций распределяется между несколькими ключевыми ведомствами — Министерством иностранных дел, Казначейством и Министерством международной торговли. МИД принимает ключевые политические решения по санкциям. В частности, Министерство разрабатывает проекты регламентов и поправок к ним. Казначейство администрирует применение финансовых санкций. В его составе действует Офис по применению финансовых санкций (*OFSI*). Министерство внешней торговли администрирует ограничения на импорт и экспорт. В его структуре функционирует Объединенная

¹⁹⁵ Hanauer L. The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement // Rand Corporation. 2015. 38 p.

¹⁹⁶ Giumelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova, A. The When, Where and Why of European Union Sanctions // European Security. 2020. Vol. 30. No.1. Pp.1-23.; Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского Союза. Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. No.2. С. 17-27.

¹⁹⁷ Тадтаев Г. СМИ узнали о блокировке Кипром санкций Евросоюза против Белоруссии // РБК. 10.07.2020.
URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/09/2020/5f59a8619a7947415cf7054f>

¹⁹⁸ UK Financial Sanctions General Guidance for Financial Sanctions Under the Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 // UK Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf

группа по экспортному контролю (*ЕСЖУ*). Подобная структура напоминает американский механизм, где ключевыми ведомствами также выступают Минфин, Минторг и Госдеп. К политике санкций могут привлекаться и другие ведомства. Например, в британском законодательстве транспортные санкции выделяются в отдельную категорию. Соответственно Министерство транспорта вовлекается в их имплементацию.

Практика принудительных мер уголовного или административного характера в отношении нарушителей британских режимов санкций в Великобритании после *Brexit* только формируется. Можно констатировать заимствование целого ряда американских подходов. Например, в процессе административного преследования важными смягчающими обстоятельствами является добровольное раскрытие нарушений, дающее скидку на штраф в размере до 50%. Сходной является и классификация нарушений. В американском случае речь о «вопиющих» и «не вопиющих» нарушениях¹⁹⁹, в британском — о «серьезных» и «крайне серьезных»²⁰⁰. Вместе с тем, число расследований пока несопоставимо. С 2019 г. *OFSI* расследовал шесть нарушений²⁰¹, тогда как *OFAC* — профильный офис Минфина США — 63²⁰². Такая разница может объясняться тем, что многие расследования *OFAC* касаются нарушений, произошедших за несколько лет до вынесения решения о штрафе, тогда как в случае *OFSI* такого запаса по времени не было из-за сравнительной «молодости» британской политики санкций. В будущем можно ожидать меньшего числа применения штрафов в Великобритании в сравнении с США и в силу меньшей плотности транзакций в британской финансовой системе в сравнении с американской. Свою политику штрафных мер ведет и *ЕСЖУ* за нарушение норм экспортного контроля²⁰³. Здесь также прослеживаются параллели с работой американского Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли. И в Ве-

¹⁹⁹ Appendix A to Part 501. Economic Sanctions Enforcement Guidelines // U.S. Federal Register. 2008.

URL: https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/enf_guide_09082008.pdf

²⁰⁰ Monetary Penalties for Breaches of Financial Sanctions. Guidance // UK Government. 2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1051875/Monetary_Penalties_Guidance__Jan_2022_.pdf

²⁰¹ Enforcement of Financial Sanctions // UK Government. 2022.

URL: <https://www.gov.uk/government/collections/enforcement-of-financial-sanctions>

²⁰² Civil Penalties and Enforcement // U.S. Department of the Treasury. 2022.

URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information>

²⁰³ Importers and Exporters: Financial Sanctions – Frequently Asked Questions // UK Government. 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/ofsi-guidance-html-documents/importers-and-exporters-financial-sanctions-frequently-asked-questions>

ликобритании, и в США существует уголовная ответственность за нарушение режимов санкций. В обеих странах важным основанием для уголовного преследования является наличие умысла и преднамеренных схем обхода санкций. Аналогичная практика существует в отдельных странах ЕС, например, в Германии.

Санкционные события. Великобритания и другие инициаторы

База данных санкционных событий РСМД показывает повышение санкционной активности Великобритании. Речь о самых разных событиях — от применения ограничительных мер в отношении отдельных лиц, до их смягчения или отмены. В 2020 г. в базе отмечено 58 событий, из которых 34 были «негативными» (введение санкций, их расширение и т.п.). В числе «негативных» событий непосредственно с Россией было лишь четыре. В 2021 г. отмечено 83 события, из них 48 негативных. Непосредственно по России — всего три события. В начале 2022 г. наблюдается резкий рост числа санкционных событий. За первые три месяца он составил 67 единицы, то есть больше, чем за весь 2020 г. Из них «негативными» были 35 событий. С Россией связано 23 единицы.

Для сравнения, по ЕС (не считая действий отдельных стран-членов и стран-партнеров) в 2020 г. было зафиксировано 110 событий, из которых 60 «негативных». В числе последних — 14 в связи с Россией. В 2021 г. эти показатели составляли соответственно 137, 70 и 9. В первом квартале 2022 г. — 45, 31 и 17.

По США в 2020 г. насчитывалось 440 событий, из которых 300 были «негативными». В числе «негативных» к России относилось 17 событий. В 2021 г. речь шла о 488, 302 и 31 случае, а в первом квартале 2022 г. — о 104, 72 и 29 событиях.

Представленные данные показывают, что общим для США, ЕС и Великобритании стал существенный рост санкционных событий, связанных с Россией. Особенностью Соединенного Королевства является как наращивание числа событий в целом, так и более впечатляющее расширение российского трека. Значительный рост фиксируется в первом квартале 2022 г. в связи с российской операцией на Украине. В случае Великобритании подобный рост наиболее заметен.

Для сравнения, Китай в 2020 г. характеризуется всего 11 событиями, из которых 9 были «негативными». Из них шесть было направлено против США, а три представляли собой создание новых санкционных механизмов. В 2021 г. в БДСС отмечалось 20 событий,

из которых «негативными» было 15. Разброс стран-мишеней существенно вырос. Объяснялось это тем, что Китай вводил ответные санкции на ограничения западных стран в связи с правами человека и другими темами. Так, против США было направлено шесть действий, Великобритании — два и по одному в отношении Бельгии, ЕС, Канады, Литвы. В 2022 г. пока наблюдается лишь одно событие — санкции против трех американских оборонных компаний. Впрочем, в БДСС отражаются лишь меры, имеющие формальное выражение. Тогда как КНР вполне может сочетать их и с неформальными ограничительными мерами.

Россия в 2020 г. выступила инициатором 17 событий, из которых «негативными» было девять. Под санкции попадали инициаторы ограничительных мер в отношении России, а также применялись меры в отношении «нежелательных организаций». В 2021 г. таких событий было уже 28, из которых «негативными» обозначено 21. Ограничения вводились против США, Великобритании, Канады, Чехии, Украины, Польши, Нидерландов, Германии. В первом квартале 2022 г. отмечается 14 событий, 12 из которых «негативны». Все они введены против инициаторов санкций в отношении самой России.

В сравнении с западными странами, Китай и Россия не показывают большой активности в области применения санкций. И в том, и в другом случае речь нередко идет об ответных мерах на вводимые ограничения. Вместе с тем, в российском случае наблюдается рост числа санкционных событий в первом квартале 2022 г., что очевидно связано с аналогичным ростом санкционного давления со стороны Запада.

Санкции Великобритании в отношении России

Ключевым правовым механизмом британских санкций в отношении России можно считать Регламент по России 2019 г.²⁰⁴ Его целью было «стимулирование России к отказу от действий по дестабилизации Украины», включая проблему Крыма и Донбасса. До 2022 г. Регламент в целом воспроизводил структуру санкций ЕС. В частности, в нем фиксировались визовые и блокирующие санкции (заморозка активов и запрет на предоставление экономических ресурсов) в отношении лиц, ответственных по мнению властей Великобритании, за дестабилизацию Украины. Список лиц отражался в соответствующем приложении. Ст. 6, ч. 2 Регламента четко пропи-

²⁰⁴ The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations // UK Government. 2019.
URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/introduction/made>

сывает определение данных «вовлеченных лиц». В их число входят и те, кто подконтролен данным лицам или действует от их имени. В частности, регламент фиксирует «Правило 50%» (ст. 7). В регламенте воспроизводились и секторальные санкции. В их числе — запрет на кредитование поименованных в приложении российских финансовых, энергетических и оборонно-промышленных компаний, а также их дочерних структур (здесь тоже действует «правило 50%»). В отношении энергетического сектора запрещались продажа или перепродажа товаров и услуг для добычи нефти на континентальном шельфе, в Арктике, а также в рамках проектов глубоководного бурения. Здесь же прописывалась и торговая блокада Крыма. Запрещался экспорт в Россию оборонной продукции, технологий и товаров двойного назначения.

Наряду с украинским пакетом против России применялись и другие режимы. В частности, блокирующие санкции использовались в отношении российских граждан в ответ на предполагаемое применение нервнопаралитического вещества «Новичок» в 2018 и 2020 гг. («дело Скрипалей» и «дело Навального»). Блокировки осуществлялись в соответствии с Регламентом о санкциях за использование химического оружия 2019 г.²⁰⁵ В настоящее время в списке заблокированных лиц по нему числится 17 граждан России и Государственный НИИ органической химии и технологии. Кроме россиян в списке пять граждан и одно учреждение из Сирии²⁰⁶. Блокирующие санкции использовались и в рамках Регламента о санкциях за кибер-преступления 2020 г.²⁰⁷ В списки внесено 14 физических лиц и 3 юридических лица. Помимо россиян Регламент использовался в отношении двух граждан КНР, по одной организации из КНДР, КНР и Турции²⁰⁸. Россияне блокировались по Регламенту глобальных санкций в ответ на нарушение прав человека 2020 г.²⁰⁹ Здесь они соседствуют с гражданами Республики Беларусь, КНР, Саудовской Аравии и других стран (всего 75 физических и 6 юридических

²⁰⁵ The Chemical Weapons (Sanctions) (EU Exit) Regulations // UK Government. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/618/introduction/made>

²⁰⁶ Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Chemical Weapons // UK Government. 2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1061764/Chemical_Weapons.pdf

²⁰⁷ The Cyber (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2020 // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/597/contents/made>

²⁰⁸ Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Cyber // UK Government. 2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063152/Cyber.pdf

²⁰⁹ The Global Human Rights Sanctions Regulations // UK Government. 2020. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/680/contents/made>

лиц)²¹⁰. 14 граждан России числится и в списке по Регламенту о санкциях в рамках борьбы с коррупцией 2021 г.²¹¹, наряду с гражданами Судана, Ирака, ЮАР, Индии и др. (всего 27 лиц)²¹². Впрочем, применение данных регламентов можно считать периферийным. Они имели скорее характер политического сигнала и в отличие от «украинского пакета» не затрагивали российские компании или сектора экономики.

Российская специальная операция на Украине стала поводом для радикального усиления санкционной политики Великобритании. Еще за две недели до операции в качестве реакции на маневры российской армии на юго-западном направлении британский МИД внес поправки в Регламент о санкциях в отношении России 2019 г.²¹³ Теперь под блокирующие санкции могло попасть не только лицо, которое прямо или косвенно участвовало в событиях вокруг Украины, но и любое лицо, имеющее прямое или косвенное отношение к российскому правительству, а также работающее в стратегических секторах российской экономики в интересах российского правительства. В числе секторов — химическая промышленность, строительство, оборонно-промышленный комплекс, электроника, энергетика, добывающая промышленность, финансовый сектор, коммуникации и цифровые технологии, транспорт. Впрочем, до начала российской операции регламент не применялся.

После начала операции и вплоть до настоящего времени было принято еще восемь поправок к Регламенту 2019 г. Поправка 2 уточняла запреты на операции с долговыми обязательствами, запреты на ведение корреспондентских счетов в Великобритании, ряд ключевых понятий, а также исключений из режима санкций²¹⁴. Поправка 3 давала уточнения по ограничениям в отношении товаров двойного назначения, военных товаров, а также товаров для «критически значимых промышленных отраслей», вводила исключения для бытовой

²¹⁰ Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Global Human Rights // UK Government. 2022.

URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057481/Global_Human_Rights.pdf

²¹¹ The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations // UK Government. 2021.

URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/made>

²¹² Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Global Anti-Corruption // UK Government. 2022.

URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1057478/Global_Anti-Corruption.pdf

²¹³ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations // UK Government. 2022.

URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/regulation/3/made>

²¹⁴ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№2) Regulations // UK Government. 2022. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/194/contents/made>

электроники²¹⁵. Поправка 4 фиксировала ограничения на доступ в порты Великобритании морских судов под российским флагом или принадлежащих российским лицам, а также регистрацию таких судов²¹⁶. Поправка 5 определяла финансовые санкции в отношении активов Центральной Банка, Фонда национального благосостояния, Минфина России и подконтрольных им лиц²¹⁷. Поправка 6 расширяла экспортный контроль на авиакосмическую отрасль и услуги страхования для данной отрасли. Она вводила ограничения на доступ российских воздушных судов в Великобританию, запрещая их посадку, пролет в воздушном пространстве страны, регистрацию в Соединенном Королевстве²¹⁸. Поправка 7 расширяла критерии для блокирования «вовлеченных лиц». В их числе, например, блокирование со стороны США, Канады, Австралии и ЕС. Запрещалось техническое обслуживание судов и самолетов, принадлежащим заблокированным лицам²¹⁹. Поправка 8 вводила запрет на экспорт в Россию ряда «товаров роскоши» (ранее аналогичные меры приняла США и ЕС, причем речь о весьма широком наборе — от автомобилей и часов, до роялей и одежды в высоких ценовых категориях). Данная поправка также запрещала импорт российской стали и продукции черной металлургии. ЕС также ранее принимал аналогичное решение. Здесь же добавлялись ограничения по экспортному контролю: под него попадали технологии и товары, необходимые для переработки нефти, квантовые компьютеры и высокотехнологичные материалы (*advanced materials*).²²⁰ Кроме того, было объявлено о запрете на импорт серебра, товаров из дерева и иных продуктов, включая икру, а также повышение тарифов на резину и алмазы²²¹. Наряду с другими членами «Большой Семерки», Великобритания отменила режим наибольшего благоприятствования в торговле с Россией и

²¹⁵ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 3) Regulations // UK Government. 2022. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/195/contents/made>

²¹⁶ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 4) Regulations // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/203/made>

²¹⁷ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 5) Regulations // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/205/contents/made>

²¹⁸ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 6) Regulations // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/241/contents/made>

²¹⁹ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 7) Regulations // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/395/contents/made>

²²⁰ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 8) Regulations // UK Government. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/452/made/data.pdf>

²²¹ UK Announces Further Import Sanctions against Russia // UK Government. URL: https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-further-import-sanctions-against-russia?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications-topic&utm_source=c7895b38-02ff-4495-9183-eb9196464657&utm_content=daily

Белоруссией²²². Поправка 9 запрещала провайдерам интернет-услуг предоставлять доступ к социальным сетям, сервисам, приложениям российским лицам под санкциями²²³. Также объявлено о запрете на предоставление россиянам (вне зависимости от санкционных списков) услуг в области консалтинга, бухгалтерии и *PR*²²⁴.

Наряду с указанными поправками, Лондон активно вводил блокирующие финансовые санкции в отношении российских граждан и организаций. 22 февраля заблокировано трое крупных предпринимателей (Геннадий Тимченко, Игорь и Борис Ротенберги) и пять банков (банк «Россия», Черноморский банк развития, ИС банк, Генбанк и Промсвязьбанк). Данные меры можно было считать громким предупреждением, которое закономерно было проигнорировано Москвой. Спустя два дня последовала новая волна. На этот раз были заблокированы крупные оборонные предприятия (Объединенная судостроительная корпорация, Объединенная авиастроительная корпорация, Уралвагонзавод, Ростех, Тактическое ракетное вооружение, а также банк ВТБ — один из крупнейших российских финансовых институтов). В списки заблокированных лиц внесли и пятерых граждан России, включая детей крупных государственных деятелей, занимающих различные управленческие посты. 25 февраля в список заблокированных лиц власти Великобритании добавили Президента России Владимира Путина и Министра иностранных дел Сергея Лаврова. Сама по себе такая мера является редкостью. Обычно инициаторы санкций предпочитают не блокировать высших должностных лиц. Однако данный шаг был осуществлен и другими инициаторами, включая США и ЕС. 28 февраля запрещены транзакции с Центральным Банком, Фондом национального благосостояния и Минфином России. В этот же день списки заблокированных лиц пополнили Банк Открытие, Совкомбанк и Внешэкономбанк. В течение марта, апреля и мая блокирующие санкции в отношении российских лиц интенсивно расширялись. Под них попали Российский фонд прямых инвестиций, компании Согаз, Зеленодольский судостроительный завод, Роснефть Аэро, Уральский банк реконструкции и развития, Альфа-Банк, Алроса, Газпромбанк, Русгидро,

²²² UK Announces New Economic Sanctions against Russia // UK Government.

URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-new-economic-sanctions-against-russia>

²²³ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 9) Regulations // UK Government.

URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2022/477/made/data.pdf>

²²⁴ Russia Cut Off From UK Services // UK Government.

URL: https://www.gov.uk/government/news/russia-cut-off-from-uk-services?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications-topic&utm_source=82c72197-4728-4d31-9c48-2e4d1a67f2d3&utm_content=immediately

Россельхозбанк, РЖД, Российская венчурная компания, СМП Банк, Совкофлот, Московский кредитный банк, Сбербанк, медиагруппа «Россия Сегодня» и др. Среди физических лиц такие крупные бизнесмены и государственные чиновники как Игорь Шувалов, Алишер Усманов, Роман Абрамович, Игорь Сечин, Андрей Костин, Алексей Миллер, Николай Токарев, Дмитрий Лебедев, Герман Греф, Дмитрий Шугаев, Олег Тиньков, Юрий Трутнев, Леонид Михельсон, Тигран Худавердян, все члены Государственной Думы и Совета Федерации, голосовавшие за признание суверенитета Луганской и Донецкой народных республик²²⁵.

Всего в британском списке заблокированных лиц (*Consolidated List of Financial Sanctions*) по состоянию на май 2022 г. числилось 1255 физических и 148 юридических лиц²²⁶. Для сравнения, ЕС заблокировал 1110 физических и 83 юридических лиц²²⁷. В США только по исполнительному указу 14024 заблокировано 826 физических и юридических лиц. Этот правовой механизм является ключевым для блокирующих санкций в связи с военной операцией на Украине. Сюда можно добавить и 232 лица, которые были заблокированы по «украинскому досье» с 2014 г. по иным указам (13660, 13661, 13662 и др.). Итого — 1058 лиц. Это число не учитывает тех, кто был заблокирован по иным направлениям — «вмешательство в выборы», права человека, конфликт в Сирии и т.п.²²⁸

Иными словами, блокирующие санкции Лондона во многом совпадают с аналогичными мерами США и Европейского союза. То же можно сказать и об экспортном контроле. Его правила имеют в британском случае свою специфику. Например, Лондон не ведет отдельные списки физических и юридических лиц, на которые распространяются определенные торговые ограничения, тогда как США, ЕС и, например, Япония, такие списки ведут. Однако номенклатура товаров, в отношении которых введен экспортный контроль в целом совпадает с другими инициаторами, включая электронику, товары двойного назначения, оборудование для нефтепереработки, товары роскоши и др.

²²⁵ Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Russia // UK Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1073489/Russia.pdf

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the European Union. 17.03.2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220414>

²²⁸ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) // U.S. Department of the Treasury. 2022. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>

Можно говорить и о сходстве планов по дальнейшему наращиванию санкций. Важную роль в них занимает частичный или полный отказ от импорта российского ископаемого топлива. США уже полностью запретили его ввоз²²⁹. Европейский союз запретил поставки угля после августа 2022 г.²³⁰ Великобритания пока формальных запретов не ввела, но озвучивала планы отказа от угля и нефти из России до конца 2022 г.²³¹ Такие расхождения можно считать временными. Вытесняя российское сырье, инициаторы санкций руководствуются своими экономическими интересами и степенью зависимости от российских сырьевых товаров. Введение санкций по ним будет неоднородным, но сам курс на отказ от сырья из России является общим для указанных инициаторов санкций.

Таким образом, можно говорить о применении в отношении России практически всего набора санкций, предполагаемых британским законодательством. Впрочем, это не говорит об исчерпанности санкционных инструментов. В будущем, санкции могут наращиваться путем расширения списка заблокированных лиц, номенклатуры товаров, ограниченных экспортными контролем и запретами на импорт, запретами на инвестиции и т.п. Возможны и новые качественные изменения. В их числе — конфискация собственности российских лиц, которая ранее была заморожена в юрисдикции Великобритании по причине введения блокирующих санкций. В настоящее время подобная практика получает свое развитие в законодательстве США. Вполне вероятно ее отражение и в британском законодательстве и правоприменении.

* * *

После выхода из Европейского союза Великобритания перезапустила механизмы самостоятельно политики санкций. Был доработан институциональный дизайн и появился базовый «Закон о санкциях и борьбе с отмыванием денег». На его основе подготовлены регламенты, отражающие политику санкций по отдельным направлениям. Несмотря на специфику институтов и законодательства, можно говорить об универсальности санкционных инструментов, применяемых

²²⁹ Prohibiting Certain Imports and New Investments with Respect to Continued Russian Federation Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine // U.S. President. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_14066.pdf

²³⁰ Council Decision 2014/512 CFSP // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20220409>

²³¹ Британия намерена отказаться от импорта угля и нефти из РФ до конца года // Интерфакс. 06.04.2022. URL: <https://www.interfax.ru/world/833558>

Лондоном и его союзникам — прежде всего, США и ЕС. Ими используются сходные инструменты блокирующих финансовых санкций, торговых ограничений, транспортных запретов и т.п. Сопоставимы и параметры принудительных мер в отношении нарушителей санкционных режимов.

База данных санкционных событий показывает достаточно высокую активность Лондона в применении санкций. Однако место России в общей доле санкционных действий Великобритании до 2022 г. было второстепенным: число таких событий было невелико. Резкое изменение политической обстановки в феврале 2022 г. привело и к взрывному обострению политики санкций как в количественном, так и в качественном отношении.

В целом, можно говорить о высоком уровне координации политики санкций Лондона, Брюсселя и Вашингтона. Им присущ сопоставимый охват российских физических и юридических лиц блокирующими санкциями, общие направления экспортного контроля и запретов на импорт, идентичные транспортные санкции. Прослеживается и общность стратегических целей, включая вытеснение российского сырья со своего рынка. Существуют отдельные расхождения по спискам заблокированных лиц или по тем или иным запретам. Например, США и ЕС, в отличие от Великобритании, пока не запретили консалтинговые услуги в интересах российских лиц. Но такие расхождения все же трудно назвать принципиальными. Политика санкций в отношении России на фоне украинского кризиса задействовала практически все возможные инструменты. Их применение не исчерпано. По мере углубления политических противоречий, можно ожидать расширения ограничительных мер в отношении России.

Политика санкций: однополярный или многополярный мир?²³²

И.Н. Тимофеев

Со времен окончания холодной войны спор о структуре современного мирового порядка превратился в одну из фундаментальных дискуссий. У нее есть как научная, так и политическая составляющая²³³. Ключевой вопрос состоит в том, можно ли считать современный мир однополярным или же он давно является многополярным и полицентричным? Данный вопрос имеет также и нормативную сторону: какой именно мир — однополярный или многополярный — более желателен и устойчив? Здесь же возникает еще один вопрос — в сторону какой модели движется мир в перспективе ближайших десятилетий? Можно ли говорить о признаках новой биполярности? Или же мир будущего вообще будет трудно представить себе в категориях полюсов и центров силы?

Под структурой мирового порядка международники часто подразумевают распределение власти или силы (*power*) между национальными государствами и их альянсами. Хотя понятие власти нередко используется по умолчанию, оно все-таки является ключевым для понимания поставленных вопросов. Власть здесь можно понимать в веберовском ключе, то есть как способность субъекта *A* навязывать свою волю субъекту *B* и встречать повиновение последнего в силу тех или иных причин²³⁴. Однако в международных отношениях природа власти имеет свою специфику. Международные отношения анархичны. В них нет единого «суверена», а значит, нет устойчивых основ для легитимной вла-

²³² Впервые опубликовано в журнале “Вестник международных организаций” (Тимофеев И.Н. Политика санкций: однополярный или многополярный мир? // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 9–26 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-01).

²³³ См., например: Иванов И.С. Как трава сквозь асфальт. Новые технологии и вызовы мировой политики: взгляд из России // Россия в глобальной политике. 10.07.2018. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/kak-trava-skvoz-asfalt/>; Кортунов А.В. Почему мир не становится однополярным // Россия в глобальной политике. 27.06.2018. URL: <https://svop.ru/main/27108/>; Симония Н.А., Торкунов А.В. Новый мировой порядок: от биполярности к многополюсности // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 27–37.

²³⁴ Вебер М. Хозяйство и общество. М.: Изд. дом ВШЭ. 2016. 448 с.

сти. Национальные государства потенциально могут представлять угрозу друг для друга. То есть сила по-прежнему играет важную роль, несмотря на огромный прогресс международного права и институтов глобального управления. Поэтому понятие власти в международных отношениях тесно взаимосвязано с понятием силы, а в англоязычной литературе они вообще являются синонимами. Речь также может идти о силовом потенциале (*power capability*), который обеспечивает претензии на власть или гарантирует защиту от таких претензий.

Рассуждая о многополярном или однополярном мире, мы, таким образом, имеем в виду качество распределения власти и силовых потенциалов между «игроками». После окончания холодной войны одной из распространенных точек зрения был тезис о формировании однополярного мира во главе с США и возглавляемого ими западного сообщества. Америка в значительной степени превосходит всех возможных конкурентов. Она способна проецировать силу глобально, а ее военная мощь подкреплена огромным экономическим и технологическим потенциалом. В мире нет другого игрока, который обладал бы столь большими возможностями силового принуждения в случае нарушения «правил игры»²³⁵.

Действительно, с точки зрения параметров силы мир до сих пор асимметричен в пользу США. Тем не менее у Вашингтона есть вполне осязаемые пределы использования силы. В отношении как минимум пяти-шести государств прямой военный диктат попросту невозможен. Они могут либо уничтожить США, либо нанести им неприемлемый ущерб. За пределами этой горстки также существует немало стран, военная кампания против которых будет крайне рискованной и дорогостоящей, даже несмотря на теоретическую возможность военной победы. К тому же единственным легитимным источником глобального управления выступает ООН, а не какая-либо держава. Современный мир столь сложен, что военная сила теряет роль ключевого мерила власти. Например, военным путем можно занять территорию Афганистана, но, как показывает опыт, это не означает возможность выиграть афганскую войну. Критерии победы и поражения усложнились, как усложнился и сам мир.

Казалось бы, тезис о многополярности очевиден, а представления об однополярной гегемонии США давно пора причислить к ностальгии о «золотом веке» США, своего рода имперскому

²³⁵ Wohlforth W. The Stability of a Unipolar World // International Security. 1999. Vol. 24. No. 1. Pp. 5–41.

фантому²³⁶. И действительно, если понимать власть в международных отношениях в реалистском ключе, то есть с точки зрения стоящих за ними силовых потенциалов, то в руках у сторонников многополярности есть сильные аргументы.

Но что делать, если у власти в международных отношениях есть другие измерения, кроме силовых? После окончания холодной войны теоретический мейнстрим оставлял на заднем плане экономическую власть и ее использование в практической политике. Реалисты обычно избегали глубокого погружения в экономические вопросы. Политическое следует объяснять политическим — это требование К. Уолтса можно считать методологическим девизом неореалистов²³⁷. Экономика рассматривалась либо как составляющая мощи (без развитой экономики нет эффективной военной машины)²³⁸, либо как удел конкурирующих теорий (например, марксизма). Неолиберальная мысль, наоборот, акцентировала внимание на экономике, сотрудничестве, международных режимах, новых хозяйственных реалиях (таких как глобализация) и «мягкой силе»²³⁹. Но либералы избегали понимания экономики в терминах власти. В итоге использование экономических средств для достижения чисто властных целей — принуждения к изменению или сохранению определенного политического курса — оказывалось на периферии большой теории. Неомарксистский мир-системный анализ также не решал проблему. Он давал возможность понять, почему возможна гегемония и почему гегемонам приходит конец²⁴⁰, но сами вопросы властных отношений для него второстепенны. Парадоксальным образом второстепенность экономической власти для теории международных отношений сочеталась с непрерывно растущим использованием экономических инструментов для достижения политических целей как на уровне крупных держав, так и на уровне международных организаций, включая ООН.

Ключевым практическим воплощением экономической власти сегодня выступают так называемые санкции — торговые, финансовые и иные ограничения, используемые для принужде-

²³⁶ Алексеева Т.А., Ананьев Б.И. Имперские формы и миропорядок // Право и управление. XXI век. 2017. № 4. С. 86–90.

²³⁷ Waltz K. *Theory of International Politics*. Waveland Press. 2010. 251 p.

²³⁸ Mearsheimer J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton Paperback. 2001. 592 p.

²³⁹ Keohane R. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. 2005. 320 p.

²⁴⁰ Например, см.: Валлерстайн И. *Анализ мировых систем и ситуация в современном мире*. СПб.: Университетская книга. 2001. 414 с.

ния отдельных государств (стран-целей) к выполнению политических требований стран-инициаторов. По проблематике санкций накоплена большая литература. Эмпирическая теория санкций существует достаточно обособленно. Она объясняет, например, почему санкции эффективны в одних случаях и терпят фиаско в других. Но эти достижения мало отражаются на уровне фундаментальной теории, объясняющей основы международных отношений и поведения государств на международной арене.

Между тем опыт использования санкций дает важную «аналитическую линзу» для понимания международных отношений и представляет их в иной проекции. Если посмотреть на современный мировой порядок с точки зрения экономической власти, то его структура может оказаться ближе к однополярной модели. Очевидно, что и в этой проекции потенциал власти США ограничен. Но с точки зрения экономической власти американская претензия на гегемонию более выражена, хотя на уровне теории ей уделяется меньше внимания. Вряд ли можно считать такое положение вечным — любой гегемонии рано или поздно приходит конец. Однако обозначенный нами тезис имеет как практическое, так и методологическое значение. В практическом ключе он ставит вопрос о средствах использования и противодействия экономической власти как особой прикладной задаче. В методологическом ключе — о необходимости рассматривать категорию власти в разных проекциях, отделять экономическую власть от привычных реалистских «параметров силы», с одной стороны, и чисто экономических и торговых вопросов — с другой. Иными словами, изучение санкций — это предмет политической теории международных отношений, поскольку речь идет об экономических мерах как инструменте власти, а не об экономике *per se*.

Мы попробуем аргументировать тезис, согласно которому с точки зрения экономической власти мир все еще является если не однополярным, то по меньшей мере американо- и западноцентричным. Наш основной исследовательский вопрос состоит в том, почему США до сих пор обладают значительным запасом влияния в области использования экономических санкций, несмотря на мощь остальных игроков? Наряду с очевидным доминированием США в мировой финансовой системе, ответ на поставленный вопрос подразумевает две другие рабочие гипотезы. Первая объясняет лидерство США и Запада в целом недостаточно сильной и автономной ролью ООН как единственного легитимного источника международных санкций. Вторая — различной стратегией и видением санкций со стороны правительственных структур и

частного бизнеса: разница подходов государства и бизнеса в современных условиях цементирует американское лидерство.

Санкции: инструмент власти и принуждения

Классический труд по проблематике санкций авторского коллектива во главе с Г. Хафбауэром определяет санкции как намеренные действия государства (страны-инициатора), коалиции государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из торговых и финансовых отношений со страной, которая является целью санкций. Действия стран-инициаторов направлены на достижение политических результатов: смену политического курса, изменение позиции по тому или иному вопросу, смену политического режима, стимулирование к выполнению или отказу от определенных обязательств, изменение поведения внутри государства или на международной арене. Экономические санкции предполагают, что страна-инициатор создает такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора²⁴¹. Санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера.

Как правило, санкции являются инструментом мощных, передовых и развитых государств. Способность использовать экономическую власть отражает асимметричный характер распределения мощи в международных отношениях. Такая асимметрия свойственна и военной мощи, хотя пределы и специфика использования военных и экономических мер совпадают далеко не всегда. Санкции могут быть прекурсором применения силы. Однако часто они выступают альтернативой военной силе, особенно там, где ее использование чревато большими потерями. По расчетам Хафбауэра и его коллег, из 174 кейсов применения санкций в XX в. США накладывали их 109 раз, Великобритания — 16 раз, ЕС — 14 раз, СССР и Россия — 13 раз. При этом ООН — лишь 20 раз. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности, чтобы относительно безболезненно нести экономические издержки санкций для своего хозяйства и нивелировать ответ целевой

²⁴¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз²⁴².

Санкции следует отличать от понятия торговой войны. Они отличаются по своим целям и агентам. Санкции направлены на достижение политических целей: в их основе лежит принуждение. Торговые войны преследуют экономические цели — создание более благоприятных условий для национального производителя. Конечно, экономические цели в конечном счете тоже можно увязать с политикой. Но природа политики здесь будет отличаться. В первом случае речь пойдет о власти и властных отношениях. Во втором — о повышении конкурентоспособности и адаптации к меняющимся экономическим реалиям. Классическое определение торговой войне дал в свое время Г. Джонсон. Под ней он понимал конфликт двух и более стран, направленный на достижение экономических преимуществ с помощью инструментов ограничения двусторонней торговли²⁴³. В современном понимании они трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени — концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор инструментов экономических санкций имеет иной характер: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определенными лицами, компаниями и странами. Качественная разница налицо: в случае торговых войн речь идет о создании определенных условий или среды для максимизации прибыли, в случае санкций — запреты и ограничения, подрыв доверия инвесторов к целевой стране.

Еще одно важное отличие — роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступать активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций правительству и парламенту принадлежит ведущая роль. Санкционную войну они могут вести, несмотря на экономические издержки. Бизнес вынужден подстраивать-

²⁴² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics. 2009. Pp. 5, 17, 89.

²⁴³ Johnson H. *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*. 1953. Vol. 21. No. 2. Pp. 142–153.

ся под санкции. Он может протестовать, предпринимать усилия по их отмене, но зачастую не является их инициатором²⁴⁴. Важно и то, что торговые войны вполне могут вестись между политическими партнерами и даже союзниками²⁴⁵. Санкции тоже могут применяться против союзников, но в этом случае их интенсивность значительно ниже.

Политические цели санкций обычно сводятся к трем составляющим: принуждение, ограничение и посылка сигнала (*coerce, constrain, signal*). Принуждение имеет как внутривнутриполитическое, так и внешнеполитическое измерение. В первом случае санкции часто связаны с тематикой демократизации и накладываются в случае нарушения прав человека, внутренних конфликтов, государственных переворотов и т.д. Смена политического режима имплицитно присутствует во многих кейсах подобного рода. В базе данных Хафбауэра и его коллег 80 кейсов из 174 так или иначе подразумевали смену режима²⁴⁶. Во втором случае речь о принуждении к внешнеполитическим шагам — отказу от программ ОМУ, поддержки террористов или наркоторговцев, выводу войск, соблюдению соглашений и т.п.

Использование санкций в интересах сдерживания подразумевает применение таких ограничений, которые сдерживали бы военный, технологический или иной потенциал страны-цели. Санкции могут запрещать поставку тех или иных материалов и технологий, а также ограничивать инвестиции в определенные сектора экономики. Введение санкций само по себе может использоваться для удержания страны-цели от дальнейшей эскалации.

Сигнальная функция, как правило, предполагает использование санкций как символической меры. Экономический ущерб от них обычно невелик. Но они подчеркивают политическую позицию и сигнализируют о готовности принимать решительные меры. Такие санкции используются в том числе и против политических союзников.

В последние 20–25 лет можно говорить о тенденции использования «умных», «точечных» или «хирургических» санкций как альтернативы всеобъемлющих ограничений²⁴⁷. Примером послед-

²⁴⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. P. 7.

²⁴⁵ Pape R. *Why Economic Sanctions Do Not Work?* // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–136.

²⁴⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. Pp. 66–72.

²⁴⁷ Drezner D. *Targeted Sanctions in a World of Global Finance* // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755–764.

них являются санкции против Ирака в 1991 г., которые привели к колоссальному падению качества жизни и большим жертвам. Точечные санкции направлены против отдельных индивидов (часто из числа политического руководства страны-цели или близких к нему предпринимателей), организаций, ведомств, компаний или секторов экономики (секторальные санкции). Тем не менее такие санкции сами по себе могут нанести стране-цели ущерб, сопоставимый со всеобъемлющими санкциями, особенно если речь идет о жизненно важных для страны секторах экономики.

Эффективность санкций для достижения политических целей закономерно превратилась в один из наиболее дискуссионных вопросов. Исследователи склонны проявлять скепсис в отношении результативности санкций. Д. Дрезнер предложил понятие «санкционный парадокс», указывая на то, что санкции более эффективны против союзников, чем соперников²⁴⁸. Последних они заставляют «сплотить» ряды и вести еще более жесткую политику, а для первых служат эффективным сигналом и стимулом. Эмпирические исследования группируются вокруг влияния порядка двух десятков факторов на эффективность санкций. Среди них — наличие союзнических отношений между инициатором и целью²⁴⁹, соотношение сил инициатора и цели²⁵⁰, увязка санкций с «позитивными стимулами» или уступками²⁵¹, политический режим в стране-цели и стране-инициаторе²⁵², ограничения экспорта²⁵³, использование финансовых санкций²⁵⁴ и ряд других. Интересный анализ влияния указанных факторов на эффективность санкций был проведен группой под руководством Н. Бапата. Наиболее весомыми факторами успеха санкций, согласно данным Бапата, стал размер ущерба от

²⁴⁸ Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations.* Cambridge University Press. 1999. 346 p.

²⁴⁹ Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations.* Cambridge University Press. 1999. 346 p.; Krustev V., Morgan C. *Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining // Conflict Management and Peace Science.* 2011. No. 4. Iss. 28. Pp. 351–376.

²⁵⁰ McLean E., Whang T. *Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly.* 2010. Vol. 2. No. 54. Pp. 427–447.

²⁵¹ Cortright D., Lopez G. *Carrots, Sticks and Cooperation: Economic Tools of Statecraft. Cases and Strategies for Preventive Action.* N.Y.: The Century Foundation Press. 1998. Pp. 113–134.

²⁵² McLean E., Whang T. *Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly.* 2010. Vol. 2. No. 54. Pp. 427–447.

²⁵³ Bonetti S. *Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes // Applied Economics.* 1998. Vol. 30. Pp. 805–813.

²⁵⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered.* 3rd ed. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

санкций для страны-цели и состояние коалиции стран-инициаторов, включая вовлечение в программы санкций международных институтов²⁵⁵. Фактор ущерба представляется ожидаемым результатом, хотя и здесь зависимость является нелинейной: наращивание ущерба не всегда пропорционально эффективности санкций. Что касается международных институтов, то здесь представляется важной их роль с точки зрения легитимации санкций и обеспечения устойчивости коалиции стран-инициаторов. В теории именно международные институты во главе с ООН должны быть воплощением политики санкций на принципах многополярности. Однако на практике ситуация выглядит по-другому: фактически ООН используется США и их союзниками для усиления своих позиций в области применения санкций, а не наоборот. Поддержка ООН усиливает эффективность санкций, но это не обязательно ведет к многополярности мирового порядка.

Санкции СБ ООН vs односторонние санкции: многополярность против гегемонии?

В литературе принято отделять санкции ООН от односторонних санкций, которые накладывают отдельные государства или региональные институты. Однако именно ООН — единственная организация, санкции которой универсальны и обязательны для всех. В случае же односторонних санкций речь фактически идет об использовании норм национального законодательства, которые, как правило, не признаются страной-целью и не могут признаваться в силу принципа суверенного равенства, закрепленного в п. 1 ст. 2 Устава ООН²⁵⁶. Само понятие санкций в Уставе ООН отсутствует. Их синонимом является понятие ограничительных принудительных или рестриктивных мер. Рассуждая о правовых основах санкций ООН, принято ссылаться на гл. VII ст. 41 Устава ООН. Она наделяет СБ ООН правом использования мер, кроме использования вооруженных сил, для осуществления его решений. «Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных... и других средств общения, а также разрыв дипломатических отношений»²⁵⁷.

²⁵⁵ Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T.C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79–98.

²⁵⁶ См.: Джазаири И. Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека // Генеральная Ассамблея ООН. 2015. С. 7.

²⁵⁷ Charter of the United Nations // United Nations.
URL: <https://www.un.org/en/charterunited-nations/index.html>

Отмеченные выше данные Г. Хафбауэра показывают, что односторонние меры используются гораздо чаще, нежели санкции СБ ООН. Тем не менее страны-инициаторы часто стремятся хотя бы частично совместить свой режим санкций с мерами СБ ООН. Такой ход повышает их легитимность, а данные Н. Бапата говорят о том, что увязка односторонних санкций с мерами СБ ООН также повышает их эффективность. Вместе с тем с точки зрения институциональной организации применения санкций национальные государства, подобные США, имеют больше возможностей в сравнении с ООН. Деятельность ООН в области санкций недавно была отражена в масштабном исследовании 2016 г. «Консорциума по точечным санкциям» (*Target Sanctions Consortium*), которому предшествовала большая работа в рамках так называемого Интерлакенского процесса (1998–1999) и Стокгольмского процесса (2001–2002)²⁵⁸. Политика санкций США достаточно полно зафиксирована в различных правовых и отчетных документах. То же можно сказать о ЕС и его членах, Японии, России, КНР и других странах.

Итак, в случае ООН решения об ограничительных принудительных мерах принимаются Советом Безопасности. Подготовка резолюции — это сложный процесс вследствие необходимости согласования позиций постоянных членов. Нередко резолюции принимаются тогда, когда проблема превращается в острый кризис²⁵⁹. Руководство отдельных государств, напротив, может позволить себе вводить санкции оперативно решением главы государства и делать это даже в превентивном порядке. Например, президент США может ввести чрезвычайное положение по конкретному вопросу и оперативно ввести санкции своим исполнительным указом. Характер принятия решений определяет также и степень его жесткости. Платой за демократичность принятия резолюций в СБ ООН нередко становятся компромиссные формулировки резолюций, тогда как государства могут позволить себе принятие жестких мер без лишних согласований.

Еще в большей степени различия проявляются на уровне исполнения решений. Решения СБ ООН обязательны для всех членов согласно ст. 25 гл. V Устава ООН²⁶⁰. Однако конкретные процедуры их

²⁵⁸ Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. Thinking About United Nations Targeted Sanctions. Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press. 2016. Pp. 1-10.

²⁵⁹ Ibid. P. 11.

²⁶⁰ Устав ООН // Организация Объединенных Наций.
URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>

исполнения во многом остаются размытыми. За последние двадцать лет в ООН была проделана существенная работа по совершенствованию механизма имплементации санкций. По отдельным проблемам создаются профильные комитеты и панели экспертов, отвечающих за контроль исполнения решений и мониторинг результатов. Эта практика становится все более распространенной. Для поддержки их работы выделяются сотрудники секретариата. Вместе с тем отчетность стран-членов и ее качество значительно варьируются от страны к стране, а в ряде случаев страны-члены попросту игнорируют просьбы о предоставлении отчетов или же не предоставляют их до тех пор, пока по каждому поводу к ним не поступит отдельный запрос. Многое зависит от личных усилий глав комитетов и отдельных экспертов, их неформального подхода к своим задачам, то есть работа комитетов и панелей также может быть неровной. Существует асимметрия в уровне внимания к отдельным направлениям — например, тематика нераспространения получает больше внимания и ресурсов в сравнении с остальными темами. Проблемы возникают и на уровне координации работы санкционных комитетов и экспертных панелей с другими институтами ООН, организациями системы ООН, миротворческими миссиями и т.п. Здесь также высока роль человеческого фактора, а многие процедуры еще только предстоит отладить. То же касается подготовки профильных кадров для секретариата, комитетов и панелей экспертов²⁶¹.

Развитыми институтами политики санкций обычно могут похвастаться ведущие державы. Наиболее мощный механизм опять же выстроен в США. Основную исполнительную работу здесь ведет Министерство финансов. С учетом доминирования доллара в международных расчетах Минфин США может отслеживать значительное число транзакций и оперативно использовать финансовые санкции. Его работа координируется с разведкой, Госдепартаментом, комитетами Конгресса и другими институтами. ООН обладает монопольным правом на легитимное применение санкций, но США значительно обошли ООН в деле организации механизмов экономического принуждения. В последнее время набирает мощь санкционный механизм ЕС, хотя здесь принятие решений усложняется необходимостью консенсуса стран-членов. Совершенствуются соответствующие механизмы в России и КНР.

²⁶¹ Boucher A., Clement C. Coordination of United Nations Sanctions with Other Actors and Instruments. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press. 2016. Pp. 119-149; Carisch E., Loraine R. M. Implementation of United Nations Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. University Press. 2016. 51 p.

На практике санкции ООН вполне могут идти рука об руку с односторонними принудительными мерами. Крупные державы стараются использовать свои преимущества в оперативности применения санкций, при этом стремясь придать им большую легитимность в ООН. Впрочем, это не всегда возможно, особенно если страной-целью является постоянный член СБ ООН. Очевидно, что Москва или Пекин не будут голосовать за санкции Вашингтона против самих себя. То же касается ближайших союзников и партнеров, что делает невозможным выведение односторонних мер против отдельных стран на уровень ООН. Например, против Белоруссии действуют односторонние санкции США. Даже если Вашингтон теоретически попробует легитимировать их через СБ, отталкиваясь от «правочеловеческой» тематики, проект резолюции будет заветирован Москвой. Тем не менее известно немало случаев, когда санкции ООН сосуществуют с односторонними действиями. Последние вводятся либо до соответствующих резолюций ООН, либо после их принятия.

Используя данные «Консорциума по точечным санкциям», М. Бржоска провел интересное исследование сочетания двух указанных типов санкций. С 1990 г. более чем двум третям случаев санкций СБ ООН предшествовали односторонние меры отдельных государств²⁶². Большинство случаев, когда ООН вводила санкции первой, приходится на начало 1990-х годов. Тогда односторонние точечные меры были менее распространены и почти все они (4 из 5) приходились на африканские страны (Сомали, Ангола, Руанда и Кот д'Ивуар). Примечательно, что США и ЕС выступают главными инициаторами односторонних санкций до принятия резолюций ООН. После введения односторонних мер США, Франция и Великобритания также наиболее активно добиваются принятия резолюций ООН вслед за своими санкциями. Из 23 случаев США выступали инициаторами 13 раз, Франция — 9, Великобритания — 5. Иными словами, активные инициаторы односторонних санкций затем нередко добиваются продвижения своих позиций в СБ ООН. Тем не менее из 50 американских и 37 санкционных программ ЕС только 15 получили развитие через ООН. И если число односторонних санкций западных держав постоянно растет, то число программ ООН остается стабильным²⁶³. Но даже добившись принятия резолюций ООН, США, ЕС и некоторые другие западные страны (Австралия, Канада, Швейцария, Япония) вводят дополнительные

²⁶² Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 96. No. 6. Pp. 1339–1349.

²⁶³ Ibid. Pp. 1341–1342.

односторонние санкции. Мотивом выступает либо ограниченность мер ООН, либо их неэффективность. Из 23 программ ООН США вводили дополнительные меры в семи случаях, а ЕС в шести²⁶⁴. Причем такие санкции могли быть как ограниченными (например, более широкий список персональных санкций), так и весьма жесткими (действия против отдельных секторов экономики).

Примечательно, что как в СБ, так и в ГА ООН политика односторонних западных санкций встречает недовольство. Стран, считающих односторонние меры неприемлемыми, становится все больше. Так, например, в 1996 г. за соответствующую резолюцию ГА проголосовали 57 стран при 45 «против» и 59 воздержавшихся (*A/Res/51/103*). А в 2014 г. сходную резолюцию поддержали уже 134 страны при 53 «против» и одной воздержавшейся (*A/Res/69/180*)²⁶⁵. Россия и КНР используют односторонние санкции, хотя и в значительно меньшей степени (в российском случае их число возросло после 2014 г. в виде ответных мер на западные санкции, а также санкций против Украины). При этом на уровне доктринальных документов и РФ, и КНР считают односторонние санкции в обход СБ ООН нежелательными²⁶⁶.

Таким образом, США и в меньшей степени другие западные страны пока применяют санкции в превентивном порядке, пользуясь своими институциональными преимуществами принятия решений. Они также играют наиболее активную роль в СБ ООН, пытаясь легитимировать свои программы, а затем дополняют их односторонними мерами. Москва и Пекин не придерживаются такой практики. Кроме того, их позиция, по всей видимости, стабилизирует число санкционных программ на базе СБ ООН и не дает синхронизировать их с растущим числом односторонних мер США и стран ЕС²⁶⁷.

²⁶⁴ Brzoska M. *International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions* // *International Affairs*. 2015. Vol. 96. No. 6. Pp. 1341–1342.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ В частности, это фиксируется в Концепции внешней политики России 2016 г.: «...продолжать усилия по совершенствованию механизма применения ООН санкций, исходить, в частности, из того, что решения о введении таких санкций должны приниматься СБ ООН на коллегиальной основе после всестороннего рассмотрения... содействовать исключению из практики международного взаимодействия незаконных односторонних принудительных мер, принимаемых в нарушение Устава ООН и других норм международного права» [Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2016]. Сходной позиции придерживается КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений [Summit of Heads of States, 2014].

²⁶⁷ Впрочем, этот тезис нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

Примечательно, что США удается играть особую роль в применении санкций. То, что некоторые другие игроки, в частности ЕС, Япония, КНР, Индия, Россия, обладают значительной экономической мощностью, не означает возможности пропорционально сбалансировать потенциал США. Экономическая мощь сама по себе далеко не всегда конвертируется в возможность ее использования для достижения политических целей.

Государства и международные организации vs международный бизнес: самостоятельность против конформности?

«Особую» роль США в применении санкций ярко иллюстрирует случай Ирана. С 1979 г. Вашингтон оказывал на Тегеран почти непрерывное давление. Наряду с заморозкой иранских активов в США, одной из ключевых мер были ограничения на покупку иранской нефти и осуществление сделок в нефтегазовой сфере. После разрешения кризиса с заложниками основная часть санкций была снята, но они вновь были наложены на фоне «танкерного кризиса» 1987 г. Впрочем, Иран смог адаптироваться к американским мерам, переориентировав свои нефтяные поставки на другие рынки. С 1995 г. США начинают вводить санкции, подозревая Иран в разработке ракетно-ядерных технологий. Вашингтон сделал санкции экстерриториальными, пытаясь добиться выполнения своих требований хотя бы союзниками. В их среде этот шаг вызвал недовольство. Поэтому интернационализация санкций через Совет Безопасности ООН была крайне важна для легитимации и поддержки американских мер. С 2006 по 2008 г. СБ ООН принял ряд резолюций, каждая из которых предполагала последовательное ужесточение санкций (резолюции 1696, 1737, 1747, 1803). Наиболее жесткие меры были введены в 2010 г. резолюцией 1929: под ударом оказалась добыча и транспортировка нефти, оборудование для энергетики, финансовый сектор и, естественно, оборонная промышленность и ядерные технологии Ирана.

Параллельно США вели «достройку» санкций, принимая новые односторонние меры. Важной новацией стал экстерриториальный запрет на покупку сырой нефти из Ирана. Понимая, что добиться этой цели в полной мере невозможно, США ввели норму, выводящую страны из-под санкций при условии, что они снизят потребление нефти из Ирана. Эта норма оказала чрезвычайно мощный эффект, существенно сократив экспорт иранской

нефти. Важнейшую роль в успехе энергетического эмбарго сыграли финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли бы быть «отключены» от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынком, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал и с санкциями ЕС. Только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры²⁶⁸.

Иран сел за стол переговоров уже в ноябре 2013 г. Окончательная версия Совместного плана действий (СВПД) была подписана в июле 2015 г. и единогласно поддержана резолюцией 2231 СБ ООН. С Ирана было снято большинство санкций ООН, отменены «ядерные санкции» ЕС. Решением президента Б. Обамы с Ирана были сняты наиболее тяжелые санкции США.

Однако в 2018 г. США заявили об одностороннем выходе из СВПД и полном возобновлении своих экстерриториальных санкций. Под угрозой американских штрафов и иных ограничений оказалось большое число зарубежных компаний, которые вернулись в Иран после отмены санкций в 2015 г. Свое недовольство этим шагом высказали все участники «ядерной сделки», ведь Иран не нарушал своих обязательств. В Европейском союзе было принято решение о возобновлении действия так называемого Блокирующего статута 1996 г., который давал защиту компаниям ЕС против односторонних действий американского регулятора. Регламент позволяет всем юридическим лицам в ЕС компенсировать ущерб от выполнения санкций от лиц, по вине которых это произошло. Он определяет юридически недействительными любые решения иностранных судов на территории ЕС в поддержку санкций. Регламент запрещает структурам ЕС выполнять санкции, за исключением случаев, когда это будет сделано по специальному разрешению Еврокомиссии²⁶⁹.

Казалось бы, поддержка Еврокомиссии должна была вселить уверенность в компании ЕС, работающие в Иране. На деле же большое число крупных компаний свернули работу в стране или

²⁶⁸ Graaf T.V. The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and US – EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 145–163; Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. Pp. 887–911.

²⁶⁹ Updating Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enter into Force // European Commission. 06.08.2018.
URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm.

существенно ее сократили. Среди них такие гиганты, как «Тоталь», «Сименс», «Майерск Лайн» и др. С учетом того, что многие европейские компании работают на американском рынке, санкции Вашингтона означают риск заморозки активов или других действий, которые приведут к потере этого рынка. Между иранским и американским рынками крупные компании ЕС выбирают последний, даже если уход из Ирана обернется крупными убытками. Иными словами, даже политическая поддержка такого крупного игрока как Евросоюз не влияет на лояльность крупного бизнеса американским требованиям. Тот же механизм работает и по остальным санкционным программам, включая санкции против России и других стран.

Высокий уровень конформности бизнеса становится более понятным, если посмотреть на конкретные кейсы разбирательств частных компаний с американским регулятором. Основным механизмом воздействия на нарушителей американского законодательства являются денежные штрафы. Обычно базовая сумма штрафа привязывается к объему сделок, которые компания провела по запрещенным статьям. Минфином США как основным регулятором санкционной политики разработаны подробные инструкции применения административных мер в зависимости от различных обстоятельств. Они могут влиять на итоговую сумму штрафа²⁷⁰. В их числе, например, намеренный или случайный характер нарушения санкций, участие менеджмента компании в нарушении режима, добровольное раскрытие нарушения, попытки скрыть нарушение, сотрудничество с властями США в расследовании дела, принятые меры для того, чтобы нарушение не повторялось в будущем, степень ущерба, который понесла американская сторона в результате действий компании, размер компании, наличие инструментов для предупреждения нарушений и т.п. Причем санкции применяются как к американским, так и к зарубежным компаниям.

Например, в 2018 г. было урегулировано семь претензий Минфина к компаниям на общую сумму чуть более 71,5 млн долл.²⁷¹ Из года в год эта сумма меняется. Так, в 2014 г. штра-

²⁷⁰ Economic Sanctions Enforcement Guidelines. 31 CFR Part 501 // United States Department of the Treasury.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf.

²⁷¹ Civil Penalties and Enforcement Information // United States Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>

фов набралось более чем на 1,2 млрд долл.²⁷² В масштабе мировой экономики и хозяйства США — это ничтожная сумма. Но в отношениях с бизнесом она играет мощную сигнальную роль. Игнорирование требования Минфина влечет за собой уже более серьезные последствия (вплоть до уголовных дел), а накопление санкционных нарушений вредит репутации компании и увеличивает сумму возможных штрафов в будущем. Поэтому бизнес зачастую идет на активное сотрудничество с Минфином США и старается предпринять максимум мер для уклонения от риска санкций независимо от политической позиции страны. Обратимся к конкретным примерам.

Наиболее крупный штраф в 2018 г. по линии Минфина США заплатил французский банк «Сосьете Женераль» за транзакции, нарушающие режим санкций против Ирана, Кубы и Судана. Причем речь идет об операциях 2007–2012 гг. Американский регулятор определил ряд отягчающих обстоятельств. Среди них — осведомленность некоторых сотрудников банка о возможных нарушениях американского режима санкций, игнорирование «тревожных сигналов» и случаи непрозрачных платежей. Минфин США также обратил внимание на то, что «Сосьете Женераль» — крупный банк, что подразумевает более высокие требования к контролю за соблюдением законодательства. Против банка сыграла и экономическая выгода, которую, по мнению властей США, получили находящиеся под санкциями лица. Впрочем, активные меры по решению проблемы со стороны банка были благосклонно приняты американцами. Банк активно сотрудничал с властями США в процессе расследования, предпринял собственное внутреннее расследование, усовершенствовал процедуры по минимизации риска нарушения санкций, увеличил бюджет и число сотрудников контролирующих подразделений, а также внедрил программу подготовки сотрудников по соблюдению санкций²⁷³. Другой иностранной компанией из числа дел 2018 г. стала шведская «Эрикссон». В ее случае речь идет о нарушении санкций против Судана в 2011–2012 гг. Сотрудники компании пытались осуществить продажу в Судан телекоммуникационного оборудования. Причем, по мнению американцев, им было известно о наличии санкций, то есть

²⁷² Civil Penalties and Enforcement Information // United States Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>

²⁷³ OFAC Enforcement Information for November 19 // United States Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf

обойти их они пытались вполне сознательно. Более того, сотрудники проигнорировали запрет контрольных органов «Эриксона» на осуществление сделки. Против компании в глазах американцев играло то, что она представляет крупный бизнес. То есть у нее были возможности лучше контролировать риски и исполнять санкции. Тем не менее регулятор сделал скидку на то, что случай с Суданом был единичным и, скорее, представлял собой результат «человеческого фактора». Компания «Эриксон» активно сотрудничала с финансовыми властями США и приняла дополнительные меры по контролю за соблюдением режима санкций²⁷⁴. В конце 2018 г. под санкции попала венгерская фармацевтическая фирма «Золтек» за нарушение санкций против Белоруссии: компания покупала у белорусского подсанкционного поставщика сырье для своей продукции. Менеджмент компании добровольно раскрыл Минфину США факт нарушения санкций, который в целом рассматривал случай как «не вопиющий» (*non-egregious*). Однако компании было поставлено на вид то, что она пренебрегла изучением законодательства. Кроме того, на уровне менеджмента о проблеме было хорошо известно. В результате компания приняла ряд мер, которые смягчили позицию регулятора: внедрила программное обеспечение для мониторинга запрещенных контрагентов, провела тренинг сотрудников и т.п.²⁷⁵ То есть опять же проявила высокий уровень конформности.

Особое место занимает расследование дел против китайских компаний. Один из примеров — действия Минфина против китайской «Янтай» — поставщика нефтяного оборудования в Иран в обход санкций. Против компании сыграло то, что нарушение санкций, по мнению американцев, носило спланированный и целенаправленный характер, ее управляющие и сотрудники знали о происходящем и не использовали существующие на бумаге комплаенс-процедуры, они подделывали документы и пытались обмануть американское следствие и т.п. Однако в итоге компания пошла на сотрудничество и предприняла шаги по предупреждению нарушений в будущем.

Одним из наиболее резонансных кейсов стали санкции против китайской телекоммуникационной компании *ZTE*. Американский минфин обвинил компанию в нарушении санкционного режима против Ирана. В поставляемой на иранский рынок

²⁷⁴ OFAC Enforcement Information for November 19 // United States Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf

²⁷⁵ Ibid.

продукции присутствовали американские компоненты. Расследование тянулось с 2012 г. Впоследствии американцы обвинили менеджмент компании в том, что она сознательно шла на нарушения даже после того, как финансовые власти США открыли дело. Компании грозил запрет на доступ к американским поставщикам, а значит, и серьезные убытки. Американцы также активно раскручивали в прессе сюжет об угрозе китайского промышленного шпионажа. В итоге *ZTE* пошла на компромисс с американцами. Компания взяла обязательство заплатить штраф в размере 1 млрд долл., провести реструктуризацию менеджмента, а также согласилась на присутствие американских наблюдателей, которые должны будут оценивать соблюдение принятых обязательств. Кейс *ZTE* показал важную тенденцию. Китайские компании готовы идти на компромисс с американскими властями в том случае, если санкции угрожают серьезными последствиями для бизнеса²⁷⁶.

Большой резонанс вызвало также расследование санкционных нарушений китайской компанией «Хуавэй». Здесь вопрос перешел в политическую плоскость после задержания в Канаде одного из топ-менеджеров компании. Такие случаи — большая редкость. В перспективе они могут заставить китайские власти пересмотреть свое толерантное отношение к подчинению китайских компаний американским законам.

* * *

После окончания холодной войны США смогли добиться исключительно благоприятного положения для использования экономических санкций в качестве инструмента политической власти. Доминирование доллара в мировой финансовой системе дает широкие возможности финансовым властям отслеживать большое число транзакций и влиять на них. Однако на пути к многополярности международных отношений с точки зрения экономической власти существуют еще два препятствия. Первое: относительно слабая и ограниченная роль ООН в деле применения санкций в сравнении с США; второе: лояльность частного бизнеса американским законам даже тогда, когда национальные государства или международные организации выражают намерение защищать интересы бизнеса. Экономическая мощь других игроков

²⁷⁶ Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ENF 40001 Settlement agreement // United States Department of the Treasury.
URL: <https://ofac.treasury.gov/media/11136/download?inline>

пока не конвертируется в возможность использовать ее в качестве инструмента власти в той степени, в какой это удастся США.

Ключевой вопрос — как долго Вашингтон сможет удерживать свое превосходство? Помешать ему может сразу несколько факторов. Среди них: (1) «вепонизация доллара»: политические манипуляции в финансовой сфере в перспективе могут подорвать доверие к американской валюте; (2) разногласия с союзниками — недовольство ЕС действиями США в перспективе может привести к более самостоятельной роли Брюсселя с учетом наличия сильной европейской валюты; (3) давление на крупные державы, такие как КНР и Россия, которые могут попытаться инициировать изменения хотя бы на региональном уровне. Кроме того, большим практическим вопросом остается политическая эффективность санкций — их способность привести к реальным изменениям в политике стран-целей. Если свой политический курс смогли сохранить такие страны, как Иран и КНДР, то использование санкций против России и КНР, по всей видимости, имеет еще меньше шансов привести к желаемым политическим сдвигам.

Раздел 2

**Санкции и бизнес:
вторичные санкции
и принудительные меры США**

Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС²⁷⁷

Иван Тимофеев

Постановка проблемы

Экономические санкции становятся все более востребованным инструментом внешней политики Европейского союза. В условиях скромных возможностей ЕС применять военную силу, санкции превращаются в оптимальный инструмент воздействия на третьи страны. Благодаря мощи своей экономики, ЕС уже сегодня является значимым инициатором санкций. Евросоюз активно содействует исполнению режимов ограничений ООН, а по целому ряду направлений вводит собственные односторонние меры. Многие из них — совместно с США²⁷⁸.

В то же время санкции ЕС и США совпадают не всегда. В частности, между Брюсселем и Вашингтоном наметились серьезные разногласия по иранской ядерной сделке. Если США в одностороннем порядке возобновили действие масштабных санкций против Ирана, то ЕС остается приверженным резолюции СБ ООН 2231 от 2015 г. Проблема в том, что за нарушение режимов санкций США американские регуляторы наказывают как американские, так и зарубежные компании, то есть используют санкции экстерриториально. Компании из Евросоюза в массовом порядке страдают от таких мер и несут заметные финансовые издержки из-за угрозы штрафов властей США.

Иными словами, ЕС оказался в двойственной ситуации. С одной стороны, он все более активно применяет санкции. Но с другой — компании из ЕС сами становятся жертвами экстерриториальных мер США. Брюссель предпринимает меры для защиты бизнеса.

²⁷⁷ Впервые опубликовано в журнале “Современная Европа” (Тимофеев И.Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 45-55.
URL: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2020/2-2020/5.pdf>)

²⁷⁸ European Sanctions Map // European Commission.
URL: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

В 2018 г. было возобновлено действие блокирующего статута 1996 г. Однако на деле европейские компании предпочитают соблюдать законы США и не идти на риск получить штраф или вообще оказаться в американских санкционных списках. Получается, что угроза экстерриториальных санкций ограничивает суверенитет ЕС. Подобная двойственность ярко прозвучала в письме нового председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен Валдису Домбровскису — европейскому комиссару по финансовой стабильности, финансовым услугам и Союзу рынков капитала. «С целью обеспечения нашего экономического суверенитета, я хочу, чтобы Вы разработали предложения по обеспечению большей устойчивости Европы в отношении экстерриториальных санкций третьих стран. Я хочу, чтобы Вы обеспечили надлежащее исполнение санкций ЕС, особенно используя его финансовую систему»²⁷⁹. Примечательно, что значительная часть полномочий по использованию санкций и защиты от них новый председатель Еврокомиссии передала именно финансовым властям ЕС, тогда как ранее соответствующее подразделение (*Unit FPI.5*) входило в состав Службы внешнеполитических инструментов²⁸⁰.

Подобная ситуация ставит ряд исследовательских вопросов. Каковы реальные масштабы применения экстерриториальных санкций США против компаний из стран ЕС? Как часто против них используются штрафы в сравнении с другими странами? Почему европейские компании попадают под санкции? Является ли это результатом намеренных действий по обходу существующих режимов США с целью максимизации прибыли? Или же результатом случайностей, сложной структуры бизнеса или ошибок в управлении? Какие стратегии выбирает европейский бизнес для адаптации к риску?

Рабочие гипотезы основываются на результатах эмпирического исследования штрафных мер Министерства финансов США против международного бизнеса за период с 2009 по 2019 г.²⁸¹ Первая гипотеза состоит в том, что страны ЕС являются лидерами по числу штрафов, однако подобное «лидерство» вряд ли политически мотивировано. Под штрафы попадают как сами американские компании, так и фирмы из иных стран. Вторая гипотеза — европейские компа-

²⁷⁹ Leyen von Der U. Mission Letter to Valdis Dombrovskis // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf

²⁸⁰ Allocation of Portfolios and Supporting Services // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/allocation-portfolios-%20supporting-services_en_0.pdf

²⁸¹ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 2015 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. July/September 2019. Pp.86–108.

нии нарушают режимы санкций США скорее непреднамеренно, так как угроза потерь для них выше, чем возможная прибыль. Соответственно нарушения определяются скорее проблемами управления, нежели злым умыслом. Наконец, третья гипотеза — европейский бизнес стремится урегулировать споры с властями США, идя на выполнение американских требований и законодательства. В этом смысле санкции США против бизнеса можно считать высоко эффективными: они заставляют нарушителей менять свою деятельность и отсекают их от работы с подсанкционными странами. Возможности властей ЕС повлиять на ситуацию остаются ограниченными, а вопрос суверенитета и политического противодействия экстерриториальным санкциям — открытым.

Основные понятия и обзор литературы

Под санкциями в работе понимается использование экономических и финансовых ограничений страной-инициатором, направленные на изменение курса страны-цели во внутренней или внешней политике. В качестве инструментов санкций используются запреты на экспорт и импорт, запреты на финансовые трансакции, ограничения технической и экономической помощи, ограничения на поставки технологий, на кредитование отдельных секторов экономики. К числу санкций относится и ряд неэкономических мер, например, визовые ограничения. Инициатором может выступать также группа стран или международная организация. Целью санкций, в свою очередь, может быть страна (группа стран) и отдельные физические и юридические лица. К непосредственным задачам санкций относятся военно-политическое сдерживание страны-цели, ограничение ее потенциалов, принуждение к смене внешнеполитического курса, смена политического режима в стране-цели или влияние на отдельные аспекты внутренней политики²⁸². К ним можно отнести сигнальную функцию, когда экономический ущерб от санкций символичен, но сам факт их применения посылает сигнал стране-цели, ее гражданам или компаниям. Принуждение, сдерживание и посылка сигнала часто выступают в литературе в качестве основных функций санкций²⁸³.

²⁸² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. Pp. 52-53.

²⁸³ Giumelli F. *The Purposes of Targeted Sanctions* in T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (eds). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press. 2016. Pp. 38-59.

Санкции следует отделять от торговых войн²⁸⁴. В случае торговых войн речь идет о создании благоприятных условий для национального производителя за счет тарифов и пошлин. В случае санкций — о достижении политических целей путем экономических ограничений. К тому же, в США и ЕС санкции достаточно ясно выражены в правовом отношении — по ним существует отдельное законодательство, а правоприменение осуществляют конкретные государственные органы. Под первичными санкциями будем понимать ограничения непосредственно против отдельной страны, сектора экономики, компаний или физических лиц. Под вторичными — меры по наказанию физических или юридических лиц, в том числе в иной юрисдикции, за нарушение существующих режимов санкций или связей с теми странами или лицами, которые уже находятся под санкциями. Вторичные санкции можно понимать как «санкции за нарушение санкций».

Большинство исследований по тематике санкций сфокусировано на вопросе об их эффективности. Она понимается как способность повлиять на смену курса страны-цели под влиянием ограничительных мер. Классическим исследованием здесь является труд Гэрри Хафбауэра и его коллег²⁸⁵. Проведено немало количественных исследований о взаимосвязи эффективности санкций с различными независимыми переменными — ущербом для страны-цели, участием международных институтов и др.²⁸⁶ Проводится и большое число исследований по отдельным страновым кейсам²⁸⁷.

В последние два десятилетия растет внимание к «таргетированным санкциям». К ним относятся точечные меры, направленные против отдельных лиц или компаний, а не страны в целом²⁸⁸. Применение штрафов американскими властями против компаний из ЕС — одно из отражений данного тренда. Инструменты точечных санкций

²⁸⁴ Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 94-98.

²⁸⁵ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

²⁸⁶ Напр., Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No.1. Pp. 79-98.

²⁸⁷ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. New York, Columbia University Press. 2017. 216 p; Haggard S., Noland M. *Hard Target. Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press. 2017; Zhebin A.Z. *Severnaya Koreya: bomby, rakety, sankcii* // *Aziya i Afrika segodnya*. 2017. №1. Pp. 2-8.; Розенталь Д.М. Анатомия политического кризиса в Венесуэле // *Пути к миру и безопасности*. 2019. № 1(56). С. 22-33

²⁸⁸ Drezner D. Targeted Sanctions Research in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755-764.; Tourinho M. Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions // *International Affairs*. 2015.No 91(6). Pp. 1399-1412.

усовершенствовались на фоне усилий США по борьбе с терроризмом после 2001 г. и связаны с возросшими возможностями отслеживать финансовые транзакции по всему миру²⁸⁹.

Значительные акценты в литературе делаются на политике санкций США. Тем не менее существует большой объем работ, связанный с санкциями ООН как единственного легитимного источника ограничительных мер²⁹⁰. С учетом возрастающей роли ЕС, растет и число исследований политики санкций Европейского союза²⁹¹, в том числе и в контексте санкций против России²⁹².

Тем не менее значительная часть источников обходит вопрос о применении санкций США против союзников, в частности — против стран ЕС или компаний, работающих в юрисдикции ЕС, хотя в России внимание ученых к проблеме растет на фоне применения санкций США против проекта «Северный поток-2»²⁹³. Кроме того, весьма скромное внимание уделяется понятию вторичных санкций, тогда как в отношении союзников и партнеров зачастую применяются именно они. Еще в 1999 г. Дениел Дрезнер отметил, что ограничения против союзников оказываются более эффективными в сравнении с ограничениями против противников на международной арене²⁹⁴. Однако и здесь речь идет о связке «страна-страна», тогда как в отношениях США и Европейского союза они часто сводятся к связке «страна-бизнес». Исследования применения санкций против компаний и бизнеса в целом встречаются значительно реже. Один из недавних примеров — работа Б. Эли и К. Прибл²⁹⁵. Примечательна недавняя публикация группы авторов Европейского совета по меж-

²⁸⁹ Напр., Zarate J. *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York, Public Affairs. 2013. 488 p.

²⁹⁰ Напр., Jazairy I. *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*. United Nations General Assembly. 2015. 18 p. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=565ff2df4&skip=0&query=unilateral>; Brzoska M. *International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions* // *International Affairs*. 06.11.2015. Vol. 91. No. 6. P. 1345.

²⁹¹ Напр., Portela C. *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* London: Routledge. 2010. 224 p; Giumelli F. *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: Institute for Security Studies. 2013. 46 p.

²⁹² Напр., Connolly R. *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy of Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Vol.71. No.7. 243 p.

²⁹³ Белов В.Б. «Северный поток-2» в контексте Мюнхенской конференции по безопасности. Аналитическая записка №4 (№187) // Институт Европы РАН. 16.02.2020. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an187.pdf>

²⁹⁴ Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 1999.

²⁹⁵ Early B., Preble K. *Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions* // SSRN. 01.12.2018. 50 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

дународным отношениям об опыте применения вторичных санкций США против компаний из ЕС²⁹⁶. В работе идет речь в основном о блокирующих санкциях, тогда как распространенной и болезненной мерой являются штрафы против компаний. Исследование практики штрафов Министерства финансов США против международного бизнеса было выполнено в России²⁹⁷. Но оно было посвящено бизнесу в целом и не выделяло компании из ЕС в отдельный кластер. То же можно сказать и об упомянутой работе Б. Эли и К. Прибл.

Иными словами, в существующей литературе наметился пробел в изучении вторичных экстерриториальных санкций США против ЕС. Конкретно речь идет о недостатке исследований применения штрафных мер американскими властями против европейского бизнеса за нарушение существующих режимов санкций США. Тогда как на практике проблема остается острой. Восполнение данного пробела является целью предлагаемой работы.

Источники данных и дизайн исследования

Единицей анализа являются случаи применения штрафных мер властями США против американского и зарубежного бизнеса, включая компании из ЕС. В политику санкций на уровне исполнительной власти в основном вовлечено три ведомства: Министерство финансов, Министерство торговли и Государственный департамент США. В ряде случаев к ним подключается Министерство юстиции (например, когда речь идет о трансформации административного расследования в уголовное). Государственный департамент занимается визовыми ограничениями и контролем оборонного экспорта. Министерство торговли — ограничениями, связанными с экспортом и импортом. Министерство финансов — широким кругом нарушений, связанных с использованием американской финансовой системы. В настоящее время именно Министерство финансов и его профильный Офис контроля зарубежных активов (*OFAC*) являются наиболее активным органом исполнительной власти, применяющим санкции. Это объясняется доступом к информации о значительном числе финансовых транзакций, осуществляемых как американскими, так и зарубежными юридическими и физическими лицами. Через инфор-

²⁹⁶ Geranmayeh E., Rapnoul M. Meeting the Challenge of Secondary Sanctions // European Council on Foreign Relations. 25.06.2019.
URL: https://ecfr.eu/publication/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions/

²⁹⁷ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 2015 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. July/September 2019. Pp.86–108.

мацию о сделках, а также используя иные источники, Минфин раскрывает нарушения режимов санкций. С учетом наиболее активной роли Минфина, мы будем использовать в качестве источника данные именно этого ведомства. Другие министерства вводят ограничения значительно реже, хотя среди них есть заметные случаи. Например, в январе 2020 г. было достигнуто соглашение между компанией *Airbus* и Государственным департаментом о выплате штрафа за нарушение Закона о международной торговле оружием (*ITAR*).

В качестве наказания за нарушение режимов санкций США Министерство финансов использует два ключевых инструмента. Первый — блокирование нарушителя, то есть его помещение в *SDN-List* — список лиц и организаций, с которыми запрещены любые экономические отношения за исключением узкого набора операций в гуманитарной сфере. Попадание в *SDN-List* фактически означает «отлучение» от международной финансовой системы и чревато либо гибелью бизнеса, либо колоссальными издержками. Фактически нарушитель санкций уравнивается в правах с теми подсанкционными лицами, с которыми он вступил во взаимодействие, тем самым нарушив законодательство США. Среди недавних случаев — попадание в 2019 г. в *SDN* китайской *COSCO Shipping Tanker* — дочернего предприятия глобального перевозчика *COSCO Shipping* — за предполагаемую перевозку иранской нефти. В январе 2020 г. компания из списка была удалена в связи с возможным отказом от нарушений режима санкций США. Другой недавний пример — блокирование *Rosneft Trading* за сделки по перевозке нефти из Венесуэлы. Против финансовых институтов, наряду с *SDN*, могут быть использованы также и ограничения на использование корреспондентских и сквозных счетов (*CAPTA List*), хотя данная практика пока широкого распространения не получила.

Другая распространенная мера — использование денежных штрафов против компаний-нарушителей. В сравнении с блокированием, она носит более гибкий характер. Компания несет убытки, но ее повседневная деятельность не прекращается. Данная мера используется для того, чтобы сохранить бизнес, но отвадить его от нарушений. Она в большей степени подходит для мер против «системного» бизнеса, то есть тех компаний, которые не являются злостными нарушителями или не созданы специально для обхода санкций. Она также не наносит большого урона рынкам, если нарушения совершает крупная компания. Но при этом вполне годится и против мелких фирм или физических лиц. Она широко распространена как в отношении американских, так и зарубежных компаний. Европейский бизнес часто становится объектом именно штрафных мер. В *SDN-List* можно найти немало европейских компаний, но многие

из них — офисы зарубежных фирм, находящихся под санкциями, включая российские. Поэтому именно анализ штрафов представляется приоритетным в исследовании ограничительных мер властей США против бизнеса из ЕС.

Каждый случай завершившегося расследования отражается в соглашении об урегулировании претензий властей США (*settlement agreement*). Данные соглашения являются для нас единицей наблюдения. Существуют подробные инструкции, согласно которым власти США начисляют штраф с учетом отягчающих и смягчающих обстоятельств²⁹⁸. Все эти обстоятельства прописываются в соглашении в соответствии с инструкциями. То есть сами соглашения имеют сходную структуру. Это позволяет зафиксировать исходы по тем или иным решениям властей США в виде числового кода. То есть перевести качественную информацию из соглашений в количественную форму. В свою очередь, количественные данные дают возможность выявить закономерности для всей совокупности применения штрафов за определенный период. Выявляется значительный объем информации, который в противном случае был бы скрыт от наблюдения.

Результатом кодирования является база данных по применению штрафов Министерства финансов США против международного бизнеса²⁹⁹. Она состоит из 73 переменных, отражающих информацию о размерах штрафа, профиле компании (страна, отрасль), специфике нарушений (число, нарушенные программы), отягчающих и смягчающих обстоятельствах, действиях компании после начала расследования и др. В настоящее время база включает в себя 215 случаев за более чем 10 лет (2009-2020 гг.).

Для проверки выдвинутых гипотез данные подвергаются частотному анализу. Он позволяет выявить информацию о месте европейского бизнеса в общей «популяции» нарушителей, причинах нарушений и дальнейших действий, свидетельствующих либо о сотрудничестве с властями США, либо об отказе в таком сотрудничестве.

Анализ

Из 215 случаев применения штрафов Минфина США в отношении международного бизнеса с 2009 по 2020 гг. 43 приходится

²⁹⁸ Economic Sanctions Enforcement Guidelines // U.S. Department of Treasury. 2009. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501/appendix-Appendix%20A%20to%20Part%20501>

²⁹⁹ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 2015 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. July/September 2019. Pp.86–108.

на компании из ЕС. Однако европейский бизнес — не единственная цель. 142 из 215 дел связаны с американскими компаниями. Иными словами, с точки зрения частоты расследований, американский регулятор все-таки ориентирован на отечественные компании. Китай представлен лишь 4 компаниями, тогда как, например, на Швейцарию приходится 6 случаев.

Однако ситуация предстает в ином свете, если посмотреть на долю европейских компаний в общей сумме выплаченных штрафов. С 2009 г. по настоящее время общая сумма выплат всех компаний по заключенным соглашениям с Минфином США составила 5,657 млрд долларов. Из них компаниями ЕС выплачено 4,677 млрд. То есть 43 компании из ЕС, которые составляют лишь 19,8% от общего числа, заплатили 82,39% от общей суммы штрафов. А если к ЕС прибавить компании из Швейцарии, то асимметрия будет еще выше — 5,321 млрд из 5,657 млрд или 94% выплат. Тогда как на 142 компании и физических лица из США приходится лишь 182,35 млн долларов, что составляет 3,26%.

Подобную асимметрию назовем «европейским парадоксом» — относительно небольшая доля европейских компаний платит львиную долю штрафов. То есть с точки зрения частоты попадания под штрафы ЕС слабо выделяется на фоне США, но с точки зрения долей выплат неравенство переворачивается с ног наголову.

Следует отметить, что в будущем *Brexit* может несколько поменять данную конфигурацию. Из 43 европейских компаний 15 приходится на британские или совместные британско-американские фирмы. Сумма их выплат за 10 лет составила 1,608 млрд долларов, то есть 28,4% от общей суммы. Если в следующие 10 лет пропорции сохранятся, то доля ЕС уменьшится. Однако данные с 2009 по 2020 г. (до завершения *Brexit*) мы должны анализировать с учетом доли Великобритании как члена ЕС.

Остальные страны распределены следующим образом: Германия — 6 случаев, Нидерланды — 6, Франция — 5, Швеция — 3, Италия — 2, Австрия, Бельгия, Дания, Испания, Венгрия и Люксембург — по одному.

Впрочем, «европейский парадокс» вряд ли можно объяснить политически мотивированными решениями властей США — «теории заговора» против Европы здесь не состоятельны. 16 компаний из 43 являются либо совместными с США, либо дочерними по отношению к американскому бизнесу. У властей США есть основания рассматривать их как часть юрисдикции США или, по крайней мере, взыскивать за нарушения уже с материнской компании. Интересно, что в случае совместного бизнеса воспроизводятся свойства, присущие

американскому бизнесу, то есть их доля в общей сумме штрафов невелика. На 16 совместных компаний приходится лишь 25,5 млн долларов. Тогда как оставшиеся 27 фирм тянут на себе 4,6 млрд. То есть совместные компании не делают разницы. Если их убрать из анализа, то асимметрия будет еще большей не в пользу компаний из ЕС.

Однако у «европейской выборки» есть другие особенности, которые дают объяснение высоким суммам штрафов. Прежде всего, само распределение штрафов между европейскими компаниями асимметрично. Если ранжировать компании по сумме выплат, то на первую десятку приходится 4,415 млрд долларов из 4,676 млрд, выплаченных европейцами. То есть, 94,4% выплат приходятся на первый квартиль. Все без исключения компании из первого квартиля являются банками. Если посмотреть на выборку из 215 случаев по всем странам, именно на банки и финансовый сектор приходится наибольшая нагрузка. Они выплатили 5,271 млрд долларов из 5,657 общих выплат. То есть на 54 банка приходится 93,2% штрафов, тогда как на все остальные сектора вместе взятые — лишь 6,8%.

Банковскому бизнесу свойственно две особенности. Первая — большое число транзакций. Оно значительно выше в сравнении, например, с компаниями производственного сектора. Соответственно, выше и суммы сделок. С учетом того, что штраф привязан к объему сделок, неудивительно, что именно банки платят наиболее солидные штрафы. Число нарушений (то есть отдельных сделок, совершенных с подсанкционными лицами) в случае банков, обычно, исчисляется сотнями и тысячами. Тогда как в других секторах — это скорее редкость. Исключение — туристический сектор, где сделкой считается отдельная путевка. Но там значительно меньше финансовые объемы транзакций, а значит меньше и суммы штрафов. То же касается и числа нарушенных программ. В случае банков речь, как правило, идет о нарушении сразу нескольких программ (Иран, Куба, Судан и др.). Тогда как в остальных секторах нарушается в основном одна программа.

Вторая особенность банков — сложная структура управления. С учетом большого числа сделок, существенно повышаются требования к работе структурных подразделений (службы комплаенс), отвечающих за исполнение законодательства. Соответственно и вероятность ошибки — выше. Такие ошибки происходят как из-за человеческого фактора, так и из-за сбоев программного обеспечения мониторинга сделок.

Впрочем, открытым остается вопрос о том, почему американские банки страдают значительно меньше европейских? За 10 лет

банки США заплатили штрафов на 120 млн долларов. То есть значительно меньше европейских, хотя структурные риски у них те же. Наши данные не дают прямого ответа на этот вопрос. Можно предположить, что для банков США анализ и выполнение американского законодательства — более естественны, чем для европейских. Они заранее заточены на выполнение законов США, а значит допускают меньше ошибок. Европейцы же оказались не готовы к тому, что США будут столь активно применять вторичные санкции, и, по всей видимости, уделяли американскому законодательству второстепенное внимание.

Такое предположение частично подтверждается тем, что среди европейцев довольно редки преднамеренные (*willful*) нарушения. Они составляют 6 случаев из 43 (14%). Это соответствует пропорциям для всей выборки стран — 32 случая из 215 (14,8%). Гораздо чаще нарушения совершаются по «халатности», в том числе в результате «слепоты» в отношении американских законов — 24 случая из 43 (55,8%). Для всей выборки их пропорция несколько меньше — 80 из 215 (37,2%). В 24 случаях из 43 (55,8%) власти США констатируют недостаточный уровень службы комплаенс и лишь в двух отмечают ее достаточность (по остальным оценки отсутствуют). Иными словами, причина «европейского парадокса» лежит как в структурных особенностях банковского бизнеса, так и в неготовности комплаенс-служб банков и других компаний учитывать законодательство США.

В будущем «европейский парадокс», скорее всего, будет менее выражен или вообще сойдет к минимуму. Помимо *Brexit* причиной здесь, вероятно, станет эффект научения. Европейский бизнес всерьез воспринял угрозу штрафов и в будущем выполнять требования американских властей будет более тщательно. Об этом свидетельствуют наши данные по уровню сотрудничества попавших под расследования Минфина США европейских компаний, а также их последующие действия. В выборке всех стран 135 из 215 (62,7%) компаний не раскрывают свои нарушения добровольно и 72 из 215 (33,4%) добровольно донесли о своих нарушениях в OFAC (по остальным классификация не дана). В европейской выборке пропорции иные: 22 из 43 (51,2%) не донесли на себя, тогда как 20 из 43 (46,5%) — добровольно раскрыли нарушения. Иными словами, среди европейцев добровольные раскрытия встречаются чаще. Также в ряде случаев компания не заявляет нарушение просто в силу непонимания того, что они происходят. Далеко не всегда отсутствие добровольного раскрытия означает намерение скрыть нарушения.

Важно и то, что после начала расследования и европейцы, и представители других регионов стараются, во-первых, максимально

сотрудничать с американскими властями в расследовании. И, во-вторых, не повторяют нарушений в будущем. 36 компаний из 43 (83,7%) сотрудничали с властями в той или иной форме, при том, что отказы в материалах расследования не фиксируются вообще. Это соответствует распределению и в общей выборке по 215 случаям. Повторение нарушений не было зафиксировано ни в одном случае. В процессе расследования компании принимают активные меры по совершенствованию механизмов управления с целью недопущения новых нарушений. Из 43 европейских компаний такие меры приняли 37, то есть 86%. В целом по выборке — 141 компания из 215 (65,5%), однако по 72 случаям регулятор не дает никаких оценок, поэтому в реальности число тех, кто принял меры по соблюдению режимов санкций может быть выше. Компании усиливают службу комплаенс, нанимают в нее новых сотрудников, проводят тренинги, издают пособия для сотрудников, проводят аудит сделок, закупают программное обеспечение, увольняют менеджеров, допустивших нарушения и т.п.

Иными словами, практически все компании, попавшие под штрафные меры Минфина США, сотрудничают с американскими властями и не нарушают режимы повторно. Это вполне рациональная стратегия для европейцев. Она менее затратна, чем игнорирование расследований американцев в надежде на помощь властей ЕС. Пока европейский бизнес спасает себя сам, соблюдая американские законы. Те же тенденции свойственны и компаниями из других стран.

Выводы и дискуссия

Наша первая гипотеза о перекосе штрафных мер США не в пользу ЕС раскрывается в виде «европейского парадокса». Европейские компании составляют лишь пятую часть от общего числа оштрафованных лиц. Однако выплачивают более 80% от общей суммы штрафов. Политическая мотивация подобных действий (дискриминация стран ЕС в сравнении с другими) неочевидна. Также данные не дают оснований утверждать, что штрафные меры используются с целью усиления конкурентоспособности американских компаний. Скорее «европейский парадокс» объясняется структурными рисками, присущими финансовому сектору, а также запоздалой реакцией на необходимость соблюдать и законы ЕС, и законы США. Об этом говорит подтверждение второй гипотезы: европейцы нарушают режимы санкций скорее по «халатности», а не преднамеренно с целью максимизации прибыли. Проверка третьей гипотезы говорит о том,

что компании из ЕС склонны сотрудничать с властями США, не прибегая к помощи властей ЕС.

Однако используемая база данных имеет и свои ограничения. Она учитывает лишь те компании, которые заключили соглашение с властями США об урегулировании претензий. Число иных компаний неизвестно, а их деятельность не учитывается. В то же время, случаи открытого неподчинения требованиям американцев со стороны европейских компаний также неизвестны.

Вопросы вызывает общее число штрафов. 43 случая за 10 лет можно считать небольшой величиной. Общее число соглашений также невелико — всего 215 случаев. Однако их эффект на поведение других компаний сомнений не вызывает, о чем, в частности, говорит недавний отказ банков обслуживать Геннадия Ротенберга из-за риска вторичных санкций, а также поддержка банковских решений в окружном суде г. Хельсинки (Финляндия).

Пробелом остается недостаток систематизированной информации о взаимодействии европейского бизнеса с властями ЕС с целью разработки механизмов их защиты от действий США. Судя по упомянутым изменениям в принятии решений по санкциям в ЕС, такие усилия вполне могли предприниматься. Их изучение требует дополнительной работы. Также необходимы исследования отношений бизнеса ЕС с другими регуляторами США (Государственный департамент, Министерство торговли) и применения блокирующих санкций против европейцев со стороны американского министерства финансов.

Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора³⁰⁰

Юлия Соколыцк

Санкции представляют собой экономические и политические ограничительные меры, направленные на изменение политического курса зарубежных государств. США инициируют санкции чаще других государств и международных организаций³⁰¹. Использование данного инструмента во внешнеполитических целях обеспечивается ролью американского доллара в глобальной экономике. Высокая доля доллара США в международных расчетах обуславливает прозрачность этих транзакций для США и значительно увеличивает возможности Вашингтона выявлять нарушения режимов санкций внутри собственных границ и за их пределами, тем самым сводя к минимуму вероятность обхода американских режимов ограничительных мер. В таких условиях коммерческие организации, в частности ориентированные на международную деятельность, сталкиваются с высоким санкционным риском, так как количество режимов санкций США и их фигурантов растет. Более того, национальные правительства пока не способны предоставить своему коммерческому сектору гарантии реальной защиты от санкций США, что предопределяет различие подходов государства и бизнеса к санкциям: бизнес-структуры склонны к выполнению требований американских регуляторов и присоединению к их ограничительным мерам, в то время как правительства могут сопротивляться воздействию ограничительных мер и отвергать требования инициаторов санкций³⁰².

Наряду с совершенствованием механизма контроля и мониторинга за соблюдением режимов санкций США происходит транс-

³⁰⁰ Впервые опубликовано в “Финансовом журнале” и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) (Тимофеева Ю.С. Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора // Финансовый журнал. 2021. Т.13. № 4. С.39-51. URL: https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2021/4/statii/03_4_2021_v13.pdf)

³⁰¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

³⁰² Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86–108.

формация самих ограничительных мер Соединенных Штатов, характерной чертой которой является рост случаев применения таргетированных финансовых санкций^{303,304} при сохранении высокой роли ограничительных мер в области торговли. Объектом санкций зачастую становятся отдельные организации и физические лица, а не государства в целом.

Поэтому коммерческие компании наряду с правительствами стран-мишеней сталкиваются с необходимостью следить за характером изменений в санкционном механизме США и искать способы адаптации к рискам санкций.

Все более широкое использование финансовых ограничительных мер и активное применение инструмента вторичных санкций во многом определяют уязвимость банков перед американскими санкциями, так как они предоставляют финансовые услуги и, как следствие, занимают центральную, связующую роль в глобальной экономике. Именно банки лидируют по числу случаев попадания под штрафные меры американского Министерства финансов (54 из 215 случаев за 2009–2020 гг.)³⁰⁵ и по размерам штрафов³⁰⁶, которые они соглашаются выплатить регулятору для завершения административного преследования в случае нарушения американских режимов санкций. Подверженность финансовых компаний рискам обусловлена, в частности, многочисленностью проводимых ими операций и клиентов, среди которых могут быть лица из санкционных списков США. Но проблема использования санкций против банков не ограничивается разрушительным эффектом для частного бизнеса. Санкции США в отношении финансового сектора ввиду его системообразующего характера несут угрозу для всей экономики государства, в котором санкционированные организации зарегистрированы. Это обосновывает актуальность изучения применения Соединенными Штатами санкций в отношении банковского сектора.

Таким образом, цель исследования — определить основные причины массового попадания банков под санкции США, выявить осо-

³⁰³ Likhacheva A.B. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109–131.

³⁰⁴ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // Taylor & Francis Group, LLC. *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*. 2015. Vol. 41. Iss. 4. Pp. 755–764.

³⁰⁵ См.: Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 6. С. 73–90.

³⁰⁶ Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86–108.

бенности санкций США против них, а также оценить потенциал применения санкций США на данном направлении.

Степень изученности проблематики санкций зависит от предметной направленности. Изучению эффективности санкций и их последствий посвящены работы ряда исследователей: *Hufbauer G.*³⁰⁷; *Bapat N.*³⁰⁸; *Brzoska M.*³⁰⁹; *Drezner D.*³¹⁰; *Grauvogel J., von Soest C.*³¹¹; *Pape R.*³¹² и др. Санкции против России рассматриваются в работах *Ashford E.*³¹³; *Ahn D., Ludema R.*³¹⁴; *Gilligan E.*³¹⁵; *Darsey J., Stulberg A.*³¹⁶ и др.

В России интерес к санкционной тематике был стимулирован событиями на Украине 2014 г. и принятием антиросийских ограничительных мер США, ЕС и рядом других государств. Различные аспекты санкций активно изучают Тимофеев И.Н.³¹⁷; Ананьев Б.И.³¹⁸; Афонцев С.А.³¹⁹; Гландин С.В.³²⁰;

³⁰⁷ Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

³⁰⁸ Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. *Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analyses Using New Data* // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Iss. 1. Pp. 79–98.

³⁰⁹ Brzoska M. *International sanctions before and beyond the UN sanctions* // *International Affairs*. 2015. Vol. 91.

³¹⁰ Drezner D. *Targeted Sanctions in a World of Global Finance* // Taylor & Francis Group, LLC. *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*. 2015. Vol. 41. Iss. 4. Pp. 755–764.

³¹¹ Grauvogel J., von Soest C. *Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes* // *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Iss. 4. Pp. 635–653.

³¹² Pape R. *Why Economic Sanctions Do Not Work* // *International Security*. 1997. Vol. 22. Iss. 2. Pp. 90–136.

³¹³ Ashford E. *Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia* // *Foreign Affairs*. 2016.

³¹⁴ Ahn D., Ludema R. D. *The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions*. *European Economic Review*. 2020. Vol. 130. Art. 103587.

³¹⁵ Gilligan E. *Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis* // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2016. Vol. 24. No. 2. Pp. 257–277.

³¹⁶ Darsey J., Stulberg A. *Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment*. *International Organisations Research Journal*. 2019. Vol. 14. No. 3. Pp. 69–98.

³¹⁷ Timofeev I.N. *Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business* // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86–108.

³¹⁸ Ананьев Б.И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // *Вестник международных организаций*. 2019. № 3 (14). С. 136–150.

³¹⁹ Афонцев С.А. Выход из кризиса в условиях санкций: миссия невыполнима? // *Вопросы экономики*. 2015. № 4. С. 20–36.

³²⁰ Гландин С.В. Юридические способы исключения из американских санкционных списков // *Законодательство*. 2016. № 10. С. 70–78.

Гурвич Е.Т., Прилепский И.В.³²¹; Бартенев В.И.³²²; Лихачева А.Б.³²³ и др.

Проблематика влияния политики санкций на бизнес-структуры, в частности на компании банковского сектора, остается изученной в меньшей степени. Исследования в области экономики и юриспруденции, а также изучение кейсов санкций против конкретных банков отчасти восполняют этот пробел. Речь идет о работах Рестрепо-Амарилеса и Винклера³²⁴, Хундта и Хорша³²⁵, Кьяццы и его коллег³²⁶, Скотта³²⁷, Ли³²⁸, Хардуина³²⁹. И.Н. Тимофеев исследовал применение вторичных санкций США³³⁰, в том числе против финансовых организаций³³¹.

Таким образом, обширный массив исследовательских работ посвящен вопросам эффективности санкций и опыту их применения в отношении государств. В то же время сохраняется пробел в изученности влияния санкций США на коммерческие организации и особенностей их применения ввиду относительно малого числа исследований. Данное исследование способствует восполнению существующего пробела.

Понятийная основа данной исследовательской работы представлена рядом терминов, связанных прежде всего с классификацией

³²¹ Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35.

³²² Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 110–140.

³²³ Likhacheva A.B. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109–131.

³²⁴ Restrepo-Amariles D., Winkler M. U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks // The International Lawyer. 2018. Vol. 51. No. 3. Pp. 497–535.

³²⁵ Hundt S., Horsh A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value of International Banks: The Case of Iran // Review of Middle East Economics and Finance. 2018. Vol. 14. No. 3.

³²⁶ Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking // Journal of Banking & Finance. 2018. Vol. 91. Pp. 146–159.

³²⁷ Scott B. Halkbank and OFAC: a sanctions evasion case study // Journal of Money Laundering Control. 2019. Vol. 22. No. 4. Pp. 734–743.

³²⁸ Lee J., Doody J. Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments // Banking Law Journal. 2011. Vol. 128. No. 10. Pp. 954–959.

³²⁹ Hardouin P. “Too big to fail, too big to jail”: restoring liability a lesson from HSBC case // Journal of Financial Crime. 2017. Vol. 24. No. 4. Pp. 513–519.

³³⁰ Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86–108.

³³¹ Timofeev I.N. “Sanctions for Sanctions Violation”: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. Polis. Politicheskie issledovaniya — Polis. Political Studies 2020. No. 6. Pp. 73–90 (In Russ.).

санкций. По причинам их введения выделяют первичные и вторичные санкции. Первичные санкции используются непосредственно против лиц, санкционирование которых предусмотрено нормативно-правовой базой США по санкциям (законами конгресса США и исполнительными указами президента)³³². Вторичные санкции применяются против физических и юридических лиц за нарушение ими уже существующих режимов санкций, т.е. за взаимодействие с лицами, которые находятся под санкциями³³³.

По способу воздействия на объект санкций различают такие основные виды, как блокирующие и секторальные санкции. Блокировка, вводимая путем внесения лица в *SDN*-список³³⁴, подразумевает заморозку активов объекта санкций, лишение его доступа к американской финансовой системе, визовые ограничения и запрет на транзакции с ним или в его интересах для третьих лиц. Секторальные санкции — это точечные, не всеобъемлющие, ограничения на конкретные операции с компаниями стратегически значимых секторов экономики санкционируемого государства, попавшими в *SSI*-список³³⁵. Помимо *SDN*- и *SSI*-списков существуют также санкционные списки — *CAPTA*, запрещающий открытие или ведение корреспондентского счета или сквозного счета в США³³⁶, и *NS-MBS (Non-SDN Menu-Based)*, для фигурантов которого установлены конкретные ограничения³³⁷.

Кроме того, отдельно можно выделить штрафные санкции — вид принудительных мер, принимаемых в ответ на нарушение уже существующего режима санкций. Штрафные меры предполагают, что объект санкций для урегулирования допущенных нарушений существующих режимов берет на себя обязательства по выплате штрафа, назначенного ведомством США.

³³² Timofeev I.N. Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. Vestnik MGIMO — MGIMO Review of International Relations. 2018. No. 2. Iss. 59. Pp. 26–42 (In Russ.)

³³³ См.: Яникеева И. Санкции и мировая энергетика: что сильнее? // Международная жизнь. 29.06.2019. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/22763>

³³⁴ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>

³³⁵ Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list>

³³⁶ CAPTA List // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/fisanctions/consolidated-sanctions-list/list-of-foreign-financial-institutions-subject-to-correspondent-account-or-payable-through-account-sanctions-capta-list>

³³⁷ Non-SDN Menu-Based Sanctions List (NS-MBS List) // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists/non-sdn-menu-based-sanctions-list-ns-mbs-list>

Дизайн исследования

В исследовательской работе проведен анализ первичных и вторичных санкций США против компаний финансового сектора за период 2009–2020 гг. В частности, изучены 54 случая принудительных мер Министерства финансов США в отношении банков на основе базы данных Российского совета по международным делам — *Quantitative Enforcement Database (OQED)*³³⁸, в которой отражена и закодирована информация о соглашениях, касающихся штрафов, между Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США и компаниями. Результаты исследования на основе базы данных *OQED* Российского совета по международным делам были впервые опубликованы И.Н. Тимофеевым³³⁹. Кроме того, проанализированы секторальные санкции США, действующие против российских банков, а также кейсы американских блокирующих санкций против иранских и российских банков.

Исследование проведено в рамках институционального подхода, подразумевающего изучение нормативно-правовой основы применения санкций США, а также формальных процедур, регламентирующих деятельность американских регуляторов по контролю за соблюдением ограничительных мер и принуждением к нему (инфорсменту). Особую важность представляет анализ Инструкции по санкционному инфорсменту Министерства финансов США (2009)³⁴⁰, определяющей ряд параметров, влияющих на сумму штрафа, который предъявляется банкам в качестве особого вида принудительных мер в случае нарушения режимов санкций США. Кроме того, были проанализированы: исполнительный указ № 13662³⁴¹, принятые в рамках него директивы³⁴², иные указы по санкциям в отношении России, отдельные исполнительные указы по блокирующим санкци-

³³⁸ По вопросам, связанным с базой данных *OQED*, обращаться в РСМД.

³³⁹ Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86–108.

³⁴⁰ Economic Sanctions Enforcement Guidelines, 2009 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9

³⁴¹ Executive Order 13662 — Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf

³⁴² Напр., Directive 2 as Amended Under Executive Order 13662 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive2_20170929.pdf

ям³⁴³, отчеты Счетной палаты США³⁴⁴ и другие нормативно-правовые и информационные документы органов власти США.

Штрафные санкции США против банков: особенности и результаты

Штрафы — одна из часто применяемых мер инфорсmenta в отношении банков. Как правило, они используются против компании, которая провела транзакции с участием или в интересах лица из SDN-списка в нарушение существующих режимов санкций США. Согласие такой организации на выплату штрафа Министерству финансов США рассматривается как условие урегулирования допущенных нарушений и, по сути, снимает претензии американских регуляторов к ней.

В период с 2009 по 2020 гг. 25,2 % случаев штрафных санкций США и 93,2 % суммы штрафов приходятся на банки. В 2009–2020 гг. финансовые компании выплатили 5,271 млрд долл. из 5,656 млрд долл. общих выплат за указанный период^{345,346}. Логично возникает вопрос о факторах, ввиду которых Министерство финансов США назначает организациям банковского сектора наиболее серьезные суммы выплат.

Управление по контролю над иностранными активами Министерства финансов США (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*) определяет размер штрафа в зависимости от ряда факторов. Снижению штрафа, помимо прочего, могут способствовать: добровольное раскрытие нарушения, отсутствие санкционной истории³⁴⁷, непреднамеренный характер нарушения, незначительный размер организации, «невопиущий» характер нарушений, наличие внутренней программы комплаенса, сотрудничество с *OFAC* в расследовании, принятие компанией мер по исправлению ситуации. *OFAC* отмечает, что, как правило, штраф за добровольно раскрытые нарушения будет как ми-

³⁴³ Напр., Executive Order 13902 of January 10, 2020 // Federal Register.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00534/imposing-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran>

³⁴⁴ United States Government Accountability Office Report to the Committee on Foreign Affairs // House of Representatives. URL: <https://www.gao.gov/assets/gao-20-324.pdf>

³⁴⁵ Timofeev I.N. “Sanctions for Sanctions Violation”: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. Polis. Politicheskie issledovaniya — Polis. Political Studies. 2020. No. 6. Pp. 73–90 (In Russ.).

³⁴⁶ Timofeev I.N. European Paradox: U.S. Sanctions against European Business. Sovremennaya Evropa — Modern Europe. 2020. No. 2. Pp. 45–55 (In Russ.).

³⁴⁷ Отсутствие санкционной истории — ситуация, когда не было расследования *OFAC* по факту нарушений санкций этой компанией за последние пять лет, то есть компания не была замечена в совершении нарушений.

нимум вдвое меньше, чем за нераскрытые³⁴⁸. Тем не менее за десятилетний период только 39 % компаний добровольно раскрыли нарушения³⁴⁹, что может быть связано с тем фактом, что банки в большинстве своем совершают нарушения непреднамеренно: лишь в единичных случаях зафиксирован преднамеренный характер нарушений³⁵⁰. Руководство компании могло не знать о запрещенных транзакциях или о том, что проводимые операции незаконны с позиции американских регуляторов. Впрочем, это не освобождает компании от ответственности, а лишь дает возможность рассчитывать на определенную скидку со стороны Минфина США.

Осведомленность менеджмента компании о факте нарушений и его сокрытие, напротив, становятся отягчающим обстоятельством для организации и способствуют увеличению штрафа. Например, так было в случае французского банка *Société Générale*³⁵¹. Как следствие, компании производят смену менеджмента в качестве «немедленных мер» по исправлению ситуации: к примеру, *HSBC Bank* сменил руководство в целях «реабилитации» перед американскими финансовыми властями за нарушение режимов санкций³⁵².

Высокие штрафы в отношении банков и массовое попадание финансовых компаний под ограничительные меры связаны со спецификой их деятельности. При определении суммы штрафа Управление по контролю за иностранными активами Минфина США оценивает количество запрещенных транзакций и их сумму, а финансовые организации, как правило, проводят большое число транзакций и в некоторых случаях работают с представителями разных государств, в том числе подсанкционных юрисдикций. Например, французская компания *Société Générale S.A.* согласилась выплатить чуть менее 54 млн долл. за 1077 нарушений режимов санкций против Кубы, Ирана и Судана общей стоимостью более 5,560 млрд долл.³⁵³ Британский *Standard Chartered Bank* был оштрафован более чем на 639 млн

³⁴⁸ Economic Sanctions Enforcement Guidelines, 2009 // U.S. Department of Treasury. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9

³⁴⁹ Timofeev I.N. “Sanctions for Sanctions Violation”: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. Polis. Politicheskie issledovaniya — Polis. Political Studies. 2020. No. 6. Pp. 73–90 (In Russ.).

³⁵⁰ Ibid. P. 83.

³⁵¹ Enforcement Information for November 19, 2018 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20181119_socgen_web.pdf

³⁵² Hardouin P. “Too big to fail, too big to jail”: restoring liability a lesson from HSBC case // Journal of Financial Crime. 2017. Vol. 24. No. 4. Pp. 513–519.

³⁵³ Enforcement Information for November 19, 2018 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20181119_socgen_web.pdf

долл. за 9335 нарушений режимов санкций (общей стоимостью около 437,6 млн долл.) против Мьянмы, Кубы, Ирана, Сирии, Судана³⁵⁴. Французский *Crédit Agricole Corporate and Investment Bank* допустил 4297 нарушений и согласился выплатить штраф в размере около 330 млн долл.³⁵⁵ Французский *BNP Paribas SA* стал рекордсменом по сумме штрафа — 963,5 млн долл. за 3897 нарушений режимов санкций США³⁵⁶.

Халатность и невнимательность персонала могут сыграть ключевую роль в создании условий для попадания банка под американские санкции. В частности, сбой в системе мониторинга, которая отслеживает запрещенные транзакции в автоматическом режиме, или ошибки персонала являются источниками санкционных рисков. К примеру, персонал компании *Deutsche Bank Trust Company Americas (DBTCA)* в 2008–2009 гг. не включил идентификационный код лондонского филиала *Bank Melli Iran* в специальный модуль своего программного обеспечения. В результате транзакции не были определены системой как запрещенные и были допущены банком в нарушение исполнительного указа президента США № 13382, предписывающего блокирование собственности лиц, причастных к распространению оружия массового уничтожения. За это в 2013 г. *DBTCA* был назначен штраф в размере 18,9 тыс. долл. США³⁵⁷.

В целом 46 % банков, попавших под штрафные санкции США, допустили нарушения из-за халатности, и только в 24 % случаях из этих 46 % выявлена попытка скрыть нарушения³⁵⁸. Ряд банков, в частности *J.P. Morgan, Sociütü Günürale, Standard Chartered, Wells Fargo*, приняли решение модернизировать программное обеспечение, идентифицирующее запрещенные транзакции, а другие банки, например, *Bank of America, Western Union, J.P. Morgan* и т. д., организовали тренинги для персонала. Это отражает заинтересованность финансовых компаний в минимизации рисков санкций.

В целом 50 из 54 компаний в различных формах, таких как предоставление материалов, запрашиваемой информации, толлинговые соглашения и др., приняли требования американского регу-

³⁵⁴ Enforcement Information for April 9, 2019 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190408_scb_webpost.pdf.

³⁵⁵ Enforcement Information for October 20, 2015 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20151020_cacib.pdf

³⁵⁶ Enforcement Information for June 30, 2014 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140630_bnp.pdf

³⁵⁷ Enforcement Information for September 5, 2013 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20130905_DBTCA.pdf

³⁵⁸ Вывод сделан на основе базы данных *OQED* Российского совета по международным делам.

лятора. При этом только 21 компания добровольно раскрыла нарушения³⁵⁹.

Другая особенность штрафов США в отношении банков заключается в их использовании против как иностранных компаний, так и представителей американского банковского сектора. 42,6 % банков, попавших под штрафы Казначейства США, зарегистрированы в странах ЕС и Великобритании, и именно эти компании заплатили OFAC 4,587 млрд долл. из 5,271 млрд долл., или 87 % всех выплат. За тот же период со штрафом столкнулись 18 американских финансовых компаний³⁶⁰, которые суммарно заплатили чуть более 120 млн долл., что значительно меньше, чем выплаты банков ЕС и Великобритании³⁶¹. Эта асимметрия может быть связана с тем, что компании из ЕС в большей степени вовлечены в работу с подсанкционными юрисдикциями: они взаимодействовали с Ираном, а также с другими государствами Ближневосточного региона. Кроме того, играет роль масштаб организации: большая доля оштрафованных банков ЕС и Великобритании приходится на крупные банки. Наконец, в некоторых случаях нарушения, которые допустили американские банки, исчисляются единицами, а сами компании охотно идут на сотрудничество с американским регулятором. Например, после выявления нарушений, которые сами по себе были относительно незначительными, *Western Union* добровольно сообщил о них в Минфин США и сотрудничал со следствием³⁶², а при расчете штрафа *Citigroup* было учтено, что банк допустил всего восемь нарушений³⁶³.

Около четверти всех компаний, столкнувшихся со штрафами, представляют финансовый сектор экономики. В большинстве своем штрафные санкции США против финансовых организаций применены за непреднамеренные нарушения, а их основной объект с точки зрения размера выплат — банки из ЕС и Великобритании. Союзнические связи ЕС и Великобритании и США на государственном уровне не обеспечивают неприкосновенность их бизнеса в плане санкций. В такой ситуации для банков, преследующих главным образом ком-

³⁵⁹ Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73–90.

³⁶⁰ Там же. С. 82.

³⁶¹ Вывод сделан на основе базы данных *OQED* Российского совета по международным делам.

³⁶² Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73–90.

³⁶³ Enforcement Information for September 3, 2014 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140903_citigroup.pdf

мерческие интересы, рациональным решением является принятие условий и требований регуляторов США. Штрафные санкции США против банков результативны с этой точки зрения.

Секторальные и блокирующие санкции США в отношении банков: особенности и результаты применения

Следует различать секторальные и блокирующие санкции, направленные против конкретных отраслей. В настоящее время секторальные санкции США действуют, в частности, в отношении России, а именно финансового, оборонного и энергетического секторов российской экономики. Более того, создан механизм использования секторальных санкций США также против технологического сектора экономики России³⁶⁴. Но, например, в отношении государственной нефтегазовой компании Венесуэлы *Petryleos de Venezuela (PDVSA)* и связанных с ней лиц применяются блокирующие санкции, хотя санкции против Венесуэлы в целом имеют заявленную секторальную направленность, затрагивая прежде всего энергетический и финансовый секторы.

Введение секторальных санкций против российских банков стало возможным после подписания президентского указа № 13662³⁶⁵, создавшего необходимые для этого механизмы. Из числа финансовых организаций в списке *SSI* секторальных санкций США находятся Сбербанк, ВТБ Банк, Газпромбанк, Россельхозбанк и ВЭБ.РФ, а также их дочерние компании. Для них установлены ограничения финансирования и других операций с новым долгом или новыми ценными бумагами³⁶⁶. Согласно логике властей США, запреты на конкретные операции с данными банками могут ограничить способность российского правительства участвовать в эскалации украинского конфликта, так как указанные компании непосредственно связаны с Правительством России, а ВЭБ.РФ, в частности, действует как банк развития и платежный агент правительства. Характерно, что американские секторальные санкции призваны наказать не российские банки как таковые, которые к ситуации на Украине отно-

³⁶⁴ Executive Order 14024 of April 15, 2021 // Federal Register.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/19/2021-08098/blocking-property-with-respect-to-specifil-foreign-activities-of-the-government-of-the>

³⁶⁵ Executive Order 13662 of March 20, 2014 // U.S. Department of the Treasury.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf

³⁶⁶ Directive 1 (as Amended on September 29, 2017) Under Executive Order 13662 // U.S. Department of the Treasury.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive1_20170929.pdf

шения не имеют, а Правительство России посредством воздействия на эти финансовые компании.

Банки из списка *SSI* имеют возможность продолжать совершать ряд деловых операций, однако сам статус фигуранта санкционного списка по секторальным санкциям создает определенные издержки. Их положение усложняется тем, что помимо американских ограничительных мер против них также действуют секторальные санкции Европейского союза³⁶⁷.

Другой вид санкций, используемый США против финансовых компаний, — блокирующие санкции. Блокировка относится к наиболее жесткой санкционной мере и вводится посредством внесения лица в санкционный список *SDN*.

В случае отдельных государств блокировка финансовых компаний носит масштабный характер. В частности, законодательство США запрещает Ирану прямой доступ к американской финансовой системе. С ноября 2008 г. Соединенные Штаты также ввели запрет для иностранных банков и иных лиц на использование финансовой системы США для проведения транзакций с участием Ирана³⁶⁸. Большое число организаций иранского банковского сектора находятся в *SDN*-списке, например, Центральный банк Ирана, Банк экспортного развития Ирана, Сельскохозяйственный банк Ирана и многие другие. Стоит отметить, что ряд центральных банков иных государств также находится под блокирующими санкциями, среди них — ЦБ Сирии, ЦБ КНДР, ЦБ Венесуэлы, а также ЦБ Донецкой народной республики.

В меньшей степени блокирующие санкции в отношении банков применяются США для давления на Россию. Вашингтон отдает предпочтение секторальным санкциям, однако некоторые российские банки все же находятся в *SDN*-списке. Причиной блокировки российских финансовых компаний часто служит «Правило 50 %», согласно которому блокирующие санкции распространяются на организации, на 50 % или более прямо или косвенно находящиеся в собственности физических или юридических лиц из *SDN*-списка³⁶⁹.

В марте 2014 г. США объявили о блокирующих санкциях против ряда российских чиновников, которые якобы имели отношение

³⁶⁷ Council decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EU Official Journal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0512>

³⁶⁸ Katzman K. Iran Sanctions // Congressional Research Service. 18.11.2020. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=RS20871>

³⁶⁹ Entities Owned by Blocked Persons (50 % Rule). Frequently Asked Questions // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521>

к «правлящим кругам». Тогда под блокирующие санкции США попали и контролируемые ими компании. Например, черный список пополнил банк «Россия» вслед за своим крупнейшим акционером Ю. Ковальчуком³⁷⁰, а также Собинбанк, принадлежавший банку «Россия»³⁷¹. СМП Банк Бориса и Аркадия Ротенбергов был тоже заблокирован³⁷² в связи с «Правилем 50 %».

Немало российских банков оказались под американскими блокирующими санкциями из-за «деятельности в Крыму». Помимо прочих³⁷³ речь идет об АО «Банк “Таата”»; ОАО «Черноморский банк развития и реконструкции»; АО «Коммерческий банк “Северный кредит”»; АО «Ишбанк»; АО «Коммерческий банк “Рублев”» и ПАО Банк «ВВБ»³⁷⁴. Стоит отметить, что в настоящее время из указанных финансовых компаний деятельность продолжают Черноморский банк развития и реконструкции и Ишбанк, а у остальных Банком России были отозваны лицензии. Иными словами, прекращение их деятельности прямым образом не связано с санкциями США.

Российские финансовые организации попадают под блокирующие санкции США также за взаимодействие с подсанкционными лицами, т. е. в качестве объектов вторичных санкций. Например, в марте 2019 г. Минфин США ввел санкции против АО «Еврофинанс Моснарбанк» за его деятельность в интересах государственной нефтегазовой компании Венесуэлы *PDVSA*³⁷⁵ по исполнительному указу № 13850³⁷⁶, требующему введения санкций против лиц, способствующих дестабилизации ситуации в Венесуэле. В результате попадания в *SDN*-список и последующего исключения банка из членов платежных систем *Visa* и *Mastercard* «Еврофинанс

³⁷⁰ Treasury Sanctions Russian Officials, Members of the Russian Leadership’s Inner Circle, And An Entity For Involvement In The Situation In Ukraine // U.S. Department of the Treasury. 20.03.2014. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl23331>

³⁷¹ Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Office and Entities // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2369.aspx>

³⁷² Ibid.

³⁷³ Treasury Sanctions Individuals and Entities for Sanctions Evasion and Other Activities Related to Russia and Ukraine // U.S. Department of the Treasury. 22.12.2015. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0314.aspx>

³⁷⁴ Treasury Designates Individuals and Entities Involved in the Ongoing Conflict in Ukraine // U.S. Department of the Treasury. 20.06.2017. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/sm0114.aspx>.

³⁷⁵ Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U.S. Sanctions on Venezuela // U.S. Department of the Treasury. 11.03.2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622>

³⁷⁶ Executive Order 13850 of November 1, 2018 // Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>

Моснарбанк» перешел на использование карт платежной системы «Мир»³⁷⁷.

Таким образом, блокирующие санкции против российских банков носят точечный характер. Блокировка негативно отражается на спектре услуг и клиентуре организаций, не в последнюю очередь из-за сопутствующего отключения их от платежных систем *Visa* и *Mastercard*. Впрочем, опыт российских банков показывает, что факт попадания под блокирующие санкции как таковой не предопределяет прекращение их деятельности. Блокирующие санкции были введены против относительно небольших российских финансовых компаний. В случае давления на крупные организации предпочтение отдается секторальным санкциям. Попадание банков России под секторальные санкции не было предопределено их действиями: они непосредственно не совершали нарушения и не были причастны к ситуации на Украине. Однако их восприятие властями США как источников финансирования внешнеполитического курса Правительства России, а также их системообразующая роль для финансовой системы государства в целом привели к введению секторальных санкций против пяти крупных российских банков России.

Согласно выводам некоторых исследователей, изучавших последствия принудительных мер для банков, санкции в форме ограничений финансирования и кредитования вынуждают банки срочно списывать проблемные ссуды, изменять кредитную политику, уменьшать капитал первого уровня, при этом увеличивая капитал второго уровня³⁷⁸. Помимо этого, финансовые компании склонны разрабатывать или совершенствовать программы и службы санкционного комплаенса, принимать меры по снижению рисков санкций³⁷⁹, прекращать работу в подсанкционных юрисдикциях. Так, например, Сбербанк отказывается работать на территории Крымского полуострова³⁸⁰ ввиду действующих в отношении Крыма и Севастополя санкций США и ЕС. В целом воздействие санкций ощутимо для России и компаний, однако издержки от них уступают, к примеру, потерям от «нефтяного шока»³⁸¹.

³⁷⁷ Информация для клиентов // АО АКБ «Еврофинанс Моснарбанк». URL: <https://evrofinance.ru/ru/individuals/page123456/>

³⁷⁸ Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking // *Journal of Banking & Finance*. 2018. Vol. 91. Pp. 146-159.

³⁷⁹ См.: Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 6. С. 73–90.

³⁸⁰ Сбербанк не видит возможности работать в Крыму, не попав под санкции // ТАСС. 20.10.2017. URL: <https://ria.ru/20171020/1507256252.html>.

³⁸¹ См.: Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // *Вопросы экономики*. 2016. № 1. С. 5–35.

Таким образом, санкции против России, не изменив внешнеполитический курс правительства, изменили поведение самих банков.

Заключение

Финансовый сектор является системообразующим с точки зрения функционирования государства, в связи с чем часто становится объектом первичных и вторичных санкций, направленных против правительств стран-мишеней. США воздействуют на банки в основном с помощью блокирующих и секторальных санкций, а также широко используют финансовые штрафы в качестве принудительных мер.

Блокирующие санкции являются самой жесткой мерой, запрещающая любые транзакции с санкционированным лицом. Они применяются против центральных банков ряда государств, иных государственных и частных финансовых организаций. Для воздействия на значимые с точки зрения глобальной политики и экономики правительства более предпочтительной альтернативой для США будет использование секторальных санкций, так как их избирательный характер позволяет сохранить канал влияния США на правительство государства-мишени. Штрафные санкции США в отношении финансового сектора, в свою очередь, успешны с точки зрения изменения поведения банков и имеют большой потенциал в дальнейшем применении. Однако их вклад в достижение основной политической цели санкций — изменения политического курса определенного государства — не проявляется незамедлительно, так как издержки для правительств от принудительных мер, в том числе против банков, имеют свойство накапливаться со временем.

Механизм воздействия штрафных мер заключается в создании кумулятивного эффекта, когда растущее число коммерческих структур присоединяется к режимам американских санкций, значительно сужая круг контрагентов ряда организаций государства-мишени и способствуя изоляции его экономики.

США обладают уникальными возможностями воздействия на финансовые организации по всему миру и активно используют их. Санкции США трансформируются в зависимости от целей и интересов Вашингтона. США, с большой вероятностью, продолжат использование санкций, а коммерческие структуры так же будут вынуждены искать способы приспособления к деятельности в условиях высокого санкционного риска.

«Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора³⁸²

Иван Тимофеев

Постановка проблемы

Экономические санкции становятся все более востребованным инструментом внешней политики США. В XX и в начале XXI вв. США вводили их чаще, чем все остальные государства и международные организации вместе взятые, включая ООН³⁸³. Зачастую они используются в обход Совета Безопасности ООН, т.е. представляют собой односторонние ограничительные меры. Американская Стратегия национальной безопасности 2017 г. рассматривает санкции в качестве элемента сдерживания и ограничения потенциала соперников на международной арене³⁸⁴. В качестве внешнеполитического инструмента подобные ограничения используются давно³⁸⁵, однако в последние два десятилетия в американской политике санкций наметился ряд важных тенденций.

Во-первых, вместо привычных для XX в. всеобъемлющих эмбарго ограничительные меры США стали носить более точечный характер³⁸⁶. Их целью стали конкретные лица, организации или сектора

³⁸² Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» (Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.)

³⁸³ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

³⁸⁴ National Security Strategy of the United States of America // The White House. 28.12.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

³⁸⁵ Jazairi I. *Doklad Spetsial'nogo dokladchika po voprosu o negativnom vozdeistvii odnostoronnikh prinuditel'nykh mer na osushchestvlenie prav cheloveka* [Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights]. United Nations General Assembly Human Rights Council. Thirty Session. 2015. P. 1-24. (in Russ.).

³⁸⁶ Daniel W. Drezner *Targeted Sanctions in a World of Global Finance* // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. P. 755-764.

экономики. Если раньше политику санкций можно было уподобить стрельбе по площадям, то сегодня ее можно сравнить со стрельбой по целям, что необязательно гарантирует меньший ущерб. Если точечные санкции вводятся против стратегически важных для страны компаний, последствия могут быть крайне тяжелыми³⁸⁷, оказывая негативное влияние на граждан страны³⁸⁸. Политика санкций превращается в «политику списков» неблагонадежных лиц и компаний. Ее можно рассматривать как часть более широкой тенденции формирования «черных списков» в интересах безопасности по самому широкому кругу вопросов³⁸⁹.

Во-вторых, усиливается роль финансовых ограничений в сравнении с торговыми. Этому способствуют глобализация финансовых рынков, значимость американского доллара как универсального платежного средства и значимая роль американских банков в мировых расчетах. Американские власти получили широкие возможности отслеживать финансовые транзакции по всему миру. После терактов 11 сентября 2001 г. государственный контроль над банковской сферой существенно усилился в интересах борьбы с международным терроризмом³⁹⁰, однако косвенным следствием стало расширение надзорных возможностей как внутри США, так и за их пределами. Кроме того, финансовые санкции сами по себе чреваты кризисом банковской системы страны-цели, т.е. могут нанести ей серьезный ущерб³⁹¹.

В-третьих, США все шире используют экстерриториальные ограничения, наказывая за нарушение своих режимов санкций как американских, так и зарубежных физических и юридических лиц. Подобная практика порождает неравенство суверенитета в пользу США. Компании из ЕС, России, КНР и других стран предпочитают следовать американским санкционным нормам, хотя на политическом уровне односторонние санкции Вашингтона осуждаются их правительствами. Национальные регуляторы далеко не всегда могут защитить бизнес от действий американских властей.

Подобные тенденции трансформировали политические риски для международного бизнеса. Любая компания может попасть под

³⁸⁷ Gordon, J. The Not So Targeted Instrument of Asset Freezes // *Ethics & International Affairs*. 2019. Vol. 33. No. 3. P. 303-314.

³⁸⁸ Servettaz E. A Sanctions Primer // *World Affairs*. 2014. Vol. 177. No. 2. P. 82-89.

³⁸⁹ Goede M. de, Sullivan G. The Politics of Security Risks // *Environment and Planning D: Society and Space*. 2016. Vol. 34. No. 1. P. 67-88.

³⁹⁰ Zarate J. *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs. 2013.

³⁹¹ Hatipoglu E., Peksen D. Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies // *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. No. 2. P. 171-189.

ограничительные меры США за преднамеренное или случайное нарушение американских режимов санкций. Среди подобных мер — денежные штрафы, которые привязываются к объемам запрещенных сделок. В отличие от более жестких блокирующих санкций, штрафы оставляют компаниям возможность продолжать свою деятельность, однако они чреватые серьезным финансовым ущербом, связанным как с выплатами штрафов, так и с издержками в ходе расследования нарушений³⁹².

Финансовый сектор находится в особенно сложном положении. Недавнее исследование штрафных мер Министерства финансов США показало, что на банки приходится значительная часть выплат³⁹³. Компании финансового сектора лидируют и по частоте попадания под штрафы в сравнении с другими отраслями. Иными словами, банки наиболее уязвимы с точки зрения последствий нарушения режимов санкций США.

Сложившаяся ситуация порождает ряд исследовательских вопросов. Почему именно компании финансового сектора лидируют по объему выплат и числу нарушений? С чем связана природа политического риска для банков: это следствие особого подхода властей США или же результат структурных особенностей финансового сектора? В чем причина нарушений банками режимов санкций США — желание получить сверхприбыль или ошибки в управлении? Наконец, каковы стратегии банков во взаимодействии с властями США — идут ли они на сотрудничество и каковы их стратегии по минимизации риска? Эти вопросы связаны и с более фундаментальной исследовательской проблемой эффективности санкций. Приводят ли санкции к изменению поведения цели? Почему они срабатывают в одних случаях и дают сбой в других?

В качестве ответа на поставленные вопросы предлагаются следующие гипотезы. (1) Финансовый сектор наиболее уязвим в силу внутренних (структурных) особенностей ведения бизнеса. Власти США применяют к ним правила, единые для всех компаний, но характер работы банков (объем сделок, сложная структура) делает эти правила для них наименее выгодными в сравнении с другими секторами. (2) Исследование 2019 г.³⁹⁴ показало, что в основной массе компании допускают нарушения непреднамеренно. Вероятно, эта закономер-

³⁹² Guerello C., Muri P., Rovo N., Spallone M. On the Informative Content of Sanctions // The North American Journal of Economics and Finance. 2019. Vol. 48. P. 591-612.

³⁹³ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. P. 86-108.

³⁹⁴ Ibid.

ность присуща и банкам. Однако объемы выплат заставляют предполагать, что в финансовом секторе число преднамеренных нарушений и «вопиющих» (в терминологии властей США) случаев может быть больше. (3) Банки сотрудничают с властями США, совершенствуя систему отслеживания возможных нарушений. Подобное поведение в целом присуще бизнесу, который попадает под штрафы. Это говорит об эффективности американских властей в принуждении международного финансового сектора к соблюдению режимов ограничений, а значит и поддержке финансовой блокады стран, находящихся под санкциями США.

Ключевые понятия и обзор литературы

Экономические санкции представляют собой набор торговых, финансовых, лицензионных и других ограничений, которые страна-инициатор или группа таких стран использует против государства-цели или же тех или иных организаций и физических лиц. Санкции направлены на изменение «поведения» страны-цели, смену ее внешне- или внутривластного курса. В литературе обычно рассматриваются три типа задач применения санкций: принудить к определенным действиям (*coercion*), ограничить потенциалы (*constraining*) и послать политический сигнал (*signaling*)³⁹⁵. Санкции отличаются от торговых войн³⁹⁶. В первом случае речь о достижении политических результатов за счет использования экономических ограничений, во втором — о создании благоприятных условий для национальных производителей за счет тарифов и пошлин. В американском праве и административной практике санкции четко отделены от политики пошлин и тарифов.

В США санкции вводятся исполнительными указами президента или законами, которые принимает конгресс, а затем подписывает президент. В этих документах санкции могут прописываться в виде общих режимов (например, ограничение определенной деятельности) или же в виде ограничений против конкретных лиц или организаций, действующих независимо или от лица страны-цели. Органы исполнительной власти получают полномочия расширять эти списки и применять ограничительные меры. Такие санкции можно условно назвать «первичными»: они осуществляются непосредственно про-

³⁹⁵ Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action., Ed. by T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno. New York: Cambridge University Press. 2016. Pp. 38-59.

³⁹⁶ Pape R.A. Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90-136.

тив фигурантов списков или в рамках установленного законом или указом президента режима.

«Вторичные» санкции — это ограничения против тех, кто как-либо связан с подсанкционными лицами или организациями, кто действует от их лица или в их интересах. Их можно также рассматривать как «санкции за нарушение санкций». В ряде источников понятие «вторичных» санкций отождествляется с применением ограничений против иностранцев, т.е. с экстерриториальными санкциями³⁹⁷. Однако «санкции за нарушение санкций» используются американскими регуляторами и против собственных граждан и организаций. Более того, изначально именно они и были ключевым объектом правовых норм. В американском административном лексиконе также используется понятие принудительных мер (*enforcement actions*), которые применяются как против американцев, так и против иностранцев. Хотя общепринятое понимание термина «вторичных» санкций пока не устоялось, представляется целесообразным использовать его именно в таком ключе, не сводя только к экстерриториальным мерам.

За исполнение режима санкций в США отвечает сразу несколько ведомств. Государственный департамент курирует визовые запреты, а также ограничения на экспорт вооружений. Министерство торговли занимается вопросами ограничений на поставки американских товаров или зарубежных товаров с американскими компонентами. Министерство юстиции ведет уголовные дела, связанные, например, с преднамеренным сговором для нарушения режима санкций. Наконец, в компетенции Министерства финансов (Казначейства) — широкий круг вопросов, связанных с введением санкций и ограничениями деятельности уже находящихся под санкциями лиц и организаций. На Министерстве финансов лежит наиболее серьезная нагрузка по контролю за исполнением ограничительных мер.

Минфин США осуществляет принудительные меры тремя основными способами. Первый — блокирование компании-нарушителя и ее внесение в так называемый список *SDN (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List)*. Статус *SDN* означает запрет на практически все экономические трансакции с такими лицами. Если данная мера используется в виде «вторичных» санкций, то она означает уравнивание в статусе организации или лица, которые стали *SDN* в рамках первичных санкций, и тех организаций или лиц, которые были уличены в сотрудничестве с ними. В числе недавних

³⁹⁷ Geranmayeh E., Rapnoul M.L. Meeting the Challenge of Secondary Sanctions // European Council on Foreign Relations Policy Brief. 2019. No. 289. URL: https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions

примеров — блокирование двух дочерних предприятий российской компании «Роснефть» за сделки с находящимися под санкциями США венесуэльскими компаниями (февраль — март 2020 г.)³⁹⁸. Другой пример — блокирование китайской компании *COSCO Shipping Tanker* и ряда других транспортных фирм за перевозки иранской нефти (2019 г.)³⁹⁹. Блокирующие санкции — чрезвычайно жесткая мера, которая чревата полной остановкой деятельности компании. С большой вероятностью ей придется свернуть международные операции из-за страха банков и контрагентов также попасть под санкции США.

Другая мера — запрет на ведение корреспондентских и сквозных счетов в банках США, т.е. фактически — «отлучение» от американской финансовой системы и запрет на долларовые платежи. Данная мера применяется редко.

Наконец, третья мера — штрафные санкции. Штрафы причиняют ущерб компании или лицу, однако позволяют им вести экономическую деятельность. Они удобны как против мелких, так и против крупных компаний. Во втором случае они позволяют избегать шоков для рынков, которые неизбежно возникают в случае блокирования крупных фирм. Штрафы отличаются от блокирующих санкций также и тем, что используются против «системных» компаний, которые обычно соблюдают законы и играют по правилам, тогда как список *SDN* более удобен для блокирования маргинальных компаний, специально обходящих санкции. В настоящей статье исследуются именно штрафные меры как форма «санкций за нарушение санкций».

В России исследование санкций США было подстегнуто украинским кризисом и обострением отношений с Западом после 2014 г.^{400,401}, хотя анализ американской политики односторонних ограничений велся и до того⁴⁰². В отечественных работах изучались взаимосвязь санкций и мировой экономики⁴⁰³, санкции как инстру-

³⁹⁸ Venezuela-related Designation // U.S. Department of the Treasury. 2020. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200312>

³⁹⁹ Iran-related Designations // U.S. Department of Treasury. 2019. URL: <https://home.treasury.gov/policyissues/financial-sanctions/recent-actions/20190925>

⁴⁰⁰ Афонцев С.А. Выход из кризиса в условиях санкций: миссия невыполнима? // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 20-36.

⁴⁰¹ Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110-140.

⁴⁰² Шакиров А.Р. Состояние и перспективы развития системы экономических санкций США // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1. С. 190-200.

⁴⁰³ Симонов В.В. Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 49-68.

мент внешней политики⁴⁰⁴, влияние санкций на российскую экономику⁴⁰⁵, взаимосвязь санкций и инвестиций в российские регионы⁴⁰⁶, адаптация к санкциям российского банковского сектора⁴⁰⁷, санкции и структура мирового порядка⁴⁰⁸, теоретические школы изучения политики санкций^{409,410}.

Большой объем исследований накоплен за рубежом. Во многих работах вопрос исследуется в связке «государство — государство»: оценивается, как именно санкции страны-инициатора или коалиции таких стран влияют на политический курс страны-цели. На основе количественных исследований выполнена классическая монография Герри Хафбауэра и его коллег⁴¹¹. Большая работа проведена Нэвином Бапатом и его командой, создавшими базу данных *TIES (Threat and Imposition of Economic Sanctions)*, ими подготовлен ряд статей о влиянии различных факторов на эффективность санкций^{412,413}. Интересен анализ эффективности санкций СБ ООН⁴¹⁴, а также взаимосвязи санкций ООН и односторонних ограничительных мер⁴¹⁵. Значитель-

⁴⁰⁴ Балуев Д.Г. Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики // Международные процессы. 2014. Т. 12. № 3. С. 23-33.

⁴⁰⁵ Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5-35.

⁴⁰⁶ Кузнецова О.В. Прямые иностранные инвестиции в российских регионах в условиях санкций // Международные процессы. 2016. № 3. С. 132-142.

⁴⁰⁷ Панова Г.С. Банки в условиях международных санкций: стратегия и тактика // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 1. С. 154-168.
URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/download/496/496>

⁴⁰⁸ Likhacheva A. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109-131.

⁴⁰⁹ Ваславский Я.И., Ананьев Б.И. Международные экономические санкции: теоретический ракурс // Политика развития, государство и мировой порядок. Материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. М.: Аспект-Пресс. 2018. С. 104-105.

⁴¹⁰ Ананьев Б.И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 136-150.

⁴¹¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

⁴¹² Morgan T., Bapat N., Kobayashi Y. Threat of Imposition of Sanctions: Updating the TIES Dataset // *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. No. 5. Pp. 541-558.

⁴¹³ Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79-98.

⁴¹⁴ Giunelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action., Ed. by T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

⁴¹⁵ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1339-1349.

ную работу провел Дэниел Дрезнер, начиная с ранних исследований о «парадоксе санкций»⁴¹⁶ и заканчивая недавними оценками современных тенденций⁴¹⁷. Отдельный вопрос — изучение ущерба от ограничительных мер для страны-цели⁴¹⁸. Целый ряд исследований выполнен на примере изучения отдельных стран-целей^{419,420,421}.

Число работ, изучающих санкции в ракурсе «государство — бизнес», в политической науке значительно меньше. Кроме того, применяя аналогию из системного анализа Дэвида Истона, политологи и международники предпочитают избегать изучения «черного ящика» и чаще фокусируются на анализе «входов» и «выходов», т.е. набора мер стран-инициаторов и результатов их применения для экономики и политики стран-целей. На задний план уходит «политическая кухня» — функционирование государственных институтов, ответственных за санкции, а также их влияние на негосударственные цели. Между тем санкции против бизнеса имеют прямое отношение к странам-целям, ведь отказ бизнеса работать со странами, которые находятся под санкциями, может нанести им существенный ущерб, а значит привести к изменению их политики.

Частично данный пробел заполняется литературой из смежных областей — юриспруденции, менеджмента, экономики и политической экономики. Во многих из них отдельно выделяется влияние санкций на финансовый сектор. С.В. Гландин провел интересные исследования правовых аспектов политики санкций США^{422,423,424}. Дэвид Рестрепо Амарилес и Маттео Винклер изучили правовые и административные вопросы применения санкций США против бан-

⁴¹⁶ Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 1999. 362 p.

⁴¹⁷ Drezner D. *Targeted Sanctions in a World of Global Finance* // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755-764.

⁴¹⁸ Neuenkirch M., Neumeier F. *The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth* // *European Journal of Political Economy*. 2015. Vol. 40. Part A. Pp. 110-125.

⁴¹⁹ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2018. 216 p.

⁴²⁰ Maloney S. *Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object?* // *Social Research*. 2015. Vol. 82. No. 4. Pp. 887-911.

⁴²¹ Graaf T. van de. *The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power* // *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 145-163.

⁴²² Гландин С.В., Кадышева О.В., Кешнер М.В. *Западные санкции и российский бизнес: комплаенс в эпоху новых вызовов (обзор круглого стола)* // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2018. № 3. С. 149-152.

⁴²³ Гландин С.В. *Роль интернета в отслеживании нарушителей режима санкций США в отношении России* // *Вестник Московского университета*. 2018. Серия 11. Право. № 6. С. 96-112.

⁴²⁴ Гландин С.В. *Экстерриториальность американских санкций в действии* // *Международное правосудие*. 2018. № 2. С. 105-122.

ков, а также их шаги по минимизации риска⁴²⁵. Штеффен Хундт и Андреас Хорш провели событийный анализ санкций против банков, нарушивших режимы ограничений против Ирана. Они выявили серьезный ущерб оштрафованным банкам, но слабое влияние на поведение других финансовых компаний⁴²⁶. Однако статья Стефано Кьяцца и его коллег показала, что влияние на банки, избежавшие санкций, все же существует — они меняют свою работу так же, как и оштрафованные компании⁴²⁷. Сходные результаты показывали более ранние разработки Джанпаоло Габби и его коллег на основе опроса представителей 84 финансовых компаний: банки, которые ведут активную международную деятельность, в большей степени склонны внедрять механизмы управления рисками, опасаясь финансовых потерь, а также ущерба репутации⁴²⁸, причем наличие таких механизмов снижает риски для банков⁴²⁹. Сюзан Уолкер описала влияние санкций на отношение к операциям в гуманитарной сфере — банки опасаются проводить их под угрозой штрафных мер⁴³⁰.

Большую ценность представляет изучение конкретных случаев «вторичных» санкций против банков. Отдельные статьи посвящены случаям банка *Standard Chartered*^{431,432}, *Halkbank*⁴³³, *HSBC*⁴³⁴, *JPMorgan Chase*⁴³⁵. Интерес также представляют обзоры серии кей-

⁴²⁵ Restrepo Amariles D., Winkler M. U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks // *International Lawyer*. 2018. Vol. 51. No. 3. Pp. 497-535.

⁴²⁶ Hundt S., Horsch A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value on International Banks: The Case of Iran // *Review of Middle East Economics and Finance*. 2018. Vol. 14. No. 3. Pp. 1-13.

⁴²⁷ Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F., Stefanelli V. The Spillover Effect of Enforcement Actions on Bank Risk-Taking // *Journal of Banking and Finance*. 2018. Vol. 91. Pp. 146-159.

⁴²⁸ Gabbi G., Tanzi P.M., Nadotti L. Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services // *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 2011. Vol. 19. No. 1. Pp. 58-74.

⁴²⁹ Delis M., Staikouras P. Supervisory Effectiveness and Bank Risk // *Review of Finance*. 2011. Vol. 15. No. 3. Pp. 511-543.

⁴³⁰ Walker S. The Foreign Policy Tool of Sanctions, Conflict and Ensuring Continued Access to Finance // *Journal of Financial Crime*. 2017. Vol. 24. No. 3. Pp. 480-490.

⁴³¹ Rosenzweig K. Regulation of Foreign Banks Operating in the United States: A State Regulator's Controversial Pursuit of a London-Based Bank // *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. 2013. Vol. 18. No. 4. Pp. 1021-1048.

⁴³² O'Brien J. Disputatious Allies or Political Rivals? Intergovernmental Relations in Financial Regulation in the Aftermath of the Standard Chartered Settlement // *Law and Financial Markets Review*. 2014. Vol. 8. No. 1. Pp. 13-19.

⁴³³ Scott B.F. Halkbank and OFAC: A Sanctions Evasion Case Study // *Journal of Money Laundering Control*. 2019. Vol. 22. No. 4. Pp. 734-743.

⁴³⁴ Hardouin P. Too Big to Fail, Too Big to Jail: Restoring Liability a Lesson from HSBC Case // *Journal of Financial Crime*. 2017. Vol. 24. No. 4. Pp. 513-519.

⁴³⁵ Lee J., Doddy J. Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments // *Banking Law Journal*. 2011. Vol. 128. No. 10. Pp. 954-959.

сов или их обобщения, в том числе в контексте полномочий федеральных властей и властей штатов^{436,437}, а также оценки эффективности штрафных мер⁴³⁸. Внимание исследователей привлекла и проблема электронного скрининга сделок на предмет соответствия санкционному законодательству^{439,440} — ошибки таких программ нередко приводят к непреднамеренным нарушениям режимов санкций.

В работах юристов, экономистов и специалистов в области менеджмента обычно делается акцент на отдельных случаях или шаблонах правоприменительной практики. За некоторыми исключениями явно недостает холистских исследований, в которых случаи объединялись бы в единые базы данных. Этот пробел вновь возвращает к методологии политической науки. В подобном ключе выполнена работа Брайана Эли и Кита Прибла, которые исследовали случаи применения штрафов Министерства финансов США против международного бизнеса⁴⁴¹. В России аналогичное исследование проведено в 2019 г., хотя и с другими подходами к созданию базы данных и ее анализу⁴⁴². Однако в этих работах компании финансового сектора не выделяются в отдельную категорию, в то время как именно они подвергаются наибольшей нагрузке с точки зрения штрафов, а значит и связанный с санкциями политический риск для них наиболее выражен. Цель статьи — восполнить данный пробел в литературе.

Дизайн исследования

Применение санкций Минфином США и его Офисом по контролю зарубежных активов (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*) под-

⁴³⁶ Scott A.B. OFAC Sanctions Compliance: Insights from Recent Enforcement Actions // *Journal of Financial Compliance*. 2020. Vol. 3. No. 3. Pp. 247-254.

⁴³⁷ Kline J. Continuing Controversies Over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States // *The Journal of Federalism*. 1999. Vol. 29. No. 2. Pp. 111-134.

⁴³⁸ Anglin V. Why Smart Sanctions Need a Smarter Enforcement Mechanism: Evaluating Recent Settlements Imposed on Sanction-Skirting Banks // *Georgetown Law Journal*. 2016. Vol. 104. No. 3. Pp. 693-724.

⁴³⁹ Evans J. Sanctions Screening: The Quest for Efficiency and Effectiveness // *Journal of Operational Risk*. 2010. Vol. 5. No. 3. Pp. 29-36.

⁴⁴⁰ Bamberger K. Technologies and Compliance: Risk and Regulation in a Digital Age // *Texas Law Review*. 2010. Vol. 88. No. 4. Pp. 669-739.

⁴⁴¹ Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. State University of New York (SUNY) at Albany. 2018. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

⁴⁴² Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

робно регулируется инструкцией от 2009 г.⁴⁴³ В ней устанавливается несколько важных параметров. Во-первых, сумма штрафа зависит от объема сделок. Во-вторых, на нее влияет ряд отягчающих и смягчающих обстоятельств, ключевые из них: (1) добровольное или недобровольное раскрытие нарушения и (2) классификация нарушения как «вопиющего» (*egregious*) или «невопиющего» (*non-egregious*). Последнее определяется набором критериев, среди которых — преднамеренность или халатность в нарушении санкций; наличие информации о нарушениях и ущерб программе санкций США. Дополнительные обстоятельства: уровень сотрудничества с властями США, размер компании и специфика ее организации, объем транзакций, история нарушений в прошлом, наличие службы комплаенс (контроля за исполнением законодательства), меры, принятые для исправления ситуации, и др. Структура штрафа устроена так, чтобы компания отвечала пропорционально финансовому объему запрещенных операций. Компаниям выгодно сотрудничать с властями, предпринимать меры по исправлению нарушений, добровольно раскрывать нарушения и не нарушать режимы санкций в будущем. В этом случае они могут рассчитывать на существенную скидку от основной суммы штрафа (*base penalty*) и избежать максимально возможной суммы штрафа (*statutory maximum*). Одновременно с Министерством финансов расследование могут вести и другие ведомства, например, Министерство торговли или Министерство юстиции. Они могут выписывать собственные штрафы.

Результатом расследования становится заключение соглашения между Минфином и компанией-нарушителем (в редких случаях нарушителями были и физические лица), в котором прописываются суммы штрафов (максимально возможная, основная, итоговая), суть дела, отягчающие и смягчающие обстоятельства, а также принятые компанией меры по исправлению ситуации. Соглашения готовятся по инструкции 2009 г. и имеют сходную структуру. Одинаковая организация и более или менее стандартизированные исходы позволяют закодировать информацию в числовом виде и создать единую и сравнимую базу данных, единицей которой выступает отдельное соглашение. Например, факт добровольного раскрытия нарушения компанией можно закодировать в виде «1», а его отсутствие — в виде «0». Подобная операция дает возможность выйти на более высокий уровень получаемых сведений: из разрозненных документов они превращаются в единую базу. Само министерство делает обобщения

⁴⁴³ Economic Sanctions Enforcement Guidelines // Electronic Code of Federal Regulations. Part 501. Appendix A. 2009. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9

по закрытым и текущим делам и дает на этой основе практические рекомендации о том, как избежать штрафов⁴⁴⁴.

Недостатком является то, что регулятор далеко не всегда отражает в соглашениях полный набор обстоятельств, которые иногда не классифицируются. Однако даже в этом случае можно получить весьма внушительный объем фактических данных, а отсутствие классификации рассматривать как информацию.

Составленная автором «Количественная база данных принудительных мер Управления по контролю иностранных активов Министерства финансов США» (*U.S. Department of Treasury Office of Foreign Assets Control Enforcement Actions Database*) включает 72 переменные. Их можно разделить на несколько групп: (1) сведения о компании (название, страна, отрасль); (2) информация о штрафе (максимальный, основной, итоговый); (3) данные об отягчающих и смягчающих обстоятельствах; (4) информация о принятых мерах по исправлению ситуации; (5) сведения о регуляторах, принимавших участие в расследовании. Собраны данные по 215 случаям за более чем десять лет (2009–2020 гг.).

Из полученного массива выделяются компании финансового сектора, представленные банками. Лишь в редких случаях речь идет о платежных системах (*PayPal*), о брокерских сервисах (*Zulutrade*), о компаниях по обработке операций по кредитным картам (*First Data*) или кредитном союзе (*UN Federal Credit Union*). К числу финансовых компаний не относятся, например, страховые фирмы — они образуют свой кластер и должны быть предметом отдельного исследования. Далее проводится статистический анализ данных по финансовым компаниям, который сравнивается с данными по всей совокупности наблюдаемых случаев.

Анализ

Финансовый сектор явно выделяется среди остальных отраслей по числу полученных штрафов. На него приходится 54 случая из 215 за десять лет. За финансовым сектором по числу штрафов с большим отрывом следуют компании нефтяного сервиса (17 случаев) и производственные предприятия (17). Далее — поставщики медицинского оборудования (14), страховщики (14), компании в области логистики и перевозок (12), туристические, торговые, телекоммуникационные

⁴⁴⁴ New OFAC Guidance on Compliance Programs – Balert Memorandum. 2019// Cleary Gottlieb. URL: <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2019/new-ofac-guidance-on-compliance-programs.pdf>

(по 10 на каждую) компании. Остальные отрасли представлены единичными случаями (см. рис. 1).



Рисунок 1. Число штрафов OFAC (2009-2020): распределение по отраслям

Однако гораздо более важная особенность — доля выплат финансового сектора. Всего с 2009 по 2020 гг. по 215 делам было выплачено 5,656 млрд долл. США. Из них на финансовые компании пришлось 5,271 млрд, а на остальные сектора — лишь 385,2 млн. Иными словами, компании финансового сектора выплатили 93,2% штрафов, хотя их численность составляет 25,2% от общей совокупности дел. Тогда как 74,8% остальных фирм заплатили лишь 6,8%. Налицо явная асимметрия не в пользу банков.

Из штрафов против финансового сектора лишь 18 приходится на США (см. рис. 2), хотя в выборке для всех секторов американцы составляют большинство — 142 компании из 215. В числе оштрафованных финансовых компаний 23 приходятся на страны ЕС (включая Великобританию). Интересно, что в банковской группе тоже есть своя асимметрия. 23 банка из стран ЕС (включая на тот момент Великобританию) заплатили 4,587 млрд долл. из 5,271 (87%), тогда как все остальные — лишь 683 млн (13%). Подобный «европейский парадокс» рассмотрен в недавней работе⁴⁴⁵ и объясняется в том числе запоздалой реакцией компаний из ЕС на законодательные требования США.

Если ранжировать компании по сумме штрафов, то на «верхние» 50% компаний приходится более 99% всех выплат. На первый квартиль (25% «лидеров») приходится 91,4% выплат, а на первый дециль (пятерка «лидеров») — 62,8%, т.е. значительно больше половины всех платежей по штрафам выплатили лишь пять финансовых компаний, тогда как 11 — 91,4%. Все эти компании — европейские. В целом мы имеем дело с тремя асимметриями: (1) отраслевой —

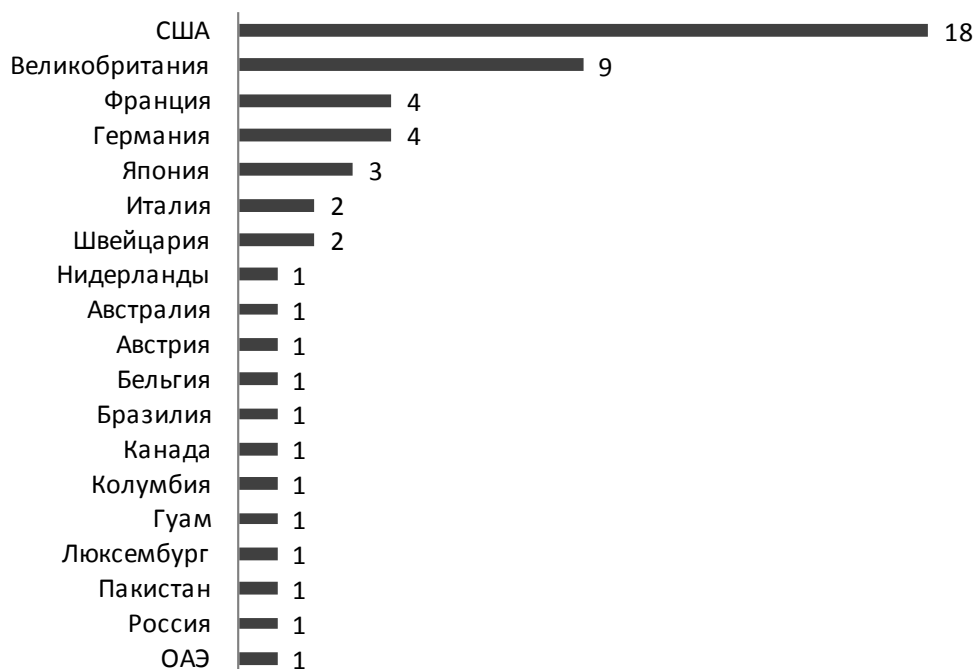


Рисунок 2. Страновая принадлежность оштрафованных финансовых компаний (2009-2020)

⁴⁴⁵ Тимофеев И.Н. «Европейский парадокс»: политика санкций США в отношении бизнеса из стран ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 45-55.

большая часть выплат ложится на финансовый сектор; (2) региональной — большая часть выплат приходится на европейские банки; (3) внутриотраслевой — всего лишь четверть банков «закрывают» почти все платежи.

Одна из причин высокой уязвимости банков связана с большим числом транзакций, которые они осуществляют в своей повседневной деятельности. Об этом можно судить по числу сделок-нарушений в рамках одного расследования: у 16 компаний финансового сектора их число превышает 1 000, самый высокий показатель — 20 542 (дело *ING Bank* 2012 г.). У десяти финансовых компаний число нарушений колеблется между 100 и 1 000. Еще у 11 — между 10 и 100. Лишь у 17 компаний менее десяти нарушений. Единственный сопоставимый по числу нарушений сектор — туристический. Например, американо-нидерландская *CWT B.V.* допустила 44 430 нарушений (дело 2014 г.). Это объясняется тем, что в качестве сделок считается, например, каждая проданная путевка, а их число может быть большим. Однако в отличие от банков сам объем сделок здесь значительно меньший, а значит меньше и сумма штрафов. В остальных секторах число случаев с сопоставимым числом нарушений меньше. Если исключить из выборки финансовый и туристический сектора, получится, что лишь у шести компаний число нарушений превышает 1 000. У 12 их число колеблется между 100 и 1 000. У 29 компаний — между 10 и 100. У 60 — до десяти нарушений. В 45 случаях из 215 число нарушений не указывается.

Еще одна особенность финансового сектора — одновременное нарушение сразу нескольких режимов санкций (24 дела из 54), причем в некоторых случаях число таких режимов велико в сравнении с другими секторами. Например, *UniCreditBank* в 2019 г. признал нарушение в течение нескольких лет сразу восьми режимов санкций США. *Credit Suisse AG* и *JPMorgan Chase* нарушили по шесть режимов (2009 и 2011 гг. соответственно). Иными словами, банкам и другим финансовым компаниям свойственно допускать большое число нарушений сразу по нескольким программам, что с учетом объемов сделок порождает и более высокие суммы штрафов.

Нарушения 18 из 54 финансовых компаний классифицированы властями США как «вопиющие» (33%), 28 — как «невопиющие» (52%). По остальным случаям (15%) классификация не дана (как правило, это означает, что нарушения не являются «вопиющими»). Однако лишь в двух из 18 «вопиющих» случаев в документах расследования фиксируется преднамеренный характер нарушений (*Willful Violation*). Этим банки отличаются от остальных секторов, где насчитывается 30 преднамеренных нарушений. Почти во всех остальных

«вопиющих» случаях речь идет о нарушении по халатности (*Reckless Violation*). Сюда, как правило, относится игнорирование законодательства США, что также считается достаточно серьезным проступком и вполне может классифицироваться как «вопиющее» нарушение. Низкое число преднамеренных действий все же показывает, что банки зачастую не преследуют корыстные цели при нарушениях, тогда как в остальных секторах такое поведение более распространено, хотя тоже не доминирует. Впрочем, у таких нарушений могут быть отягчающие обстоятельства, которые и выводят их в число «вопиющих».

У 21 финансовой компании (39%) из 54 не было адекватной службы комплаенс на момент нарушений, либо она допускала серьезные просчеты. По крайней мере, именно в этих случаях власти США учитывали состояние комплаенс как отягчающее обстоятельство. Лишь в трех случаях комплаенс был достаточным (5%) и к нарушениям привели не зависящие от данной службы факторы или же сбои были единичными. В отношении остальных компаний подобные оценки даны не были (56%). Последующее создание или улучшение службы комплаенс в ряде случаев — одно из условий заключения соглашения с властями США о закрытии дела. Здесь есть ряд стандартных операций, которые использует как финансовый сектор, так и другие компании. Наиболее распространены тренинги для сотрудников, закупка нового программного обеспечения для мониторинга нарушений санкций, подготовка пособий для сотрудников, аудит сделок, наем новых сотрудников, увольнение ответственных за нарушения и др. 30 из 54 финансовых компаний предприняли хотя бы одну из таких мер. На деле их может быть больше, так как фиксация таких мер в документах расследования ведется сравнительно недавно.

Интересную информацию дает статистика добровольных раскрытий нарушений властям США. Лишь 21 компания (39%) из 54 раскрыла свои нарушения добровольно. Остальные 33 (61%) были «пойманы», что привело к увеличению штрафов. Но в дальнейшем почти все компании сотрудничали с властями. 50 из 54 компаний продемонстрировали как минимум одну форму такого сотрудничества (своевременное предоставление всех запрашиваемых материалов, раскрытие всей необходимой информации, подписание толлингового соглашения и т.д.). Лишь в нескольких случаях отмечается неаккуратность или задержки во взаимодействии с властями, но и там есть элементы сотрудничества по другим направлениям. В четырех оставшихся случаях, по которым в документах информация о сотрудничестве отсутствует, оно, скорее всего, имело место. По крайней мере, в них ничего не говорится и о его отсутствии. Интересно,

что среди банков почти нет «рецидивистов». За исключением одного банка никто не допускал нарушений за пять лет до начала расследования.

Для иллюстрации приведенных данных рассмотрим несколько типичных случаев. Один из недавних прецедентов — дело *UniCredit*, которое было завершено в апреле 2019 г.⁴⁴⁶ Под штрафы попало сразу три отделения банка — в Мюнхене, Вене и Милане. Наиболее сильный удар пришелся по мюнхенскому *Unicredit Bank AG*, который в итоге согласился заплатить штраф в размере 553,38 млн долл. За последние десять лет он занимает четвертое место по сумме штрафа и входит в упомянутую выше пятерку банков, на которые приходится львиная доля всех выплат. По мнению властей США, банк допустил 2158 нарушений по восьми режимам санкций (против Ирана, Кубы, Сирии, Судана, Бирмы, Ливии, а также по режимам нераспространения и терроризму). Основные претензии связаны с Ираном. Одновременно с Министерством финансов в расследовании были задействованы и другие регуляторы — Министерство юстиции, Совет управляющих федеральной резервной системы, Департамент финансовых услуг штата Нью-Йорк и Нью-Йоркский офис окружного прокурора. Подобная пестрота — скорее исключение, чем правило (181 дело из 215 велось исключительно Минфином), однако в расследованиях крупных дел она встречается часто. Претензии связаны со сделками банка, которые осуществлялись с 2007 по 2011 гг. Подобные сроки давности тоже типичны, особенно для дел с большим числом нарушений крупными компаниями. В целом средний период с момента первого нарушения и до соглашения о прекращении дела, по нашим оценкам, составляет более шести лет, в данном случае он существенно выбился в сторону повышения. Согласно оценке властей США, *UniCredit AG* в ряде операций преднамеренно нарушал режим санкций США. Это следует из внутренних инструкций банка, направленных на сокрытие информации о подсанкционных сделках от американских посредников. В других же случаях банк попросту не контролировал сделки, которые потенциально могли быть предметом американских санкций. Подобная ситуация не была единичной и повторялась в течение многих лет, что в глазах Минфина является отягчающим обстоятельством. К числу отягчающих обстоятельств относится и то, что нарушения банка принесли выгоду подсанкционным организациям и лицам, а также то, что банк является крупной и разветвленной структурой, вполне способной позволить

⁴⁴⁶ Enforcement Information for April 15, 2019 // U.S. Department of Treasury. 2019. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190415_uni_webpost.pdf

себе адекватные механизмы контроля. Хотя *UniCredit AG* не раскрыл добровольно свои нарушения (они были обнаружены властями США), в дальнейшем банк активно сотрудничал с американцами и предпринял ряд мер по улучшению системы контроля сделок. Случай *UniCredit AG* – пример «идеального шторма», в который может попасть компания, нарушившая режим санкций США. Тем не менее банку удалось минимизировать последствия. Если бы он не помогал расследованию, ему грозил штраф в 1,366 млрд долл. Скидки за сотрудничество и другие смягчающие обстоятельства — распространенная практика американского Минфина. Тем самым он стимулирует компании активнее раскрывать нарушения и не допускать их в будущем.

Есть и ряд других примеров «идеального шторма». Среди них — хрестоматийный пример французского банка *BNP Paribas*⁴⁴⁷, его рекорд по сумме штрафа до сих пор не побит. Только Минфину США банк заплатил 963,619 млн долл., а общие выплаты достигли 9 млрд. Речь шла о 3 897 нарушениях по четырем режимам санкций (Иран, Судан, Куба, Бирма). Против банка сыграло сразу несколько обстоятельств: о проблемах с контролем сделок знал менеджмент, причем американцы усмотрели попытки скрыть их, нарушения были регулярными и приносили выгоду лицам и организациям из «черных списков» США, банк не раскрыл их добровольно. В целом такой набор типичен для случаев «идеального шторма». К их числу можно отнести расследования против *Standard Chartered Bank*, *ING Bank*, *Credit Suisse AG*, *HSBC*, *Credit Agricole Corporate* и др.

Интерес представляет и другой тип случаев, когда банки допускали незначительные нарушения и за счет своевременного информирования властей США и эффективной службы комплаенс существенно минимизировали ущерб. В числе недавних примеров — расследование против американского банка *Western Union*, которое завершилось в июне 2019 г.⁴⁴⁸ Банк провел 4 977 транзакций с компанией из списка *SDN*. Сделки с ней велись не напрямую, а от лица другого банка-агента в Гамбии. В итоге сам *Western Union* вовремя не заметил нарушений, хотя должен был их контролировать. Когда они все же были выявлены, банк добровольно заявил о них в Минфин США и оказал полное содействие в расследовании. Интересно, что службу комплаенс банка власти США оценили как эффективную, а ее сбой посчитали единичным случаем. В итоге был назначен

⁴⁴⁷ Enforcement Information for June 30, 2014 // U.S. Department of Treasury.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140630_bnp.pdf

⁴⁴⁸ Enforcement Information for June 7, 2019 // U.S. Department of Treasury.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190607_western_union.pdf

штраф 401,6 тыс. долл., хотя его максимальный размер мог составить более 1,2 млрд.

Американские принудительные меры применялись и к российскому банку. В 2014 г. штраф согласился выплатить «Банк Москвы» за 69 нарушений режима санкций США по программе нераспространения⁴⁴⁹. Еще в 2008-2009 г. российский банк провел серию операций с иранским *Bank Iran Melli*, который фигурировал в списке *SDN* с 2007 г. Операции проводились при посредничестве американских банков, что давало властям США повод предъявить претензии россиянам. Сам банк добровольно не заявил о нарушениях, однако это было связано с отсутствием информации о совершенных нарушениях, а не со злым умыслом. По крайней мере, нарушения были классифицированы как «невопиущие». Главные претензии в адрес банка были стандартными: отсутствие должного контроля сделок, халатность и выгода, которую получила организация из списка *SDN*. Впрочем, банк активно сотрудничал в расследовании и предпринял целый ряд мер по исправлению ситуации. В итоге сумма штрафа составила 9,49 млн долл., хотя ее базовый размер (без скидок) равнялся 14 млн, а максимальный размер мог значительно превышать и базовую, и итоговую выплату.

Крупные российские банки стараются соблюдать режимы санкций США. То же касается и китайских банков. Складывается парадоксальная ситуация: Россия и КНР рассматриваются американцами как стратегические угрозы, но их бизнес, особенно ориентированный на международную деятельность, аккуратно соблюдает американские законы. Российские и китайские банки оказывались в списке *SDN*, но речь шла об относительно мелких банках, которые целенаправленно работали на санкционных направлениях. Крупные банки уклоняются от таких рисков. В перспективе ближайших десяти лет число и объемы штрафов против европейских банков также могут существенно сократиться. Громкие расследования и большие штрафы, по всей видимости, заставляют адаптироваться к риску санкций как тех, кто уже попал под расследования американцев, так и тех, кто пока избежал этой участи. Это говорит о том, что в данном сегменте санкции США эффективны: они заставляют компании менять свое поведение, уклоняясь от взаимодействия с подсанкционными лицами и компаниями. А значит — способствуют их дальнейшей изоляции.

⁴⁴⁹ Enforcement Information for January 27, 2014 // U.S. Department of Treasury.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140127_moscow.pdf

Выводы

Финансовый сектор наиболее уязвим к рискам, связанным с режимами санкций США. Для крупных банков, ведущих активную международную деятельность, это обычно непреднамеренные нарушения американских санкций против третьих стран. Подобные нарушения могут привести к штрафам и как следствие — к серьезным финансовым потерям. Финансовые компании лидируют как по числу нарушений, так и по доле выплат. Объяснить такое «лидерство» можно спецификой деятельности банков — большим числом проводимых операций и сложностью их контроля. Вместе с тем анализ показал, что во многих случаях службы комплаенс банков, ответственные за соблюдение законодательства, оказались не готовы к работе с американскими требованиями: они часто не замечали нарушений, в иных ситуациях менеджмент предпочитал скрывать их. Чаще в нарушениях банков нет злого умысла и наблюдаются недостатки контроля. Наиболее распространенная стратегия поведения финансовых компаний — сотрудничество с властями США, а в числе ключевых мер — совершенствование инструментов контроля. Наши данные не дают представления о том, какой эффект штрафы оказали на другие банки. По всей видимости, они вынуждают их быть более осторожными. Банки учатся на ошибках тех, против кого ранее велись расследования, однако меру такого эффекта еще предстоит выявить. Пока же очевидно, что финансовые компании не стремятся повторно нарушать режимы санкций США, что характерно и для компаний из иных секторов.

Данные говорят о высокой эффективности штрафных мер США. Они заставляют компании менять свое поведение, дистанцироваться от тех, кто находится под санкциями, и способствовать их изоляции. Банки здесь играют ключевую роль, так как отсутствие доступа к финансовым услугам может причинять ущерб любому сектору экономики страны-цели, т.е. носить универсальный характер. Отношения в связке «государство — бизнес» коренным образом отличаются от отношений «государство — государство». Бизнес более лоялен к требованиям США, причем речь идет как о компаниях из стран-союзников США, так и о тех, кого США считают конкурентами или противниками. Среди них — Китай и Россия. Даже в ситуации, когда отношения на политическом уровне могут быть напряженными, бизнес старается следовать американским законам.

Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса⁴⁵⁰

Иван Тимофеев

Проблему вторичных санкций США актуализируют, как минимум, два события. Первое — выход Соединенных Штатов из Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе (СВПД) в мае 2018 г. Вашингтон возобновил действие отмененных ранее санкций против Тегерана, и к 2019 г. их объем существенно возрос. Под угрозой вторичных санкций оказались вернувшиеся в Иран после заключения ядерной сделки компании, в том числе из Европейского союза. Их массовый уход после возобновления режима санкций показал, что бизнес ориентируется на требования законодательства США, не полагаясь на эффективность попыток защитить его интересы. Для ряда европейских компаний даже возобновление действия блокирующего статута ЕС 1996 г. не стало достаточным основанием, чтобы продолжить работу в Иране. Второе событие — применение вторичных санкций против китайской компании «Хуавэй» за нарушение введенных Соединенными Штатами ограничений против Ирана. Этот случай получил политическую окраску, обострив отношения между Вашингтоном и Пекином, хотя компании из КНР попадали под вторичные санкции США и прежде.

Рост числа американских односторонних ограничительных мер против различных государств увеличивает для бизнеса угрозу попасть под вторичные санкции. Они превратились в значимый политический риск, требующий детального изучения и профессиональной экспертизы.

Под вторичными санкциями понимаются ограничительные меры американских правительственных структур против отдельных

⁴⁵⁰ Впервые опубликовано в журнале «Международные процессы» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>) (Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса // *Международные процессы*. 2019. Том 17. № 3 (58). С. 21–35. DOI 10.17994/IT.2019.17.3.58.2 URL: <http://www.intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/2154/qzNzhNqySM.pdf>

юридических и физических лиц, включая частные и государственные компании, за нарушение ранее принятых санкционных программ США. Их практический смысл состоит в том, чтобы заставить бизнес соблюдать режимы первичных санкций и тем самым усилить изоляцию подпадающих под них стран. Такого рода санкции распространяются не только на американский, но и на зарубежный бизнес, поэтому нередко их отождествляют с понятием «экстерриториальные санкции». Пользуясь доминированием доллара в мировой финансовой системе и сознавая ключевую роль США в мировой экономике, американские регуляторы распространяют действие своих законов на зарубежные компании. Кроме того, Соединенные Штаты выступают наиболее активным инициатором санкций. В XX и начале XXI века Вашингтон использовал односторонние экономические меры чаще, чем все остальные страны и международные организации, вместе взятые⁴⁵¹. Закономерно, что и вторичные санкции получили широкое распространение именно в руках американцев.

Изучаемая проблема актуальна и для России. С 2014 г. США ввели санкции против отдельных лиц, компаний и секторов российской экономики. Соответственно, под угрозой вторичных санкций оказались их зарубежные партнеры и контрагенты. Проблема усугубляется постоянным расширением санкций, повышающим степень политического риска. В этих условиях зарубежные партнеры могут отказываться от сделок даже в тех случаях, когда коммерческая деятельность не подпадает под введенные ограничения. Для российских компаний понимание механизма вторичных санкций США — важный инструмент управления риском.

Наряду с практической значимостью проблема имеет и чисто научное измерение. Она затрагивает фундаментальный вопрос эффективности санкций в качестве инструмента внешней политики с той оговоркой, что такие оценки зачастую зависят от исходных позиций исследователей⁴⁵². Дж. Дарси и А. Сталберг на примере России и США показали, что само понимание санкций может отличаться в зависимости от национального контекста⁴⁵³. Тем не менее в исследовательской практике сложились некоторые устоявшиеся подходы.

Прежде всего эффективность ассоциируется со способностью инициатора санкций повлиять с их помощью на внешнюю или вну-

⁴⁵¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

⁴⁵² Jaeger M.D. *Coercive Sanctions and International Conflicts*. Routledge, 2018. 254 p.

⁴⁵³ Darsey J., Stulberg A. Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment // *Bulletin of International Organizations*. 2019. Vol. 14. No. 3. Pp. 69-98.

треннюю политику страны-цели. Иными словами, базовым критерием эффективности служит степень воздействия вводимых мер на поведение другого государства. В 1997 г. Р. Пейп раскритиковал результаты Г. Хафбауэра и его коллег, которые фиксировали успех санкций в трети случаев их применения; сам Р. Пейп зафиксировал смену поведения лишь в 5% случаев⁴⁵⁴. Затем Д. Дрезнер обнаружил, что ограничительные меры эффективны против союзников, тогда как против оппонентов они дают обратный результат — такие закономерности воплощают «парадокс санкций»⁴⁵⁵. Способность санкций повлиять на политический курс страны-цели была поставлена под вопрос в ряде работ текущего десятилетия^{456,457}.

Эффективность такого рода мер также поддается оценке через измерение потенциального ущерба государству, в отношении которого они вводятся. Санкции используются в качестве инструмента сдерживания экономического и военного потенциала страны-цели, а значит, они могут приносить политические дивиденды даже тогда, когда не приводят к изменению поведения. Исследование ущерба от санкций — распространенная исследовательская стратегия⁴⁵⁸.

Наконец, эффективность санкций можно рассматривать с точки зрения сигнальной функции. Сама угроза применения санкций или введение незначительных символических мер — средство послать сигнал стране-цели о серьезности намерений инициаторов⁴⁵⁹.

В целом триада «принуждение–сдерживание–посылка сигнала» (*coerce, constraint, signal*) представляет функциональный эталон санкций и одновременно закладывает аналитическую модель их изучения⁴⁶⁰.

Другой подход связан с вопросом о правах человека. Драматические последствия для населения Ирака, которые спровоцировало

⁴⁵⁴ Pape R.A. Why Economic Sanctions Do Not Work // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–136.

⁴⁵⁵ Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, 1999. 342 p.

⁴⁵⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

⁴⁵⁷ Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare. Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions* // *Centre for a New American Security*. 2016. 74 p.

⁴⁵⁸ Neuenkirch M., Neumeier F. *The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth* // *European Journal of Political Economy*. 2015. Vol. 40. Pp. 110–125.

⁴⁵⁹ Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. *Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data* // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79–98.

⁴⁶⁰ Giumelli F. *The Purposes of Targeted Sanctions* // *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Ed. by T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno. Cambridge University Press. 2016. Pp. 38–60.

введение в 1991 г. всеобъемлющих санкций против этой страны (колоссальное падение качества жизни и рост смертности), послужили толчком к распространению «точечных санкций». Предполагалось, что из гуманитарных соображений ограничения следует фокусировать на конкретных лицах и организациях, а не на стране в целом^{461,462}. Глобализация финансовой мощи США и новые инструменты мониторинга транзакций существенно расширили возможности отслеживать сделки, а следовательно, и накладывать санкции на узкую группу лиц. В политических целях такие инструменты были опробованы американцами после 2001 г. на фоне борьбы с международным терроризмом⁴⁶³. Впрочем, и точечные санкции могут наносить правам человека ущерб, по своим последствиям вполне сопоставимый со всеобъемлющими санкциями⁴⁶⁴.

Заслуживает упоминания подход к эффективности с точки зрения политических изменений в стране-цели: подрывая ресурсную базу политического режима, санкции создают условия для народных волнений и последующей смены власти. Однако исследования говорят, скорее, об обратном. Есть примеры, когда внешние ограничения предоставляют политической элите возможность консолидировать свои позиции и повысить собственную легитимность⁴⁶⁵.

Описанные подходы имеют два недостатка. Первый — акцент на государстве. Санкции рассматриваются в рамках диалекты «государство — государство» или «государство — граждане». Игнорируется то, как санкции влияют на бизнес — ведь компании отличаются от государств, следовательно, и отношения в формате «государство — бизнес» могут отличаться от взаимодействия по линии «государство — государство», причем весьма существенно. Второй — акцент на первичных санкциях и периферийное внимание к дополнительным мерам против нарушителей санкционных режимов. Две названные проблемы тесно взаимосвязаны, ведь вторичные санкции применяются в основном против бизнеса.

⁴⁶¹ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755–764.

⁴⁶² Tourinho M. Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions // *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1399–1412.

⁴⁶³ Zarate J. Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. New York: Public Affairs. 2013. 488 p.

⁴⁶⁴ Jazairi I. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights // *United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session*. 2015. 18 p.

⁴⁶⁵ Grauvogel J., Soest Ch. Von. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes // *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Pp. 635–653.

Предлагаемая работа подходит к вопросу об эффективности санкций с точки зрения их влияния на стратегии и поведение последнего. Компании и корпорации могут попасть под первичные санкции, но угроза вторичных мер выходит за рамки границ национального государства, против которого введены ограничения. Она касается международного бизнеса в целом. Соответственно, эффективность санкций можно оценить в совершенно ином ключе — с точки зрения способности государственных регуляторов изменить поведение компаний под угрозой применения вторичных санкций. Такой подход может объяснить, почему, например, США продолжают вводить экономические ограничения даже тогда, когда они мало влияют на поведение страны-цели. Ключ к пониманию востребованности этого инструмента внешней политики может лежать в оценке того, как именно санкции влияют на бизнес и в какой степени они меняют его поведение. В научной литературе данный подход только начинает разрабатываться⁴⁶⁶, хотя по проблематике вторичных санкций существуют представляющие интерес экспертно-аналитические материалы прикладной направленности⁴⁶⁷.

Исходя из вышесказанного во главу угла поставим две группы исследовательских вопросов. (1) Почему компании нарушают санкционные режимы США? Носит ли такое поведение преднамеренный характер? Или нарушения — это скорее результат ненамеренных действий, вызванных случайным стечением обстоятельств, отсутствием информации или сложностями бизнес-среды? (2) Как именно меняется поведение бизнеса в том случае, если его нарушения обнаруживает государственный регулятор и применяет против него вторичные санкции? Продолжает ли бизнес совершать нарушения или меняет свое поведение, склоняясь к лояльности?

В связи с поставленными вопросами сформулируем следующие рабочие гипотезы. (1) Нарушение санкций США со стороны бизнеса носит рациональный и преднамеренный характер. Они связаны с желанием компаний максимизировать свою прибыль или сократить издержки. (2) Действия государственных регуляторов и применение вторичных санкций существенно меняют поведение бизнеса (в отличие от государства). Компании заинтересованы в минимизации издержек и продолжении деятельности, поэтому рациональной стра-

⁴⁶⁶ Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. 2018.

URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

⁴⁶⁷ Forrer J. Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business? Atlantic Council: Economic Sanctions Initiative. 2018. URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary_Sanctions_WEB.pdf

тегией будет лояльность регулятору в процессе расследования и последующее соблюдение санкционных режимов США.

1

Проверка поставленных гипотез требует процедуры операционализации, то есть выражения действий правительства США и бизнеса в области санкций на языке конкретных переменных и эмпирических данных.

Основную роль в имплементации политики санкций играет Министерство финансов и входящий в его структуру Офис контроля зарубежных активов (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*). Минфин формирует и ведет списки находящихся под санкциями физических и юридических лиц. Ключевой из этих списков — *Specially Designated Nationals List (SDN-лист)*. В него входят лица и организации, с которыми запрещено иметь любые коммерческие отношения всем, кто находится в американской юрисдикции. Включение в *SDN-лист* — самая распространенная мера в реализации первичных санкций. *OFAC* составляет такие списки во исполнение указов президента США или законов Конгресса по санкциям против отдельных стран или по некоторым функциональным направлениям (среди них борьба с наркотрафиком или распространением оружия массового уничтожения). Попадание в *SDN-лист* может быть и результатом вторичных санкций — например, за коммерческое взаимодействие с организациями и лицами, которые уже находились в ограничительном списке. Угроза включения в *SDN* — мощный стимул соблюдать санкции. Для компаний, работающих на международном рынке, попадание в него чревато серьезными убытками и существенным сужением возможностей осуществлять операции. Включение крупных глобальных компаний в *SDN-лист* в качестве меры вторичных санкций также может иметь весомые экономические последствия. Соответственно, это сравнительно редкое явление.

SDN-лист — негибкая мера. Она пригодна для изоляции компании и оставляет крайне мало возможностей для ведения бизнеса. Гораздо более гибкий инструмент — денежные штрафы. Минфин США активно применяет их против самых разных компаний, включая крупных глобальных игроков. Штрафы пропорциональны объему сделок, совершенных в нарушение режима санкций. Они оказываются болезненной мерой для компании, равно как и само расследование *OFAC*: оно также отвлекает силы и средства у бизнеса. Тем не менее штраф по своим последствиям несопоставим с включением в *SDN-лист*. Оштрафованная компания продолжает свою деятель-

ность, за ней сохраняется возможность самой решать: подчиниться требованиям властей США или продолжать нарушать их с перспективой более серьезных наказаний, тогда как включение в *SDN*-лист фактически отлучает компанию от международной финансовой инфраструктуры, не оставляя ей выбора. Иными словами, штрафы представляются вполне адекватным, хотя и не исчерпывающим, индикатором влияния вторичных санкций.

Другая причина выбора штрафов в качестве индикатора — доступность информации. Список *SDN* регулярно обновляется на портале Минфина США. Тем не менее далеко не всегда он дает представление о причине включения в него какой-либо компании и, главное, о ее дальнейшей судьбе. Напротив, отчеты о штрафах содержат такую информацию. Более того, соглашения Минфина с компаниями по результатам расследования (*settlement agreements*) имеют более или менее сходную структуру, что позволяет стандартизировать сведения и получить количественный массив данных.

В ходе расследования и принятия решения о сумме штрафа *OFAC* руководствуется инструкциями от 2009 г.⁴⁶⁸ В них фиксируются смягчающие и отягчающие обстоятельства при определении размера выплат. Как правило, на основе инструкций и составляется итоговое соглашение *OFAC* и оштрафованной компании. Соответственно, в настоящей работе источником информации для проверки выдвинутых гипотез служат документы, подписываемые американским ведомством с компаниями по результатам расследования, а содержащиеся в них сведения стандартизируются в виде нескольких групп переменных.

К первой группе относится информация о компании, против которой открыто расследование *OFAC*, ее национальной и отраслевой принадлежности, нарушенных санкционных режимах, числе таких нарушений и сроках расследования. Вторая группа — итоговая сумма штрафа (*final penalty*), а также «исходная» сумма (*base-penalty*). Итоговая сумма назначается Минфином с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. Исходы по данным обстоятельствам составляют третью группу переменных. Четвертая группа — меры, которые компании принимают или не принимают для соблюдения санкционных режимов в будущем (например, создание или усовершенствование программ *compliance*, аудит сделок, тренинги для персонала по соблюдению санкций). Пятая группа — правительственные структуры США, которые участвуют в расследовании наряду с

⁴⁶⁸ Economic Sanctions Enforcement Guidelines // Federal Register. Vol. 74. No. 125.

URL: https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf

Минфином (Министерство юстиции, Министерство торговли, Совет управляющих Федеральной резервной системы и другие).

База данных включает 73 переменные. Рассмотрено 205 случаев расследований, завершенных за 2009–2019 гг. Минфин США предоставляет материалы расследований до 2003 г., однако в скудном объеме. По всей видимости, расширение публикуемых сведений связано с появлением в 2009 г. упомянутых инструкций. Подготовленную базу данных мы именуем *OQED (OFAC Quantitative Enforcement Database*, или Количественная база данных принудительных мер Офиса по контролю зарубежных активов Министерства финансов США). Аналогичный массив был собран ранее американскими исследователями⁴⁶⁹. Вместе с тем альтернативная база данных имеет иную структуру и только проходит апробацию.

На основе данных *OQED* проверим выдвинутые гипотезы. В качестве ключевой переменной для проверки гипотезы 1 используем показатель «преднамеренный (*willful*) или непреднамеренный характер нарушений». О том, что компания планировала совершать операции, противоречащие американскому законодательству, могут также свидетельствовать сведения о попытках их скрыть, об их регулярности, осведомленности менеджмента о действиях сотрудников, а также о добровольном или принудительном раскрытии выявленных нарушений.

Минфин США классифицирует нарушения санкционных режимов как вопиющие и не вопиющие (*egregious/non-egregious*). Преднамеренные действия, как правило, попадают в первую категорию, и штрафы по ним значительно выше. К числу вопиющих нередко относят нарушения, допущенные в результате халатности или невнимания к существующему законодательству (*recklessness*). Халатность может расцениваться как часть рациональных действий компаний. Например, фирмы могут экономить на издержках, которые требуются на содержание специалистов по соблюдению санкционных режимов (*sanctions compliance*), на обучение сотрудников и принятие других мер. Поэтому важной переменной считается наличие или отсутствие эффективной системы *compliance* до нарушения режима санкций. О халатности может свидетельствовать и вынужденный характер раскрытия нарушений: компания просто не знает о нарушениях, не располагая инструментами контроля. Иными словами, работа «на авось» во избежание лишних расходов может приводить к нарушениям.

⁴⁶⁹ Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. University at Albany SUNY. 2018 // SSRN. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

В сухом остатке рациональность компании при нарушении режима санкций имеет два измерения. Первое — преднамеренные действия с целью максимизации прибыли. Второе — халатность в результате экономии на профилактике нарушений или их выявлении. Гипотеза о рациональности нарушений будет опровергнута в том случае, если режим санкций нарушается по иным причинам, будь то: непреднамеренные ошибки, сбои в работе программного обеспечения при мониторинге риска санкций. Обычно они классифицируются как не вопиющие.

Проверка второй гипотезы требует оценки изменений в поведении компании. Первая переменная — согласие или отказ сотрудничать с *OFAC* в период расследования. Вторая — согласие или отказ компании принять меры для улучшения контроля за соблюдением санкций (*remedial measures*). Данная переменная также разукрупняется на конкретные меры, принятые компанией. Третья переменная — наличие повторяющихся нарушений (если компания не повторяет нарушения, значит, она стала уделять больше внимания контролю за соблюдением санкций). Иными словами, изменение поведения в результате применения вторичных санкций в виде штрафов фиксируется готовностью сотрудничать с расследованием, наличием мер по исправлению и отсутствием последующих рецидивов в нарушении санкций. Гипотеза об изменении поведения под влиянием вторичных санкций будет опровергнута в том случае, если компании отказываются сотрудничать с расследованием, не предпринимают попыток усилить контроль за собственными операциями и повторяют свои нарушения. На данном этапе исследования используется метод описательной статистики — анализ частотных распределений по указанным переменным.

2

Анализ первых двух групп переменных дает представление о распределении штрафных мер по странам, в юрисдикции которых находятся компании, и отраслям их деятельности. Из 205 оштрафованных компаний подавляющее большинство зарегистрированы в США — 137. На втором месте по количеству штрафников — 40 — компании из ЕС, из них 15 — британские компании; немецкие, голландские и французские фирмы попадали под действие штрафов по 5 раз, шведские — 3, итальянские — 2, австрийские, венгерские и бельгийские, датские и люксембургские — по 1. Швейцария в списке попавших под вторичные санкции представлена 5 компаниями. На КНР приходится 4 компании, Японию и Сингапур — по 3, Тур-

цию и ОАЭ — по 2, остальные случаи — по одной компании. Из числа российских фирм под вторичные санкции в виде штрафов попала одна («Банк Москвы» в 2014 г.).

За 10 лет в виде штрафов по санкциям Минфин собрал 5,637 млрд долларов. Из этой суммы на американские фирмы приходится 3,15%, а 82,9% — на компании из стран ЕС. В одной из предыдущих работ этот феномен был назван «европейским парадоксом»⁴⁷⁰. По сути он воспроизводит «закон Парето», согласно которому 80% результатов приносят 20% усилий, а 80% усилий дают лишь 20% результатов. В рассматриваемом случае более 80% сборов Минфина по штрафным санкциям поступают от 20% компаний, которые находятся в ЕС. С учетом швейцарских фирм общая доля европейцев в штрафных платежах превышает 90%. Совершенно иная картина наблюдается в отношении китайских компаний: за 10 лет они заплатили Минфину лишь 105 млн долларов, из них 100,8 — компания ZTE. Большой штраф за нарушение режима санкций против Ирана, по всей вероятности, придется заплатить компании «Хуавэй», но и это не изменит общего расклада, в котором по сумме выплат лидируют европейцы.

Вряд ли американский регулятор намеренно подвергает компании из стран ЕС высоким штрафам. Дело в том, что среди оштрафованных компаний высока доля банковского сектора. Финансовый сектор в целом чаще всего становится объектом вторичных санкций. На банки и иные финансовые институты приходится 53 случая, тогда как на нефтяные и нефтесервисные компании — 17, на производственные — 16, поставщиков медицинского оборудования — 14, страховщиков — 12. К тому же средний штраф в финансовом секторе значительно выше — 99,3 млн долларов против 5,8 млн по нефтяным и нефтесервисным компаниям. В результате 93,4% всех выплат приходится на финансовый сектор. При этом из 205 случаев в 37 санкции применены за единственную транзакцию, то есть Минфин отслеживает случаи, когда имела место лишь одна сделка, платеж или единичная поставка товара. Еще в 73 случаях число транзакций не превышает ста, и лишь в 46 случаях их число выше (для 49 случаев данные по числу нарушений отсутствуют). Большое число транзакций осуществляют именно банки в силу специфики своей деятельности. Через них могут проходить миллионы платежей, в число которых может «затесаться» и доля транзакций с фигурантами санкционных списков.

⁴⁷⁰ Тимофеев И.Н. Европа под огнем вторичных санкций США: Специальный доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» для Петербургского международного экономического форума. 2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/27298/>

В подавляющем большинстве случаев компании нарушают только один санкционный режим (162 случая из 205). Однако в 43 случаях нарушены несколько. Здесь опять же лидируют банки: в 53 случаях нарушений финансовыми институтами 23 случая относятся к категории «множественных» (то есть число нарушенных страновых или функциональных режимов больше одного). С учетом «множественных» нарушений общее их число для 205 выявленных случаев составляет 312 режимов. Наибольшее число нарушений приходится на режим санкций против Ирана (107). Заметно отстают Куба (67), Судан (58), программа по ОМУ (16) и др. На режим санкций против России по украинскому вопросу приходится лишь три случая, однако с учетом длительности расследований (в среднем 5,9 лет) число штрафов может вырасти.

За последние 10 лет подавляющее число расследований велось против юридических лиц (195 случаев) и лишь в 10 случаях речь шла о физических лицах. 19 случаев из 205 относятся к малому и среднему бизнесу. Средний размер штрафа по всем включенным в базу данных наблюдениям составил 27,772 млн долларов. При этом медиана равна 191 700 тыс. долларов. Это значит, что в одних случаях штраф не превышает нескольких тысяч, а в других достигает сотен миллионов долларов. Политику штрафных санкций реализует преимущественно Минфин (171 случай из 205), в прочих случаях к расследованию подключались министерства юстиции и торговли, Совет управляющих ФРС США и другие ведомства.

3

При проверке гипотезы о преднамеренности нарушений бизнесом режимов санкций мы опираемся на соответствующую характеристику, которую Министерство финансов в ходе расследования специально оценивает и при обнаружении относит к разрядуотягчающих обстоятельств. Согласно данным *OQED*, только 32 случая из 205 были квалифицированы как преднамеренные нарушения (рис. 1). В подавляющем большинстве остальных случаев оценки со стороны Минфина нет. Другими словами, в отношении 82% наблюдений, вошедших в базу данных, обвинения в преднамеренности отсутствуют. При этом специальное заключение о непреднамеренности действий выдано только по 5 случаям. Большинство преднамеренных нарушений попадают в категорию вопиющих (*egregious*): таковых в базе данных 22, а 4 попали в категорию не вопиющих (*nonegregious*). По оставшимся 6 случаям статус не разъяснен. Примечательны сопутствующие характеристики преднамеренных нарушений: из 32 на-

блюдений в 14 Минфин США фиксировал попытку компании скрыть нарушения; в 8 случаях нарушения (в рамках одного расследования) носили повторяющийся и системный характер; в 19 случаях менеджмент был в курсе нарушений. В действительности число сопутствующих явлений может быть больше: регулятор не всегда фиксирует их наличие. Однако данные по сопутствующим параметрам не подтверждают нашу гипотезу о рациональном расчете при нарушении санкционных режимов. Даже если нарушения и классифицируются как преднамеренные, они не всегда сопровождаются другими отягчающими обстоятельствами или Минфин США не фиксирует их наличие.

Интересно посмотреть на распределение вопиющих и не вопиющих случаев (рис. 2). К первой категории относятся 43, ко второй — 106 кейсов из 205. Таким образом, чаще речь идет о незначительных нарушениях, в число которых преднамеренные действия обычно не попадают. Еще 56 кейсов вообще не имеют классификации, что, скорее, говорит в пользу их незначительности. Преднамеренные нарушения с отягчающими обстоятельствами классификацию, как правило, получают.

Отдельную категорию, как уже было отмечено, составляют «нарушения по халатности» (*recklessness*). К ней относят нарушения при игнорировании законодательства США или незнании соответствующих норм. Число таких нарушений значительно больше, чем преднамеренных, — 76 из 205 (рис. 3). Из них 27 случаев Минфин классифицировал как вопиющие. Иными словами, нарушения по



Рисунок 1. Доля преднамеренных нарушений режимов санкций США со стороны бизнеса

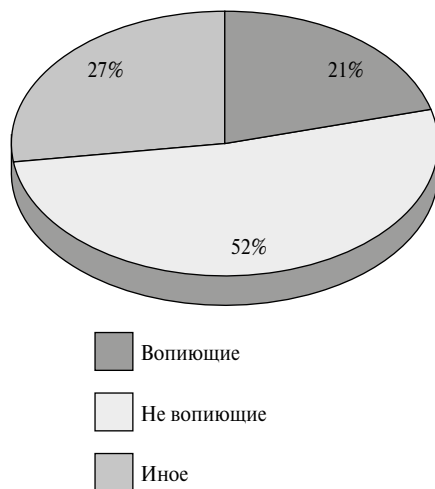


Рисунок 2. Доли вопиющих и не вопиющих нарушений

халатности чаще относят к более «легкой» категории. В 17 наблюдениях из 76 зафиксирована попытка скрыть нарушения. Также в 17 случаях нарушения были системными. В 41 — менеджмент знал о нарушениях. Таким образом, сопутствующие обстоятельства в данной категории нарушений отличаются от категории преднамеренных нарушений: в случае халатности компании реже скрывали свои действия, но они повторялись чаще. По обоим типам нарушений степень осведомленности о них менеджмента примерно одинакова.

Важную информацию о наличии расчета в действиях компании могла бы дать статистика о самостоятельном раскрытии нарушений. Минфин США предоставляет серьезные скидки по штрафу, если бизнес добровольно признается в допущенных проступках. Однако такие действия отмечены лишь в 67 случаях из 205. В 132 случаях нарушения выявил регулятор (рис. 4). Данное распределение мало говорит о разнице между преднамеренными действиями и действиями по халатности. Из 32 преднамеренных нарушений добровольно не были раскрыты 20, а из 76 нарушений по халатности — 49, то есть пропорция приблизительно одинакова. Другое дело, что причины молчания могли быть разными. В первом случае — желание скрыть факты, во втором — их незнание.

Полученные данные опровергают гипотезу о том, что преобладающий и наиболее распространенный тип поведения компании — это преднамеренные нарушения режима санкций. Число последних невелико, а вопиющих случаев явно меньше, чем не вопиющих. Боль-

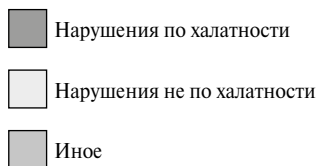
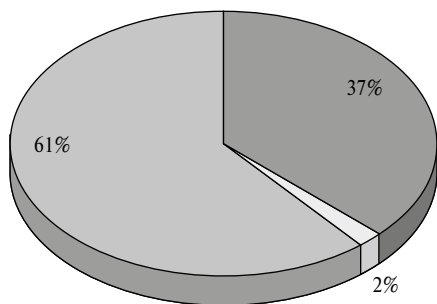


Рисунок 3. Доля нарушений по халатности

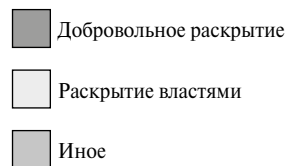
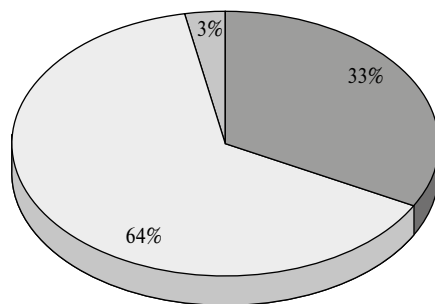


Рисунок 4. Доля добровольных раскрытий нарушений

шинство нарушений по халатности не считаются вопиющими, то есть Минфин США не считает, что бизнес специально игнорировал законы Соединенных Штатов. Сопутствующие обстоятельства радикально не отличаются в случаях преднамеренных действий и действий по халатности.

К тому же в обоих типах действий частой причиной нарушений оказываются недостатки системы корпоративного контроля за соблюдением режима санкций (*compliance*). Из 32 случаев преднамеренных нарушений неадекватный контроль фиксировался в 17 случаях, а в действиях по халатности — даже в 50 из 76. В целом из 205 наблюдений удовлетворительное состояние системы корпоративного контроля зафиксировано лишь в 9, а недолжное — в 86. По 100 случаям Минфин США не дает классификации. Заслуживает внимания, что 101 случай из 205 не относится ни к преднамеренным, ни к нарушениям по халатности. Другими словами, отягчающих обстоятельств еще меньше, и зачастую случай характеризуется как не вопиющий или, по крайней мере, не получает статус вопиющего случая. Мы не можем выявить, был ли слабый контроль сам по себе результатом намеренных действий, тем не менее есть данные по действиям компаний в отношении контроля после применения к ним штрафных санкций.

4

Для проверки гипотезы №2 в качестве индикаторов мы использовали, во-первых, степень сотрудничества компаний или физических лиц с властями США в период расследования о нарушении санкций. Во-вторых, наличие мер, принятых бизнесом для минимизации нарушений в будущем. В-третьих, данные о повторных нарушениях, приводящих к новым расследованиям.

Мы уже отметили, что чаще всего уведомлять о своих нарушениях Минфин США компании не спешат, хотя в случае добровольного раскрытия они могут получить серьезные послабления. Исходя из этого, можно было бы предполагать, что и в период расследования компании станут уклоняться от сотрудничества с властями. Однако факты показывают обратное: в 144 случаях из 205 компания или физическое лицо предприняли, как минимум, одно из возможных действий по сотрудничеству с Минфином США (рис. 5). К их числу относятся: предоставление властям США информации о деятельности компании или раскрытие необходимых сведений, точность и своевременность ответов на запросы, заключение «толлингового соглашения» (*tolling agreement*) на период расследования и др.

Отсутствие отметок Минфина США о сотрудничестве по осталь-



Рисунок 5. Доля случаев сотрудничества с расследованием

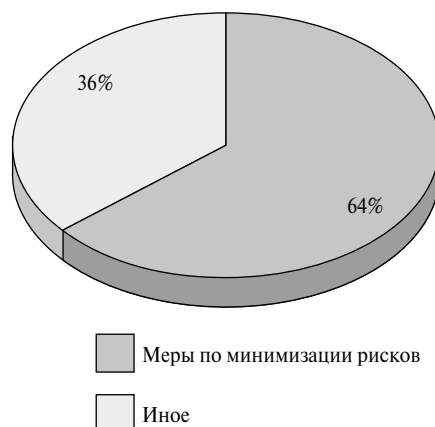


Рисунок 6. Доля случаев, в которых были приняты меры по минимизации риска нарушений в будущем

ным 71 наблюдениям не означает, что компании отказывались от кооперации с регулятором. Случаи отказа были, но они единичны, и о них говорилось в материалах расследований. Последнее, скорее, подтверждает допущение о том, что отсутствие отметок не означает отказа от сотрудничества. Сотрудничество с расследованием проливает свет и на высокий процент компаний, отказывающихся от добровольного признания в нарушениях. По всей видимости, такое поведение связано не с преднамеренным сокрытием, а, скорее, с незнанием законодательства, несовершенством управленческих механизмов или просто надеждой «на авось».

Высокую конформность бизнеса можно отметить и в действиях, предпринимаемых для минимизации нарушений режима санкций США в будущем. В 132 случаях из 205 бизнес предпринимает, по крайней мере, одну из таких мер (*remedial measures*) (рис. 6). По данным Минфина, есть лишь три прецедента, когда они приняты не были. В остальных случаях о подобных мерах не говорится либо само принятие таких мер выглядит избыточным (случаи физических лиц или малых предприятий, не обладающих достаточными финансовыми ресурсами для внедрения программы контроля за соблюдением режима санкций).

Существует перечень стандартных мер по минимизации рисков нарушений режима санкций в будущем. Данные по ним весьма ограничены, но о них часто упоминается в расследованиях последних лет. В последние два года таких данных стало больше. В более ранних расследованиях о них говорится крайне мало, из чего не следует, что такие меры не предпринимались. Зафиксированные в *OQED*

данные позволяют сделать следующие выводы. Одна из очевидных мер — создание программы контроля (*compliance*) как таковой. В ряде случаев подобная программа вообще отсутствовала в компании на момент нарушения режима санкций. Такая мера зафиксирована в 32 случаях. Вторая очевидная мера — усовершенствование уже существующей программы контроля, которая по тем или иным причинам оказалась неэффективной; таких случаев насчитывается 58. Создание или усовершенствование программы контроля может сопровождаться конкретными мерами, о которых говорится в материалах расследований. Среди них: проведение обучающих семинаров для сотрудников по вопросам соблюдения режимов санкций (28 случаев), внедрение программного обеспечения для контроля сделок (13), создание учебных пособий по санкциям для сотрудников (8), увольнение сотрудников, допустивших нарушение режима санкций (5), усиление кадрового состава, отвечающего за контроль режима санкций (15), дополнительное финансирование механизмов контроля (4), внешний аудит механизмов контроля (8), аудит партнеров (7), запрос на наличие программ контроля у партнеров (4). Даже эти ограниченные данные говорят о том, что компании могут предпринимать различные действия для минимизации риска нарушений в будущем, а значит — они меняют свое поведение в сторону лояльности к требованиям властей Соединенных Штатов.

Число повторных нарушений ничтожно. Минфин США считает отягчающим обстоятельством повторное нарушение санкций в течение пяти лет. Лишь в одном случае из 205 зафиксирован такой рецидив (Wells Fargo Bank). 9 компаний встречаются в списках расследований за период в десять лет дважды, но они не попадают под пятилетний отрезок и не рассматриваются властями США как «рецидивисты». В 161 случае зафиксировано, что компании не нарушали режимы санкций в предыдущие пять лет, что рассматривается как смягчающее обстоятельство. Следует оговориться, что данные собраны за 10 лет, тогда как расследование длится в среднем почти 6 лет. Другими словами, фактически число «рецидивистов» может быть выше, и данные по ним станут видны в течение ближайших лет. Однако общая картина за десятилетие убедительно свидетельствует: бизнес явно не стремится повторно нарушать режимы санкций США.

Наконец, еще один важный показатель — соотношение базового и итогового штрафов. Итоговая сумма назначается с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. В 147 случаях из 205 итоговый штраф меньше базового, что свидетельствует о сотрудничестве компаний с властями и о принятии компаниями демонстративных шагов по минимизации риска нарушений (рис. 7). Лишь в 6 на-

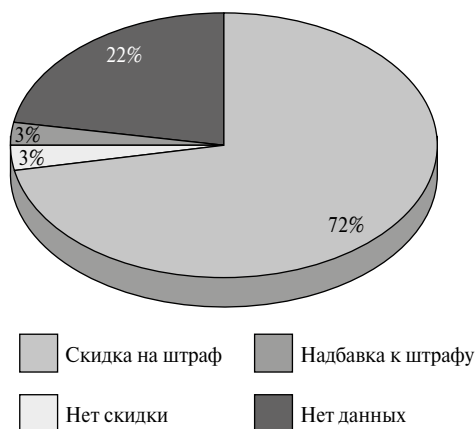


Рисунок 7. Доля случаев, в которых предоставлялась скидка на штраф

минимизации рисков нарушений в будущем и не повторяет попыток поставить под сомнение санкции США.

* * *

Проведенный анализ дает основания переосмыслить проблему эффективности санкций. Выявленные тенденции показывают, что действия бизнеса принципиально отличаются от поведения государств. Наша первая гипотеза о преднамеренности нарушений режима санкций со стороны компаний была отвергнута. Фактические данные показали, что такие случаи присутствуют, и они заслуживают отдельного исследования. Тем не менее в основной своей массе компании и физические лица допускают нарушения требований американских властей в силу халатности, ошибок менеджмента или пренебрежительного отношения к внутреннему контролю за соблюдением санкционного режима. Это говорит о том, что природа нарушений у компаний и государств отличается. В отличие от бизнеса, правительства зачастую преследуют конкретные политические цели и осознанно идут на оспаривание режима санкций либо создают ситуации, при которых такой режим возникает. Политические интересы стоят практически за любым эпизодом введения ограничений. Попадание под санкции из-за халатности или по неосторожности — нонсенс для государства, но это нормальная и даже преобладающая практика для компаний.

Другое фундаментальное отличие — готовность менять свое поведение и идти навстречу требованиям США после введения санкций. Проверка второй гипотезы показала, что компании чаще всего

блюдениях итоговая сумма выше базовой и в еще 6 — равна базовой. Материалы расследований по этим случаям выявляют серьезные отягчающие обстоятельства, но они остаются редкими в сравнении с общим числом лояльных компаний.

Полученные данные подтверждают гипотезу № 2. После применения штрафных мер подавляющее большинство компаний уступают требованиям американских властей. Как правило, бизнес активно сотрудничает с властями, принимает меры по

идут на сотрудничество с американскими властями и даже прилагают усилия, чтобы минимизировать риски нарушений в будущем. Совершенно иная картина наблюдается на уровне государств. Исполнять требования американцев готовы союзники, однако соперников даже жесткие санкции не вынуждают к смене политического курса. Иными словами, бизнес и национальные государства показывают принципиально разные модели поведения под влиянием санкций.

Расхождение моделей поведения бизнеса и государства — ключ к пониманию эффективности санкций. Санкции в целом неэффективны в отношениях по линии — «США — государство X», но успешны в диаде «США — бизнес». Они особенно результативны применительно к системным компаниям, работающим в международной финансовой среде.

Проанализированная нами ситуация порождает дилемму для правительств государств, которые не находятся под американскими ограничениями, но чьи физические и юридические лица попадают под действие вторичных санкций США. Лояльность компаний требованиям Вашингтона говорит о том, что суверенитет остальных государств ограничивается американским законодательством. Очевидно, что последние не способны запретить своим фирмам исполнять требования Соединенных Штатов. В итоге бизнес оказывается между молотом американских регуляторов и наковальной возможных защитных мер своего государства. Проблема вторичных санкций выходит далеко за пределы вопроса эффективности принудительных мер и касается системных вопросов суверенитета и неравенства на международной арене.

Дальнейшая работа над темой потребует развития исследовательской методологии. В частности, необходима более глубокая обработка базы данных методами многомерного статистического анализа. С учетом относительно небольшого числа наблюдаемых случаев, целесообразно использование метода углубленного анализа конкретных случаев. По крайней мере, целесообразно разобрать нормальные и аномальные случаи для наблюдаемых закономерностей. Отдельного внимания требует учет отраслевой специфики, прежде всего применительно к финансовому сектору, наиболее уязвимому к вторичным санкциям США.

Держите строй: как США принуждают третьи страны поддерживать санкции⁴⁷¹

Екатерина Арапова

Российский санкционный кейс ускорил процесс формирования санкционных альянсов в границах коллективного Запада. К санкционной коалиции ЕС и G7, принявшей решение лишить⁴⁷² Россию режима наибольшего благоприятствования в торговле, присоединился ряд других американских сателлитов, в том числе Австралия, Новая Зеландия, исторически «нейтральная» Швейцария и прочие. Коалиция уверенно демонстрирует высокий уровень и консолидации позиций, и гармонизации санкционного инструментария независимо от уровня развития санкционного законодательства. Например, в Австралии проработка правовой базы введения санкций находится на несопоставимо более низком уровне, нежели в США или Европе, в стране фактически отсутствует понятие «блокирующих санкций», однако «приверженность» общему курсу и внедрение аналогичного санкционного пакета в отношении России налицо. Возникает парадоксальная ситуация, когда правоприменительная практика фактически опережает процесс институционализации и правового оформления санкционных режимов.

Санкционная консолидация группы «недружественных» стран — во многом прямое следствие их высокой торговой, инвестиционной и долговой взаимозависимости. Высокая интегрированность развитых рынков между собой, а также зависимость от США формируют у них ощущение невозможности разорвать порочный круг и необходимости вынужденного следования общей исторической судьбе и коллективным интересам, доминирующим над национальными, что подстегивает процесс консолидации сверху.

В то же время больше половины «Большой двадцатки» и подавляющее большинство стран Глобального Юга не готовы⁴⁷³ поддер-

⁴⁷¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» (Арапова Е.Я. Держите строй: как США принуждают третьи страны поддерживать санкции // Валдай. 2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/derzhite-stroy-ssha-sanktsii/>

⁴⁷² Байден: США, G7 и ЕС лишат Россию наибольшего благоприятствования в торговле // Russia Today. 11.03.2022. URL: <https://russian.rt.com/business/news/974671-baiden-rossiya-torgovlya>

⁴⁷³ Духанова П., Медведева А. «Ставка не сыграла»: почему Запад терпит неудачу в стремлении изолировать Россию от остального мира // Russia Today. 28.07.2022. URL: <https://russian.rt.com/world/article/1030479-zapad-izolyaciya-rossiya>

живать усилия США и Европы по изоляции России. И здесь вступают в силу как дипломатические, так и экономические инструменты принуждения. Это и ноты американских дипломатов⁴⁷⁴ в адрес «неприсоединившихся» к санкциям, и прямой шантаж⁴⁷⁵ политических лиц, имеющих активы в американской юрисдикции (для того, чтобы добиться «нужных» результатов голосования в ООН), и угрозы санкциями⁴⁷⁶ в адрес правительств и бизнеса за сотрудничество с подсанкционными странами. Для стран, высоко ценящих собственный национальный суверенитет, есть хорошо проработанный инструмент принуждения — схема давления «снизу» на рыночных игроков через механизм вторичных санкций, представляющих собой привлечение к ответственности физических и юридических лиц, аффилированных и/или поддерживающих экономические отношения с компаниями — объектами «первичных» экономических санкций. Ситуация усугубляется еще и тем, что любая компания может легко попасть под американский *enforcement*, даже не нарушая напрямую санкционное законодательство США, в случае если с подсанкционными игроками продолжает взаимодействовать кто-то из ее контрагентов.

Приняв Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций (CAATSA)⁴⁷⁷, США фактически наделили себя правом требовать соблюдения собственных односторонних санкционных режимов от всех глобальных рыночных игроков, имеющих *US Nexus*. При этом пределы американской санкционной юрисдикции тракуются весьма широко и включают в себя три уровня: 1. Финансовую систему США (долларовые транзакции через *SWIFT* по всему миру); 2. Все сделки, проводимые на территории США (независимо от гражданства лиц и «национальности» компаний — показатель кейс⁴⁷⁸ россиянина Олега Никитина); 3. Все сделки, проводимые юридическими лицами, подконтрольными США (или находящимися в собственности у американских лиц) и американскими гражданами независимо от валюты совершения операции. Причем, даже после

⁴⁷⁴ Захарова заявила о "мольбах" Госдепа не фотографироваться с Лавровым // РИА Новости. 24.07.2022. URL: <https://ria.ru/20220724/foto-1804578001.html>

⁴⁷⁵ Лавров: США шантажируют другие страны для нужных им результатов голосования в ООН // ТАСС. 03.03.2022. URL: <https://tass.ru/politika/1394862>

⁴⁷⁶ Турции пригрозили санкциями за активное сотрудничество с Россией // Profi.Travel. 26.08.2022. URL: <https://profi.travel/news/55879/details>

⁴⁷⁷ Countering America's Adversaries Through Sanctions Act-Related Sanctions // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-related-sanctions>

⁴⁷⁸ Российский бизнесмен арестован в США по обвинению в нарушении режима санкций // Интерфакс. 03.12.2019. URL: <https://www.interfax.ru/world/686566>

изменения «статуса» (например, смены собственника с американского на иного), американский регулятор может привлечь компанию к ответственности за действия по нарушению санкционного законодательства, которые фактически были совершены в прошлом, когда компания имела *US Nexus* по какому-либо признаку.

При выявлении американским регулятором случаев нарушения санкционного законодательства США риски для бизнеса и топ-менеджмента могут оказаться колоссальными. Инструментарий принуждения весьма широк — от штрафов до уголовного преследования.

Например, в октябре 2020 г. американские власти осуществили продажу⁴⁷⁹ иранской нефти, следовавшей в Венесуэлу и конфискованной⁴⁸⁰ в августе того же года. В июле 2021 г. Федеральный окружной суд Южного округа штата Нью-Йорк постановил конфисковать танкер *Courageous*⁴⁸¹ за поставки топлива в КНДР в обход санкций США и СБ ООН. В мае 2022 г. Минюст США конфисковал иранскую нефть⁴⁸², перевозимую российским танкером *Lana* (которую, однако, позднее, после отмены Грецией решения, разрешающего конфискацию, пришлось вернуть⁴⁸³ стране происхождения).

Задержка платежей по дебиторской задолженности со стороны подсанкционных компаний тоже может легко превратиться в повод для наложения на кредитора вторичных санкций, поскольку американское Казначейство может трактовать ее как способ кредитования агента, находящегося под санкциями.

В последние годы исполнительная власть США все более активно переходит от административных наказаний в виде штрафов к уголовному преследованию за неисполнение режимов санкций и разработку схем обхода санкций (предусмотренному *IEEPA*). В качестве примера: сотрудники *Broad Tech System* попали под

⁴⁷⁹ США второй раз за 30 лет импортировали нефть и нефтепродукты из Ирана // РБК. 29.05.2021.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/05/2021/60b1744b9a7947729c400b33>

⁴⁸⁰ Largest U.S. Seizure of Iranian Fuel from Four Tankers // The United States Department of Justice. 14.08.2020.

URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/largest-us-seizure-iranian-fuel-four-tankers>.

⁴⁸¹ Суд в США постановил конфисковать танкер, на котором якобы доставляли горючее в КНДР // ТАСС. 31.07.2021.

URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12030219?utm_source=google.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=google.ru&utm_referrer=google.ru

⁴⁸² Минюст США конфисковал иранскую нефть, которую перевозили под флагом РФ // Новые Известия. 24.05.2022. URL: <https://newizv.ru/news/2022-05-24/minyust-ssha-konfiskoval-iranskuyu-neft-kotoruyu-perevozili-pod-flagom-rf-359575>

⁴⁸³ Конфискованную Грецией иранскую нефть вернут Тегерану // Интерфакс. 09.06.2022. URL: <https://www.interfax.ru/world/845568>

суд⁴⁸⁴ за поставки химикатов китайской компании; в отношении Джойс Элибахус (топ-менеджера американской *Edsun Equipments LLC*) вынесен приговор⁴⁸⁵ в размере 18 месяцев тюрьмы за поставки в Иран авиационных запчастей в интересах *Mahan Air*.

Причем постепенно начинает стираться грань между абсолютно легальным понятием «адаптации к санкциям» и «обходом санкций», который сейчас претерпевает стремительный процесс правового оформления в качестве уголовного преступления. На первой линии санкционного обстрела — операции с криптовалютами. Транзакции в криптовалюте попадают под действие американских санкционных режимов, обход которых чреват уголовной ответственностью. Американский *OFAC* уже ввел санкции против криптобанка *Chatex*⁴⁸⁶, действуют ограничения на перечисления в криптокошельки российского криптообменника *SUEX*⁴⁸⁷, под санкциями находятся *HYDRA* и *Garantex*⁴⁸⁸, введены санкции против криптовалютного сервиса *Tornado Cash*⁴⁸⁹, весной 2022 г. Минфин США ввел санкции против сервиса микширования биткойн-транзакций *Blender*⁴⁹⁰, который тоже воспринимается как инструмент обхода санкций.

Следующий уровень санкционных атак — сделки с использованием альтернативных платежных систем в обход *SWIFT*. Важный прецедент — введение блокирующих санкций против Транскапиталбанка⁴⁹¹, который предлагал финансовым институтам в Азии, Китае и на Ближнем Востоке способы обхода санкций через систему *TKB Business*, позволяющую обмениваться финансовыми сообщениями в обход *SWIFT* в том числе для долларовых транзакций. Реали-

⁴⁸⁴ California company, its CEO accused of trying to export R.I. products to benefit Chinese military // The Providence Journal. 21.07.2020. URL: <https://www.providencejournal.com/story/news/courts/2020/07/21/california-company-its-ceo-accused-of-trying-to-export-ri-products-to-benefit-chinese-military/42459867/>

⁴⁸⁵ Morris County Woman Sentenced to 18 Months in Prison for Conspiring to Illegally Export Aircraft Components to Iran // The United States Department of Justice. 06.10.2020. URL: <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/morris-county-woman-sentenced-18-months-prison-conspiring-illegally-export-aircraft>

⁴⁸⁶ Минфин США ввел санкции против криптобанка Chatex // Интерфакс. 08.11.2021. URL: <https://www.interfax.ru/business/801871>

⁴⁸⁷ Власти США ввели санкции против российского криптообменника // РБК. 22.09.2021. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/614ada759a794748cd7df058>.

⁴⁸⁸ США ввели санкции против Hydra и Garantex // Коммерсантъ. 05.04.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5294429>

⁴⁸⁹ Минфин США ввел санкции против криптовалютного сервиса Tornado Cash // ТАСС. 08.08.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/15424093>

⁴⁹⁰ Онлайн-сервис Blender.io попал под санкции США // ИА Regnum. 06.05.2022. URL: <https://regnum.ru/news/3584766.html>

⁴⁹¹ США вводят санкции в отношении Транскапиталбанка — Минфин // Cbonds. 20.04.2022. URL: <https://cbonds.ru/news/1767623/>

зовать блокировку позволила принадлежность банка к российскому финансовому сектору в соответствии с указом 14024 от 15 апреля 2021 г. (формат гибридных санкций, когда банки или компании блокируются на основе принадлежности к сектору, на которые распространяются секторальные ограничения). Таким образом, постепенно нарастают риски, что под блокирующие санкции могут попадать любые финансовые институты, стремящиеся проводить сделки в долларах и евро в обход *SWIFT*.

Что еще хуже, США начинают брать на себя функцию отправления правосудия не только за нарушение собственного санкционного законодательства, но и законодательства ООН. Примечателен, например, кейс экстрадиции⁴⁹² гражданина КНДР Мун Чол Мьонга в США за поставки товаров роскоши из Сингапура в КНДР в нарушение санкционного режима ООН.

В результате широкой трактовки Соединенными Штатами понятия «национальной безопасности», угрозы которой и являются основанием для введения ограничительных мер, а также богатого санкционного арсенала формируется совершенно непрозрачная рыночная среда, когда рыночные игроки рискуют попасть под штрафные меры, даже не располагая информацией о потенциальных нарушениях санкционного законодательствами их контрагентами. Прочитать санкционные риски становится все сложнее. И рыночные игроки, осознавая это, вынуждены, с одной стороны, внедрять у себя мощные системы санкционного комплаенса (лишающие их, к слову сказать, важной части доходов, которая могла бы быть реинвестирована в операционную деятельность и работать на рост прибылей), а с другой — отказываться от любых сделок, кажущихся хоть сколько-нибудь рискованными с точки зрения нарушения санкционного законодательства США.

Чем более та или иная компания инкорпорирована в глобальные цепочки добавленной стоимости, чем более обширна география ее контрагентов (кредиторов, инвесторов, клиентов и иных партнерских связей), тем более неопределенной и высокорисковой становится для нее рыночная среда; тем выше риски подпасть под штрафные санкции американского казначейства, а соответственно, выше уровень ее *overcompliance*.

Американские законодатели регулярно публикуют так называемые руководства по избеганию санкционных рисков для бизнеса (в частности, *Hong Kong Business Advisory, Xinjiang Supply Chain Busin*

⁴⁹² Гражданина КНДР впервые экстрадировали в США // ПРАВО.ru. 23.03.2021.
URL: <https://pravo.ru/news/230314/>

*ess Advisory*⁴⁹³, *Travel Advisory*⁴⁹⁴, гайды по соблюдению санкций для участников рынка виртуальной валюты и прочее), тем самым раскручивая санкционную панику и подталкивая бизнес к перестройке.

Однако возрастающие риски не остаются без ответа, порой вполне симметричного. Расширение практики вторичных санкций постепенно усиливает противостояние платежных систем, тренд на дедолларизацию системы международных расчетов и снижение зависимости от американского печатного станка. Формирование санкционных альянсов начинает сопровождаться развитием «антисанкционных» блоков, а «экстерриториальность» санкционного законодательства становится не только американским феноменом. Китай формулирует этот принцип в Законе о защите данных, и апробирован он был на примере Литвы, когда китайская сторона пригрозила⁴⁹⁵ запретом доступа на собственный рынок для компаний, имеющих производство в Литве, а ряду транснациональных компаний с большим присутствием в Китае было настоятельно рекомендовано⁴⁹⁶ прекратить закупать литовские товары и услуги.

США выпустили джина из бутылки, и теперь неизвестно, в каком направлении может начать развиваться глобальный санкционный контекст. Если США в механизме вторичных санкций используют свое доминирование в мировой финансовой системе и долларовую монополию, то Китай — позиции в мировых цепочках добавленной стоимости. И этот ответ на среднесрочном горизонте может оказаться вполне симметричным, учитывая долю китайских материалов и компонентов в глобальном производстве. Не пора ли американским властям задуматься над тем, что при сохранении нынешней инерции экстерриториальная санкционная пучина на горизонте ближайшего десятилетия может поглотить их самих и больно ударить по американскому транснациональному капиталу?

⁴⁹³ Xinjiang Supply Chain Business Advisory // U.S. Department of State. 13.07.2021. URL: <https://www.state.gov/xinjiang-supply-chain-business-advisory/>

⁴⁹⁴ Travel Advisories // U.S. Department of State. URL: <https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories.html/>

⁴⁹⁵ Литва обвинила Китай в попытках запретить компаниям торговать с ней // Sputnik. 11.12.2021. URL: <https://lt.sputniknews.ru/20211211/litva-obvinila-kitay-v-popytkakh-zapretit-kompaniyam-torgovat-s-ney-20399318.html>.

⁴⁹⁶ Reuters узнал о требовании Китая к корпорациям разорвать связи с Литвой // Forbes. 09.12.2021. URL: <https://www.forbes.ru/society/449113-reuters-uznal-o-trebovaniikitaa-k-korporaciam-razorvat-svazi-s-litvoj>

США против США: почему американский бизнес тоже проигрывает от санкций⁴⁹⁷

Юлия Сокольщик

С февраля 2022 г. западные государства стремительно ужесточили свою политику санкций против России, которая стала безоговорочным лидером по числу введенных против нее ограничительных мер. Наиболее активно и решительно в этом плане действовали Соединенные Штаты, продолжая при этом расширять ограничения в отношении Китая, в частности в области экспортного контроля. Курс на сокращение доступа Китая к технологиям посредством введения экспортных ограничений сопровождается точечными финансовыми санкциями в отношении физических и юридических лиц, инвестиционными ограничениями и прочими мерами. Кроме того, США сохранили набранные темпы в плане санкционного давления на Иран и другие страны.

Вашингтон продолжает политику принудительных мер (*enforcement measures*) в целях обеспечения соблюдения действующих санкционных режимов. Характерно, что в связи с этим под удар попадают не только лица из третьих стран, но и американские граждане и компании. Особенно показательно применение Соединенными Штатами инструмента штрафов, выполняющего сразу ряд функций. Так, для лиц, попавших под штрафные меры, они могут служить сигналом о том, что следует принять условия американских регуляторов. В противном случае могут наступить более серьезные последствия, например, блокировка. Для организаций, которые с принудительными мерами не столкнулись, штрафы служат предостережением о необходимости соблюдения санкционных режимов. Как следствие, в ряде случаев компании совершенствуют программы комплаенса и самостоятельно следят за статусом контрагентов, тем самым присоединяясь к американским санкциям. Наряду с другими ведомствами, а в некоторых случаях в непосредственной кооперации с ними, штрафные санкции систематически использует Управление по контролю за иностранными активами министерства финансов США (OFAC).

⁴⁹⁷ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 9 ноября 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-protiv-ssha/>

Штрафные санкции минфина США представляют⁴⁹⁸ собой вид принудительных мер, которые принимаются в ответ на нарушение финансовых санкций и предполагают, что объект для урегулирования допущенных нарушений посредством участия в соглашении (*settlement agreement*) берет на себя обязательства по выплате штрафа, назначенного ведомством. Под нарушением в данном контексте понимается проведение транзакций, запрещенных в соответствии с нормативно-правовыми актами США. По данным РСМД⁴⁹⁹, в период с 1 января 2009 г. по 20 октября 2022 г. под штрафы попали 262 физических и юридических лица. Порядка 30% представлены организациями, работающими в финансовом секторе, которые в силу специфики своей деятельности сталкиваются с повышенным риском инфорсменты. Они регулярно проводят большое количество транзакций, следовательно, им может не хватать ресурсов, финансовых, технологических или человеческих, проверять эти транзакции. Однако нельзя исключать и преднамеренные нарушения.

Интересно, что лидерами по попаданию под штрафы минфина США являются американские акторы: 76% столкнувшихся с этим видом принудительных мер за рассматриваемый период, — это американские компании или их совместные предприятия. Данный факт еще раз подчеркивает отличие санкций, ввиду которых бизнес несет издержки, от торговых войн, которые преимущественно направлены на создание для своих компаний лучших рыночных условий.

Примечателен опыт применения штрафных санкций против китайских компаний. Назначаемые суммы могут быть внушительными. К примеру, в 2017 г. китайская *ZTE* заключила с *OFAC* соглашение⁵⁰⁰ о выплате 100 млн долларов за проведение транзакций в нарушение американских санкций против Ирана. При этом сами кейсы исчисляются единицами, несмотря на продолжающуюся рост китайско-американскую конфронтацию. Помимо *ZTE*, штраф был назначен⁵⁰¹ гонконгской *Sojitz (Hong Kong) Limited* в 2022 г. и *Jereh*

⁴⁹⁸ Тимофеева Ю.С. Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 39–51.

⁴⁹⁹ Источник — база данных Российского совета по международным делам Quantitative Enforcement Database (QED), в которой отражена и закодирована информация о соглашениях, касающихся штрафов, между Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США (OFAC) и компаниями.

⁵⁰⁰ Settlement Agreement // Department of Treasury. 2017.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20170307_zte_settlement.pdf

⁵⁰¹ OFAC Settles with Sojitz (Hong Kong) Limited for \$5,228,298 Related to Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations // Department of Treasury. 11.01.2022.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20220111_sojitz.pdf

*Group*⁵⁰² в 2018 г. Отчасти это связано с активным использованием финансовым ведомством блокирующих вторичных санкций, а также с тем, что на данном направлении ведущую роль играет министерство торговли США, поскольку санкции в отношении Китая все больше затрагивают вопросы технологий и товаров «двойного назначения».

Общая сумма всех выплат минфину США составила немногим более 5,7 млрд долларов, 5,3 из которых выплатили компании финансового сектора, преимущественно из стран Европейского союза, Швейцарии и Великобритании. Рекордную сумму штрафа — более 963 млн долларов — заплатил⁵⁰³ банк *BNP Paribas* за нарушение режимов санкций США против Судана (действовавших на тот момент), Ирана, Кубы, Мьянмы. Банк провел 3897 запрещенных транзакций через финансовые институты США. Менеджмент был осведомлен об этом, что стало отягчающим обстоятельством в данном кейсе, так как при расчете штрафа *OFAC* учитывает ряд критериев⁵⁰⁴, в том числе осведомленность руководства. Более того, имел место сговор, что послужило причиной подключения к расследованию министерства юстиции США. Как результат, в совокупности банк должен был заплатить порядка 9 млрд долларов.

Может показаться парадоксальным, что американские физические и юридические лица, на долю которых приходится 76% случаев штрафных санкций за 2009–2022 гг., заплатили менее 5% от общей суммы выплат, то есть около 260 млн долларов, тогда как их союзники несут основное бремя. Такая асимметрия связана с тем, что компании из ЕС в большей степени были вовлечены в работу с подсанкционными юрисдикциями, например, с Ираном. Кроме того, важно, что изрядная часть компаний из стран Европы и Великобритании, попавших под штрафы, — это крупные банки, допустившие сотни и тысячи нарушений. Только на первые десять компаний, выплативших самые большие суммы штрафов, приходится 54 783 нарушений. В 74 случаях количество нарушений, которые допустили американские физические и юридические лица, не превышает деся-

⁵⁰² Yantai Jereh Oilfield Services Group Co., Ltd. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations // Department of Treasury. 12.12.2018.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20181212_jereh.pdf

⁵⁰³ BNP Paribas SA Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs // Department of Treasury. 30.06.2014.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140630_bnp.pdf

⁵⁰⁴ Economic Sanctions Enforcement Guidelines // Code of Federal Regulations.

URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-501/appendix-Appendix%20A%20to%20Part%20501>

ти, а сами компании охотно идут на сотрудничество с американским регулятором: например, *Western Union* добровольно сообщил о незначительных нарушениях в *OFAC* и сотрудничал со следствием.

Между тем в США сохраняется обеспокоенность насчет ущерба, который несет американский бизнес в результате санкций. В обзоре⁵⁰⁵ политики санкций министерства финансов США 2021 г. было упомянуто о намерении адаптировать санкции с учетом интересов небольших компаний, которые могут не обладать достаточными ресурсами для совершенствования комплаенса и, как следствие, по мнению регулятора, склонны отказываться от возможностей развития деловых связей во избежание подобных расходов. Воплощение этой идеи в реальность представляется затруднительным. Тем более речь не идет об отказе от применения принудительных мер. Впрочем, *OFAC* в рамках принятия решения все же оставляет за собой право учесть все обстоятельства компании.

Как правило, столкнувшиеся со штрафом компании исходят из принятия того, что избежать финансового штрафа они не могут, но способны повлиять на его итоговый размер. 143 компании сотрудничали с *OFAC* в ходе расследования, восемь — нет. Наиболее популярные меры по «исправлению» поведения — модернизация программного обеспечения (предпринята в 38 случаях), организация тренингов для персонала (в 60 кейсах), а также принятие новых сотрудников в специализированные отделы, проведение внешнего аудита, инвестиции в программу комплаенс.

Таким образом, США продолжают руководствоваться установкой повышения эффективности санкций, неотъемлемым условием которого считается обеспечение соблюдения действующих режимов через принудительные меры. Под них часто попадают американские юридические (и реже — физические) лица, но наибольшие суммы выплачивают европейские финансовые компании. Это вызывает недовольство у союзников и побуждает их искать способы защиты бизнеса, но в глобальных масштабах не влияет на евроатлантическую солидарность в части применения санкций против других стран.

⁵⁰⁵ The Treasury 2021 Sanctions Review // Department of Treasury. October 2021.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

Раздел 3

Санкции в отношении России

Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля⁵⁰⁶

Иван Тимофеев

Западная блокада открывает новую страницу истории российской экономики. После начала специальной военной операции на Украине Россия столкнулась с беспрецедентным санкционным давлением со стороны западных стран. Ограничительные меры коснулись ключевых секторов российской экономики, включая финансы, энергетику, черную металлургию, добывающий сектор, электронику и машиностроение, транспорт.

Задействованы практически все возможные инструменты, в том числе блокирующие финансовые санкции, запреты на инвестиции, контроль экспорта и импорта, транспортная блокада, визовые ограничения и т.п. Официальные правительственные ограничения сочетаются с корпоративными бойкотами большого числа зарубежных компаний или по меньшей мере приостановкой их деятельности в России.

За несколько недель набор санкций против России стал сравним с объемом, который Иран получил за четыре десятилетия. Со времен окончания холодной войны мировой опыт политики санкций не знал столь кардинального применения ограничительных мер против крупной мировой державы. В истории самой России близким прецедентом является лишь блокада времен Гражданской войны 1918-1920 годов. Уникальным можно считать и уровень консолидации политики государств – инициаторов санкций. Если до февраля 2022 г. можно было говорить о разноскоростном режиме мер против России, с явно выделяющимся лидерством США и отставанием ЕС⁵⁰⁷, то сейчас их усилия в высокой степени синхронизированы.

Вместе с тем возникает вопрос — насколько эффективны вводимые меры? Можно ли говорить об их успехе или неудаче с точки зрения целей инициаторов? В чем именно удалось добиться результатов, а в чем их усилия оказались тщетными? Почему санкции про-

⁵⁰⁶ Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» (<https://globalaffairs.ru/>) (Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2022. Т.20. № 4. С. 136-152. DOI: 10.31278/1810-6439-2022-20-4-136-152. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/somnitelnaya-effektivnost/>)

⁵⁰⁷ Timofeev I. Policy of Sanctions in Russia-EU Relations. The Routledge Handbook of EU-Russia Relations. London: Routledge. 2021. Pp. 252-262.

тив России после 24 февраля 2022 г. можно считать эффективными или неэффективными? Поставленные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи.

Ключевой тезис состоит в том, что санкции оказались неэффективными с точки зрения немедленного достижения основной цели ограничительных мер как инструмента внешней политики — смены российского политического курса. Соединенные Штаты, Европейский союз и другие инициаторы не смогли одновременно сокрушить российскую экономику. Однако ущерб обещает быть существенным. Кроме того, инициаторам с большой вероятностью удастся повлиять на поведение зарубежных контрагентов России. Им придется принимать во внимание новые режимы, опасаясь вторичных санкций, административного или даже уголовного преследования. Подобные риски актуальны и для компаний из дружественных России стран: на политическом уровне их правительства могут не присоединиться к курсу Запада, но отдельные компании вынуждены соблюдать осторожность или вообще сворачивать партнерство с Россией.

Тем не менее у Москвы остается пространство для маневра. Российскому правительству удалось сохранить финансовую стабильность, в т.ч. благодаря заранее принятым мерам по созданию суверенной финансовой инфраструктуры. Процесс переброски экспорта на новые рынки обещает быть болезненным и долгим. Но по крайней мере для реализации есть время. Замещение импорта будет сложным в целом ряде высокотехнологичных отраслей. Но в других секторах оно вполне возможно и будет набирать обороты. Ключевым условием для снижения издержек станет создание альтернативных каналов финансовых транзакций с зарубежными странами. Здесь ключевой может оказаться роль китайского юаня. У Китая появляется шанс существенно упрочить положение в качестве альтернативного мирового финансового центра.

Эффективность санкций: одна или несколько?

Санкции представляют собой различные ограничительные меры экономического характера, направленные на решение политических задач. Классические исследования выделяли в качестве главной задачи влияние на политический курс страны-мишени. Причем речь могла идти как об относительно локальных политических проблемах (например, освобождение политических заключенных), так и о более амбициозных целях. В числе последних — смена политического режима, принуждение к прекращению боевых действий, пересмотру границ и т.п. К числу значимых целей относится и ограничение

потенциала соперников и их доступа к тем или иным вооружениям, технологиям, оборудованию, необходимому для реализации военных программ, проектов двойного назначения и так далее⁵⁰⁸. Закономерно, что базовым критерием эффективности санкций стала степень достижения поставленных политических задач. Если страна-мишень частично или полностью сменила курс или же не смогла реализовать свои планы в результате введенных санкций, то они эффективны. Если такой смены не произошло, эффективность можно считать низкой или даже нулевой.

Подобная трактовка привела к неутешительному выводу о том, что в XX в. большая часть санкций оказалась неэффективной⁵⁰⁹. Проводились исследования о факторах, влияющих на успех или неудачу. Например, в числе факторов успеха выявлены объем ущерба экономике страны-цели и характер санкционной коалиции, в т.ч. ее опора на решения международных институтов⁵¹⁰. Появилось понятие санкционного парадокса, когда санкции против союзников значительно чаще приводили к смене политического курса, чем санкции против противников⁵¹¹. В большинстве успешных случаев санкции срабатывали еще до применения⁵¹². Тогда можно было говорить об успехе сигнальной функции санкций.

С учетом распространения в XXI в. «умных» санкций эффективность ограничений в классическом смысле сложнее оценить⁵¹³. Целью таких санкций стали отдельные физические или юридические лица, причастные к тем или иным политическим проблемам — терроризму, поддержке какого-то политического режима, производству ОМУ и т.п. Методологическая проблема состояла в том, что оценить смену поведения отдельного лица сложнее, чем изменение политического курса страны. По крайней мере, здесь требуются иные критерии «поведения», так как отдельные лица, компании и организации отличаются по своей природе от государств. Впрочем, «умные» санк-

⁵⁰⁸ Hufbauer G.C., Shott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

⁵⁰⁹ Pape R.A. Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90-136.

⁵¹⁰ Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79-98.

⁵¹¹ Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. N.Y.: Cambridge University Press, 1999. 364 p.

⁵¹² Drezner D. The Hidden Hand of Economic Coercion // *International Organization*. 2003. Vol. 57. Pp. 644-659.

⁵¹³ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755-764.

ции в основной массе привязаны к политике в отношении конкретной страны, такой как Иран, КНДР, Китай или Россия. Поэтому смена инструментария все же оставляла возможность для сохранения базового критерия эффективности в виде смены политического курса. Опыт санкций против Ирана показал, что «умные» ограничения в принципе могут способствовать политическим уступкам⁵¹⁴, хотя подобную эффективность трудно считать абсолютной, учитывая возможности адресатов адаптироваться к ним⁵¹⁵.

Эффективность санкций можно рассматривать и с точки зрения ущерба для страны-мишени. Например, ограничительные меры способны приводить к сокращению торговых связей⁵¹⁶, кризису банковской системы⁵¹⁷, снижению инвестиций, росту коррупции и проблемам в государственном управлении⁵¹⁸, падению показателей компаний в стратегических отраслях⁵¹⁹. Иными словами, они повышают издержки проводимой политики и делают санкции осмысленными для инициаторов даже в том случае, если адресаты не меняют политического курса. Он попросту становится более затратным.

Кроме того, санкции могут использоваться для решения внутриаполитических задач в странах-инициаторах. Так, например, санкции стали удобным инструментом в руках Конгресса США для укрепления своей роли в американском внешнеполитическом процессе⁵²⁰ или с целью поддержки президентских рейтингов⁵²¹. Оценка эффективности в данном случае будет зависеть от целей, которые отдельные игроки ставят внутри своей страны.

Режимы ограничительных мер могут оставить непоколебимым политический курс государства-мишени. Но они же способны фундаментально повлиять на поведение бизнеса в работе с такими странами. Угроза вторичных санкций, то есть заморозка активов за транзакции с ранее заблокированными лицами и организациями,

⁵¹⁴ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press. 2018. 232 p.

⁵¹⁵ Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и Санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // *Азия и Африка сегодня*. 2019. № 7. С. 24-31.

⁵¹⁶ Hinz J. *The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity* // *Kiel Working Paper*. 2017. No. 2093. 25 p.

⁵¹⁷ Hatipoglu E., Peksen D. *Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies* // *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. No. 2. Pp. 171-189.

⁵¹⁸ Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare* // *Centre for a New American Security Report*. 2016. 78 p.

⁵¹⁹ Ahn D., Ludema R. *The Sward and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions* // *CESIFO Working Papers*. 2019. No. 7620. 41 p.

⁵²⁰ Vickery P. *Trumping Congress* // *Texas Law Review*. 2019. Vol. 97. Pp. 1309-1333.

⁵²¹ Whang T. *Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States* // *International Studies Quarterly*. 2011. Vol. 55. Pp. 787-801.

а также риски административного и даже уголовного преследования заставляют бизнес уклоняться от работы с персонами и юрисдикциями, подвергшимися санкциям. Значительная часть компаний, обложенных штрафами Минфина США, не повторяет нарушений в будущем и сотрудничает с американскими властями⁵²². Особенно уязвимо положение банков, которые проводят большое число транзакций и сталкиваются с более высокими рисками нарушений режима⁵²³. Событийный анализ санкций против банков выявил серьезный урон, понесенный оштрафованными банками, но слабое влияние на поведение других финансовых компаний⁵²⁴. Однако другое исследование показало, что влияние на банки, избежавшие санкций, все же существует — они изменяют работу так же, как и оштрафованные компании⁵²⁵. Сходные результаты показывали более ранние разработки⁵²⁶.

Особенно это свойственно компаниям, которые ведут международную деятельность, используют в расчетах американский доллар или валюты стран-инициаторов, а также опираются в своей работе на их технологии, программное обеспечение или патенты. В конечном итоге бизнес сам берет на себя функции надзора, отсекая даже те сделки с санкционными юрисдикциями, которые могут не подпадать под режимы ограничительных мер.

Санкции против России: «вегетарианский этап»

Современный этап санкций против России можно отсчитывать с принятия Конгрессом США закона Магнитского 2012 г., который позволял Белому дому вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении российских лиц и организаций, причастных к нарушению прав человека и коррупции⁵²⁷. Каких-либо заметных по-

⁵²² Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

⁵²³ Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // *Полис. Политические исследования*. 2020. № 6. С. 73-90.

⁵²⁴ Hundt S., Horsch A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value on International Banks: The Case of Iran // *Review of Middle East Economics and Finance*. 2018. Vol. 14. No. 3. Pp. 1-13.

⁵²⁵ Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F., Stefanelli V. The Spillover Effect of Enforcement Actions on Bank Risk-Taking // *Journal of Banking and Finance*. 2018. Vol. 91. Pp. 146-159.

⁵²⁶ Gabbi G., Tanzi P.M., Nadotti L. Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 2011. Vol. 19. No. 1. Pp. 58-74.

⁵²⁷ Public Law 112-208 // U.S. Congress. 14.12.2012.
URL: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/text>

следствий для экономики России этот закон не имел: блокирования группы чиновников рынок попросту не заметил. Более того, эффективность с точки зрения продвижения демократии и прав человека в их американской трактовке можно считать отрицательной. Закон вызвал резкую реакцию Москвы и привел к последствиям, прямо противоположным ожидаемым. Был принят так называемый «закон Димы Яковлева», последующие редакции которого, в числе прочего, включили в себя нормы об «иностранных агентах»⁵²⁸.

Впрочем, серьезно на повестке дня вопрос об эффективности возник в 2014 г., когда Россия столкнулась с более обширным набором ограничений. Заметную проблему представляли секторальные санкции США⁵²⁹, ЕС⁵³⁰ и ряда их союзников. Они запрещали долгосрочное кредитование нескольких ведущих российских банков, энергетических и оборонных компаний. Ограничивалось финансирование, предоставление товаров, технологий и услуг для российских проектов нефтедобычи в Арктике. Вводился экспортный контроль по ряду категорий товаров двойного назначения. Против ряда российских лиц и организаций использованы блокирующие санкции⁵³¹. Крупный бизнес в 2014 г. они практически не затронули. Вместе с тем введение ограничений совпало с падением цен на энергоносители, и роль принятых мер в ущербе российской экономике вычлнить в тот период непросто, однако, по всей видимости, они усилили негативное влияние конъюнктуры на товарных рынках⁵³². В последующие годы санкции нанесли урон торговле России с Евросоюзом⁵³³ и Соединенными Штатами⁵³⁴.

⁵²⁸ Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 N 272-ФЗ // Консультант Плюс. 28.12.2012.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/

⁵²⁹ Directive 1 and 2 Pursuant to EO 13662 // U.S. Department of the Treasury. 16.07.2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_13662_directives.pdf ; Directive 4 Under Executive Order 13662 // U.S. Department of the Treasury. 12.09.2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive4.pdf

⁵³⁰ Council Decision 2014/512/CFSP // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20210714>

⁵³¹ Executive Order 13661 // U.S. President. 16.03.2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo2.pdf ; Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the European Union. 17.03.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20210316>

⁵³² Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5-35.

⁵³³ Fritsz O., Christen E., Sinabell F., Hinz J. Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward. Brussels: Directorate-General for External Policies. 2017. 57 p.

⁵³⁴ Moret E., Giumelli F., Bastiat-Jarosz D. Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US. Geneva International Sanctions Network. 2017. 26 p.

Информационный шум вокруг санкционной тематики существенно вырос на фоне скандала в связи с вмешательством в американские выборы. Конгресс США кодифицировал ранее введенные ограничения против России в законе *CAATSA* (ряд законов о санкциях против РФ по украинскому вопросу был введен еще раньше)⁵³⁵. Теперь администрация должна была согласовывать с Конгрессом исключения из санкционных списков даже отдельных российских лиц и компаний. Вводились и новые механизмы. Среди них, например, вторичные санкции против лиц из третьих стран за покупку российских вооружений. По проблеме вмешательства в выборы Белый дом также создал ряд правовых механизмов, позволяющих усугублять санкции, хотя широко их и не применял⁵³⁶.

Большой резонанс возник в связи с «делом Скрипалей», а затем и «делом Навального», когда власти Великобритании, Европейского союза и Соединенных Штатов обвинили Россию в применении нервно-паралитических агентов и ввели санкции. Со стороны ЕС и Великобритании их можно было считать символическими. Наиболее решительные шаги предприняли США, введя, среди прочего, некоторые ограничения на покупку российских долговых бумаг на первичном рынке, номинированных в иностранной валюте⁵³⁷. Но даже такие ограничения носили скорее номинальный характер. С 2017 г. рынки периодически будоражили новости из Конгресса, предлагавшего законопроект о «драконовских санкциях» в отношении России, такие как *DASKA* или *DETER*. Однако развития они так и не получили. *DASKA* вообще была раскритикована администрацией за избыточность и трудную выполнимость предлагаемых мер⁵³⁸. Вместе с тем Конгресс и Белый дом объявили едва ли не крестовый поход против трубопроводных проектов с участием России. Новое законодательство⁵³⁹ позволило затормозить «Северный поток-2», но в итоге Москва была близка к его завершению. Для бизнеса наиболее острыми стали блокирующие санкции против ряда крупных россий-

⁵³⁵ Public Law 115-44 // U.S. Congress. 02.08.2017.

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

⁵³⁶ Executive Order 13848 // U.S. President. 12.09.2018.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/election_eo_13848.pdf

⁵³⁷ Executive Order 13883 // U.S. President. 01.08.2019.

URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf>

⁵³⁸ Timofeev I. Sanctions Against Russia: *DASKA* Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai Discussion Club. 25.12.2019.

URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/>

⁵³⁹ Public Law 116-92, Title LXXV // U.S. Congress. 20.12.2019. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/peesa2019.pdf>. Public Law 116-283, Sec. 1242 // U.S. Congress. 01.01.2021. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395>

ских бизнесменов и их активов 6 апреля 2018 г.⁵⁴⁰ Некоторые активы впоследствии удалось вывести из-под санкций. К тому же массовой практики такие меры не получили вплоть до 2022 г.

В 2019 г. их вклад в торможение экономического роста оценивался в районе 0,2% в год⁵⁴¹. Санкции создавали информационный шум, особенно после 2017 г. Но он не соответствовал реальной силе применяемых мер. Более того, в 2019-2021 гг. наблюдалась стабилизация санкционного давления на Россию.

Вряд ли нужно говорить и о том, что «вегетарианские» санкции не повлияли на политический курс Кремля. Вместе с тем они имели воздействие на бизнес. Корпоративный комплаенс на российском направлении заметно оживился под влиянием целого ряда эпизодов. В их числе — уголовное преследование в Соединенных Штатах Олега Никитина и его зарубежных партнеров за попытку ввоза в Россию американской турбины в обход санкций, дело о турбинах компании «Сименс», ряд штрафов властей США и Великобритании за нарушение режима финансовых санкций, уголовное преследование в Германии двух граждан этой страны за ввоз станков в Россию в нарушение экспортного контроля и другие эпизоды. Для бизнеса Россия стала одним из направлений санкционного риска. Это было едва ли не единственным достижением политики санкций «вегетарианского этапа». К началу февраля 2022 г. влияние санкций на экономическое развитие и торговлю России можно было считать ничтожным.

«Санкционное цунами»

Предупреждения о масштабном санкционном ответе на «враждебные» шаги России в отношении Украины стали звучать еще до февраля 2022 г. Накануне спецоперации в Конгрессе США появилась целая серия законопроектов, грозящих существенным расширением ограничительных мер⁵⁴². Свой «предупредительный выстрел» сделала Великобритания, внеся первые поправки в Регламент о санкци-

⁵⁴⁰ Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2018.

URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>

⁵⁴¹ Russian Federation: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation // International Monetary Fund. 25.06.2019.

URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

⁵⁴² Среди них, например, Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022 // U.S. Congress. 12.01.2022.

URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=26&s=1>

ях против Российской Федерации⁵⁴³. Риторические предупреждения поступали из Европейского союза. Однако санкционная реальность после начала военных действий превзошла самые радикальные прогнозы. Против России был использован практически весь набор санкционных инструментов.

США, ЕС, Великобритания, Канада, Швейцария и ряд других инициаторов существенно расширили списки заблокированных российских лиц. Они изменились количественно и качественно. Так, например, если до 2022 г. в американском списке заблокированных лиц находилось порядка 250 российских граждан, то к июню 2022 г. их число перевалило за тысячу⁵⁴⁴. Аналогичные тенденции видны по спискам ЕС⁵⁴⁵, Соединенного Королевства⁵⁴⁶ и других. Принимая во внимание «Правило 50%», распространяющие блокирующие санкции на дочерние и подконтрольные структуры, реальное число заблокированных лиц может быть еще большим⁵⁴⁷. Качественные изменения также значительны. В 2014-2021 гг. западные страны избегали блокирования системообразующих российских компаний. После 24 февраля 2022 г. по ним был нанесен существенный удар. Соединенные Штаты и Великобритания заблокировали подавляющее большинство крупных российских банков. Евросоюз пока отстает, однако с учетом угрозы американских вторичных санкций и принудительных мер, бизнес ЕС соблюдает американские требования, то есть некоторое отставание Брюсселя в данном случае играет незначительную роль. Ряд банков отключили от системы передачи финансовых сообщений *SWIFT*. Запрещены операции с российским суверенным долгом. Ограничены операции с Банком России, Минфином и Фондом национального благосостояния. Расширены секторальные финансовые санкции, запрещающие долгосрочное кредитование. Введены запреты на инвестиции в Россию. В частности, США забло-

⁵⁴³ The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations // UK Government. 10.02.2022. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2022/123/made/data.pdf>.

⁵⁴⁴ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) // U.S. Department of the Treasury. 15.06.2022.
URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>

⁵⁴⁵ Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the European Union. 17.03.2014.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220421>

⁵⁴⁶ Consolidated List of Financial Sanctions Targeted in the UK. Regime: Russia // UK Government. 14.06.2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1079298/Russia.pdf

⁵⁴⁷ Николаева А. Аккуратное эмбарго // Интерфакс. 04.05.2022.
URL: <https://www.interfax-russia.ru/view/akkuratnoe-embargo>

кировали их полностью⁵⁴⁸. В некоторых юрисдикциях заморожены российские резервы. Рассматриваются механизмы конфискации собственности российских заблокированных лиц⁵⁴⁹.

Россия столкнулась с масштабными транспортными ограничениями. Запрещен доступ в морские порты и воздушное пространство большинства западных инициаторов санкций. Введены санкции в отношении воздушных судов, ограничено их техническое обслуживание. Некоторые инициаторы ограничили российские автоперевозки по своей территории. Другой линией атаки стали торговые ограничения. Практически полностью запрещены поставки в Россию высокотехнологичных товаров и продукции двойного назначения, включая электронику (за исключением бытовой), навигационное оборудование, лазеры и т.п.⁵⁵⁰ Экспортные запреты постепенно распространяются и на менее технологичные промышленные товары — подшипники, холодильники, станки, двигатели и т.п.⁵⁵¹ Среди не столь чувствительных мер — ограничения на поставки «товаров роскоши»⁵⁵², а также консалтинговые услуги⁵⁵³. Импортные ограничения направлены в основном на вытеснение с рынков западных стран основных товаров российского экспорта. США полностью запретили ввоз российского ископаемого топлива⁵⁵⁴. ЕС, наряду с упо-

⁵⁴⁸ См. подробнее: Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>; Council Regulation (EU) № 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604> ; Financial Sanctions, Russia // UK Government. 14.07.2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity>

⁵⁴⁹ Тимофеев И.Н. Курс на конфискацию // Международный клуб «Валдай». 05.05.2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/>

⁵⁵⁰ Implementation of Sanctions Against Russia Under the Export Administration Regulations. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 03.03.2022. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-04300.pdf> ; Сходный режим введен союзниками США, включая страны ЕС, Великобританию, Японию, Австралию и др.

⁵⁵¹ Expansion of Sanctions Against Russian Industry Sectors Under the Export. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 11.05.2022. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-10099.pdf> ; Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0833>

⁵⁵² Imposition of Sanctions on ‘Luxury Goods’ Destined for Russia and Belarus and for Russian and Belarusian Oligarchs and Malign Actors Under the Export Administration Regulations (EAR). Final Rule // U.S. Department of Commerce. 16.03.2022. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-05604.pdf>

⁵⁵³ Determination Pursuant to Section 1 (a)(ii) of Executive Order 14071 // U.S. Department of the Treasury. 8.05.2022. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/determination_05082022_eo14071.pdf

⁵⁵⁴ Executive Order 14066 // U.S. President. 08.03.2022. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_14066.pdf

мянутыми выше ограничениями, заблокировал импорт российского угля, продукции черной металлургии, с некоторыми исключениями — нефти и нефтепродуктов, а также запретил поставки товаров, услуг и технологий для нефтеперерабатывающей отрасли России⁵⁵⁵. Великобритания в целом присоединилась к указанным мерам экспортного контроля и ввела ряд ограничений по импорту, в т.ч. на российскую продукцию черной металлургии⁵⁵⁶. Страны «Большой семерки» разорвали с Россией нормальные торговые отношения⁵⁵⁷. К упомянутым финансовым, транспортным и торговым мерам в той или иной степени присоединились Канада, Австралия, Япония, Швейцария и ряд других стран.

В конечном итоге можно констатировать качественные изменения современной политики санкций. Ее главными свойствами является объем вводимых мер, разнообразие применяемых инструментов, охват различных секторов экономики, скорость вводимых ограничений, уровень консолидации западных инициаторов (пусть не абсолютный, но явно более высокий, чем в 2014-2021 гг.).

Существует соблазн сравнить санкции в отношении России с ограничениями в адрес Ирана и Северной Кореи. Пожалуй, единственным сходством можно считать их объем в масштабах экономики стран-мишеней. Среди отличий — темп введения санкций, и главное, сама специфика России как государства: столь высокий уровень ограничений впервые за долгое время применяется в отношении ведущей мировой военной державы и не самой маленькой экономики.

Эффективная парадигма?

С точки зрения влияния на политический курс России в отношении Украины «санкционное цунами» неэффективно. Более того, намерения Москвы теперь идут значительно дальше изначально выдвигавшихся требований. Уже происходит интеграция территорий Украины, находящихся под контролем российских войск, в российское информационное, экономическое и политическое пространство. Существует вероятность их последующего включения в состав Рос-

⁵⁵⁵ Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0833>

⁵⁵⁶ Financial sanctions, Russia // UK Government. 14.06.2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity>

⁵⁵⁷ Ткачев И., Сухорукова Е., Кошкина Ю. Режим максимального благоприятствования // РБК. 12.03.2022. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/03/14/622b963b9a7947080df51e4d>

сиейской Федерации. В случае дальнейшего продвижения российских войск то же произойдет и с новыми территориями⁵⁵⁸. Санкции могут расширяться и дальше. Но если уж Москва не отступилась от своей политики после уже проведенной «ковровой бомбардировки», вряд ли на нее произведут впечатление очередные ограничения.

Экономистам еще предстоит дать картину потерь российской экономики на основе статистических данных. Однако можно полагать, что ущерб обещает быть колоссальным как в количественном, так и в качественном отношении. Всемирный банк прогнозирует сокращение российского ВВП на 8,9% в 2022 г. и на 2% в 2023 г. В 2024 г. ожидается коррекция в 2,2%⁵⁵⁹. Падение ВВП наверняка скажется на рынке труда, реальных доходах граждан, ценах на товары и услуги и т.п. Санкции окажут прямое влияние на объем инвестиций в Россию с учетом введенных запретов на подобную деятельность. Прямые ограничения на поставки отдельных товаров, а также нарушение финансовых и логистических каналов приведет к дефициту импорта из стран-инициаторов, а также из третьих стран, производящих продукцию по лицензиям США и других государств, осуществляющих экспортный контроль. В некоторых областях выходящий импорт можно заменить достаточно быстро как с помощью собственных производительных сил, так и поставок из дружественных стран, хотя даже в этом случае санкции будут сказываться через сбои финансовых транзакций. В других областях, таких, например, как электроника, заместить западные поставки будет крайне сложно, если вообще возможно. Россия тридцать лет жила в логике глобальной экономики с высоким уровнем международного разделения труда, тесной включенностью в международные цепочки поставок и зависимости от импорта. Переход на новые рельсы обещает быть болезненным.

Задолго до 2022 г. российские финансовые власти сумели выстроить национальную платежную систему, технически независимую от внешних игроков. В сочетании с пожарными действиями Банка России, Минфина и других ведомств после 24 февраля 2022 г. власти сохранили финансовую стабильность. Свою роль сыграл и взлет цен на энергоносители. Он поддержал курс национальной валюты, а отчасти компенсировал (хотя бы временно) утрату западных рынков. Переориентация на новые рынки займет время и потребует существенных усилий. Но рост цен на сырье, а также невозмож-

⁵⁵⁸ В данном абзаце речь идет о ситуации по состоянию на август 2022 г.

⁵⁵⁹ Global Economic Prospects // A World Bank Group Flagship Report.
URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bced755498ae0307a-0350012022/original/Global-Economic-Prospects-June-2022.pdf>

ность мгновенного отказа от российских товаров без неприемлемого ущерба странам-инициаторам дает Москве время для реализации экстренных мер. Их успех не гарантирован. На азиатских рынках Россию ждут требования скидок и все те же проблемы с логистикой и финансовыми транзакциями. Тем не менее Россия имеет возможность развести решение поступающих экономических проблем во времени, избегая их одновременного и кумулятивного воздействия.

Западные санкции показывают высокую эффективность в плане влияния на поведение бизнеса. Возникает парадокс, когда правительства отказываются присоединяться к режиму санкций, однако бизнес вынужден исполнять требования законодательства США и других стран-инициаторов, опасаясь потери рынков, вторичных санкций, штрафов и уголовных дел. Оценить реальное влияние этого фактора на показатели российской торговли непросто, однако осторожность бизнеса в дружественных странах будет тормозить переориентацию на азиатские рынки.

Важнейшим механизмом решения проблемы является выстраивание надежных инструментов финансовых транзакций, не использующих банки-корреспонденты из недружественных стран, их валюты, а также контролируемые ими системы передачи финансовых сообщений. Приоритетным представляется создание механизмов для торговли с Китаем. Рынок КНР является наиболее диверсифицированным и привлекательным для России. Транзакции в юанях и рублях, использование китайской и российской системы передачи финансовых сообщений, существенно снизят влияние западных финансовых санкций. Что касается экспортного контроля недружественных стран, он ограничен товарами с американскими компонентами или производимыми по американским технологиям. Между тем Китай может поставлять широкую номенклатуру собственных изделий. В перспективе Россия также могла бы использовать китайский юань для транзакций с третьими странами, что было бы серьезным шагом на пути превращения Китая в альтернативный Соединенным Штатам мировой финансовый полюс. Также целесообразно продвигать собственные системы расчетов с другими странами. Например, можно ожидать широкого использования российского рубля в ряде сегментов экономических отношений с Турцией.

Западная экономическая блокада, при всех ее издержках, открывает новую страницу истории российской экономики. Судя по всему, Кремль настроен на сохранение рыночной системы, что само по себе нестандартно для российской политики в экстремальных условиях. Роль отдельных предпринимателей, их энергия и адаптивность к новым условиям, будет не меньшей, а возможно, и большей,

чем государственное регулирование. Россия уходит из западноцентричной глобальной экономики. Ей на смену может прийти более тесная интеграция с китайским рынком, а также рынками иных дружественных стран.

«Санкционное цунами» в отношении России дает колоссальный материал исследователям ограничительных мер. Пока развитие ситуации подтверждает неэффективность санкций в качестве инструмента смены политического курса страны-мишени, особенно если она является крупной державой, решительно настроенной на достижение своих целей. С другой стороны, сложно игнорировать огромную экономическую цену, которую России придется заплатить в результате введения масштабных экономических санкций. Вопрос, каковы пределы устойчивости российской экономики и готовности руководства идти на экономические потери. Санкции не сокрушили экономику России, что и дает возможность растянуть решение множества экономических проблем во времени. Фактор экономического ущерба вряд ли повлияет на российскую политику на украинском направлении, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Большой проблемой для переориентации российской торговли на дружественные страны остаются западные финансовые санкции и комплаенс бизнеса. Появление альтернативных каналов финансовых транзакций может не только смягчить данный риск, но и привести к более серьезным последствиям для американской однополярности в области мировых финансов.

Финансовые санкции против России: эффект бумеранга⁵⁶⁰

Алексей Кузнецов

Введение финансовых санкций против России в ответ на ее втягивание в вооруженный конфликт на Украине может стать спусковым крючком для инициации давно назревших структурно-системных преобразований в системе мировых финансов. За последние полвека в этой системе накопились такие глубокие противоречия, разрешение которых невозможно без изменения действующей конфигурации мировой валютной системы. Учитывая необычайную консервативность западной модели развития, такие изменения могут произойти только под влиянием мощного внешнего фактора, которым в настоящее время, как это ни парадоксально, выступает Россия.

В данной связи уместно провести аналогию столетней давности, когда Россия, втянутая сначала в первую мировую, а затем в гражданскую войны, оказалась в международной изоляции и не могла осуществлять расчеты с внешним миром не только в каких-либо валютах, но даже в золоте. Выход был найден в создании уникальной двухконтурной системы денежного обращения, на основе которой в нашей стране была создана самодостаточная экономика ведущей мировой сверхдержавы⁵⁶¹. В ответ на такой неожиданный поворот западным странам не оставалось ничего иного, как объединиться вокруг США, признав доллар мировой валютой.

Следует подчеркнуть, что со времен индустриализации успехи развития экономик западных стран во многом были связаны с эксплуатацией ресурсов колоний. С созданием доллар центристской финансовой системы и переносом производственных мощностей в развивающиеся страны эта зависимость только возростала. Сегодня коллективный Запад гораздо больше зависит от глобального рынка, чем Россия. Во-первых, значительная часть продукции, потребляе-

⁵⁶⁰ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 15 марта 2022 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/finansovye-sanktsii-protiv-rossii-effekt-bumeranga/>

⁵⁶¹ В рамках действовавшей в СССР двухконтурной денежной системы производство средств производства функционировало на основе безналичных расчетов, а производство предметов потребления — на основе наличных. Таким образом исключался переток денежных средств из сферы производства в сферу потребления, т.е. безналичные деньги не могли переходить в наличные и наоборот.

мая в западных странах, производится в Китае, который сам стремится занять лидирующую позицию в глобальной экономике. Во-вторых, все современное благополучие Запада в значительной мере зависит от бесперебойности функционирования мировой финансовой системы, риски дестабилизации которой многократно возрастают в случае ограничения доступа к ней России. Что касается нашей страны, то «разрушительные издержки» международной изоляции, о которых трубят западные СМИ, могут быть сильно преувеличены. Во-первых, Россия благодаря политике импортозамещения может обеспечить себя предметами первой необходимости в большинстве отраслей народного хозяйства. Во-вторых, степень интеграции и, соответственно, зависимость России от мировой финансовой системы гораздо ниже, чем у Запада, с учетом того, что, начиная с 2005 г., Российская Федерация выступает чистым донором финансовых ресурсов, ежегодно переправляя на Запад десятки миллиардов долларов. Все эти безвозвратные вливания в мировую экономику могли бы быть более продуктивно использованы внутри страны.

Черные дыры финансовики

Мировая валютно-финансовая система функционирует в режиме перманентного воспроизводства глобальных дисбалансов, которые возникают из-за специфической конфигурации системы международных расчетов, обслуживающих ядро и периферию мировой экономики. Глобальные дисбалансы образуются вследствие наличия у ядра чрезмерной привилегии в эмиссии резервной валюты — международной ликвидности, при помощи которой все страны мира производят расчеты за товары и услуги, обслуживают свои внешние долговые обязательства и осуществляют международные инвестиции.

Для доступа к международной ликвидности периферия через заниженный курс национальных валют преследует экспортоориентированную стратегию роста. Избыточные валютные поступления периферии размещаются в резервных активах стран ядра, преимущественно в долларах США. Далее эти сбережения трансформируются в финансовый капитал и возвращаются на периферию в виде займов и портфельных инвестиций.

Во время кризисов владельцы волатильных активов периферии быстро избавляются от них, что приводит к оттоку капитала из периферии в ядро мировой финансовой системы. Отток капитала рождает девальвацию национальных валют периферии, повышение стоимости импорта и внешнего долга. Для обслуживания возросших внешних финансовых обязательств периферия преследует еще более

агрессивную стратегию экспорта, как правило, за счет понижения внутренних доходов и уровня жизни.

Основные выгоды от описанного кругооборота получают эмитенты резервных валют, в то время как периферия, не имеющая возможности выпускать собственную резервную валюту, несет основные издержки.

Главным источником прибыли в центр-периферийной модели служит разница в ставках доходности. В то время как сбережения периферии размещаются в низкодоходных активах ядра мировой экономики, финансовый капитал ядра направляется в высокодоходные активы периферии. В результате возникающего дифференциала процентных ставок периферия, выступающая кредитором ядра, имеет хронически негативное сальдо инвестиционных доходов, в то время как у ядра, соответственно, образуется положительный баланс. Например, в результате подобного неравного обмена в 2020 г. США получили чистый доход по своим зарубежным активам в размере 189 млрд долл. несмотря на то, что в это же время чистый долг США по финансовым обязательствам перед остальными странами мира составил 14 трлн долл. Для сравнения, Россия имела отрицательное сальдо инвестиционного дохода в размере 35 млрд долл., при том, что ее внешние финансовые активы на 517 млрд долл. превышали⁵⁶² внешние финансовые обязательства.

Международная валютная система, в которой роль ключевой резервной валюты играет национальная денежная единица какой-либо страны (в данном случае доллар США), — дисфункциональна. Это выражается в постоянном углублении глобальных дисбалансов, росте неравенства и перманентных кризисах.

Ответственность за образование глобальных дисбалансов несут как страны ядра, так и периферии. Последние, вопреки логике наносимого ущерба, продолжают участвовать в вышеописанной системе неэквивалентного обмена по правилам, установленным еще в 1944 г. на Бреттон-Вудской конференции. Именно тогда статус ключевой резервной валюты был закреплен за долларом США, который единственный из всех мировых валют сохранил конвертируемость в золото после окончания Второй мировой войны. При этом для утверждения доллара в статусе мировой валюты право обмена американских долларов на золото распространялось только на монетарные власти, в то время как американским гражданам было запрещено владеть и совершать операции с золотом вплоть до 1975 г.

⁵⁶² Balance of Payments and International Investment Position Strategies // International Monetary Fund. 21.12.2022.

URL: <https://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52>

Характерно, что после распада Бреттон-Вудской системы доллар сохранил за собой роль ключевой резервной валюты, хотя данный статус официально не прописан ни в одном международном документе. Более того, в уставе МВФ [статья соглашения XXX (*f*)], термин «резервная валюта» заменен многозначительным понятием свободно используемой валюты, т.е. такой, которая широко используется для платежей по международным операциям и представляет собой предмет активной торговли⁵⁶³ на основных валютных рынках. Привязка определения международной ликвидности к спекулятивному и волатильному валютному рынку явно противоречит основной цели деятельности МВФ, а именно — содействию стабильности валют.

Санкции против банков России

Важный фактор влияния на российский сегмент мирового валютного рынка — особенности управления международными валютными резервами РФ, которое осуществляет Банк России. Валютные активы накапливаются в целях нивелирования валютного, финансового и странового рисков путем их распределения по валютам, финансовым инструментам и странам, а также с учетом имеющихся у Банка России обязательств в иностранной валюте.

С марта 2018 г. по июнь 2021 г. доля⁵⁶⁴ доллара в резервах РФ сократилась с 43,7 до 16,4%, доля евро возросла с 22,2 до 32,3 %, а юаня с 5 до 13,1 %. Основная часть российской экспортной выручки (около 55%) номинирована в долларах, а в структуре внешних долговых обязательств резидентов РФ доля доллара составляет 42%⁵⁶⁵. Таким образом, накопленную долю доллара в международных резервах РФ следует считать относительно небольшой величиной как на фоне структуры внешних связей России, так и с точки зрения мировой практики (в среднемировых международных резервах доля доллара США составляет около 59%).

Годовая доходность портфелей валютных активов в евро, фунтах стерлингов и иенах отрицательная, доходность в других валютах близкая к нулю. Наивысшую доходность давали активы в юанях

⁵⁶³ FX Survey 2021: Press release // Euromoney.

URL: <https://assets.euromoneydigital.com/c0/03/f02686a0412cb32d9f4c75fed480/euromoney-fx-survey-2021-results-press-released.pdf>

⁵⁶⁴ Обзор деятельности Банка России по управлению активами в иностранных валютах и золоте № 1 (61) // Банк России.

URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39684/2022-01_res.pdf

⁵⁶⁵ Статистика внешнего сектора // Банк России.

URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/

(2,24%), которые, однако составляют лишь 13,1% в общей структуре валютных активов.

Однако уязвимость валютной структуры активов определяется не столько доходностью (хотя это тоже важный фактор), сколько их географическим распределением за пределами России. Все валютные активы Банка России находятся за рубежом. По состоянию на 1 февраля 2022 г. — это около 500 млрд долларов. В хранилищах Банка России находилось только золото на сумму 132,3 млрд долл.

По состоянию на 1 июня 2021 г. только на территории Франции, Германии, Австрии и США размещалось 30,3% от общего размера валютных активов РФ на сумму около 150 млрд долл. Замораживание зарубежных активов Банка России со стороны США и ЕС в отношении столь значимого суверенного государства как РФ — беспрецедентный случай валютной блокады.

В академической литературе валютная блокада определяется как форма экономических санкций со стороны одной страны или группы стран по отношению к другому государству, нацеленная на принуждение к выполнению определенных требований и подрыв его валютно-экономического положения. Примеры применения дискриминационных валютных ограничений странами Запада в отношении непокорных государств включают: прекращение в начале 1950-х гг. Банком Англии обмена фунтов стерлингов на доллары Ирану в связи с национализацией Англо-Иранской нефтяной компании; замораживание банками Великобритании, США и Франции валютных счетов Египта в ответ на национализацию Суэцкого канала в 1956 г.; блокировка банками США валютных счетов и организация кредитной блокады Чили в 1971 г. и валютных счетов Ирана в 1979 г. как реакция на смену правительства; замораживание США валютных активов и/или валютных счетов Ливии (1986 и 2011 гг.), Ирака (2003 г.), Афганистана (2021, 2022 гг.).

Также беспрецедентный акт против одной из крупнейших экономик мира — отключение⁵⁶⁶ семи российских банков от *SWIFT*⁵⁶⁷ 1 марта 2022 г. Список прецедентов отключения от *SWIFT* гораздо короче, чем перечень организаций валютных блокад. Чуть ли не единственным подобным случаем такого рода стало отключение от данной платформы иранских банков в 2012 г. после того, как они

⁵⁶⁶ An update to our message for the Swift Community 2022 // SWIFT.

URL: <https://www.swift.com/news-events/news/message-swift-community>

⁵⁶⁷ *SWIFT* представляет собой защищенную коммуникационную платформу, используемую банками, брокерскими конторами и другими финансовыми учреждениями для отправки и получения информации, например, инструкций по переводу денег за границу или расчетам по сделкам с ценными бумагами. Технология *SWIFT* основана на стандартизированных кодах, позволяющих банкам быстро обрабатывать платежи.

под давлением США были занесены в черный список Европейским союзом (штаб-квартира *SWIFT* находится в Бельгии и подпадает под регулирование европейского права). Однако это не привело к каким-то катастрофическим последствиям для экономики страны.

Российская экономика крупнее, чем иранская и потенциальный краткосрочный ущерб может быть более ощутимым. Между тем зависимость Европы от российской нефти и газа крайне усложняет реализацию этих планов. К тому же в случае отключения всех российских банков от *SWIFT* у России есть возможность переключиться на собственную межбанковскую систему передачи финансовой информации и совершения платежей (СПФС). Другой альтернативой выступает возможность использования китайской межбанковской платежной системы (*CIPS*).

Следует отметить, что система *SWIFT* выступает лишь одним из звеньев в длинной цепочке механизмов, обеспечивающих функционирование мирового финансового рынка. Рассмотрим эти механизмы более подробно.

Сеть институциональных монополий

Мировой финансовый рынок открыт для всех участников. Однако условия доступа к нему определяют стандарты и правила, неподконтрольные международным финансовым организациям или каким-либо другим органам наднационального регулирования. По сути функционирование мирового финансового рынка поддерживается на трехуровневой системе институциональных монополий.

На первом уровне происходит создание стоимостной основы для обращения глобального финансового капитала. Это достигается путем установления ориентированных на доллар эталонов цен (*benchmark*) в международной торговле нефтью и другими сырьевыми товарами. Долларовое ценообразование на основных товарных биржах определяет всю валютную цепочку создания стоимости при производстве товаров в мировой экономике. Именно поэтому, например, в европейском производстве самолетов *Airbus* все счета выставляются в долларах. США пристально следят и предотвращают появление альтернативных эталонов цен на мировом нефтяном рынке. Для этого используются как военные методы (неоднократно имевшие место в богатых нефтью и газом странах Ближнего востока и Африки), так и мягкая сила. Например, в период с 2006 по 2012 гг. фьючерсы российской нефти *Urals* торговались на товарной бирже в Нью-Йорке под обозначением *Rebco*, что расшифровывалось как *Russian Export Blend Crude Oil*. Однако проект оказался провальным

из-за отсутствия интереса со стороны трейдеров, поскольку за этот период не было заключено ни одного контракта.

В свою очередь посредством мирового валютного рынка национальные сбережения развивающихся стран перетекают в резервные валюты развитых стран, в которых функционирует мировой рынок капиталов. Мировой валютный рынок — самый масштабный, ликвидный и спекулятивный рынок в мире, ежедневный объем операций на котором составляет 6,6 трлн долл. (по состоянию на апрель 2019 г.). Менее 2% операций на этом рынке служат для обслуживания мировой торговли, тогда как оставшиеся 98% сделок заключаются в целях проведения арбитражных, спекулятивных операций и операций по хеджированию рисков. Около половины всего оборота на мировом валютном рынке приходится на восемь англо-американских финансовых институтов, а доля доллара в торгах составляет 88%⁵⁶⁸.

На втором уровне создаются инструменты мирового рынка капиталов. Для этого трансформированные в резервные валюты национальные сбережения сначала перемещаются в офшорные зоны, большинство из которых находится в англо-американской юрисдикции, в результате чего финансовые ресурсы выводятся из-под контроля национальных фискальных систем их происхождения. Далее международным финансовым инструментам присваиваются рейтинги Большой тройки американских кредитных агентств, что позволяет классифицировать эти инструменты по уровню доходности для включения в портфели инвесторов. Затем эти инструменты привязываются к ведущим плавающим межбанковским процентным ставкам, ориентированным на ставки ФРС США и Банка Англии, после чего они становятся предметом торгов на мировом финансовом рынке.

На третьем уровне осуществляется операционный контроль за обращением финансовых инструментов главным образом при помощи системы англо-американского права и англо-американских аудиторских компаний («Большой четверки»). При этом контрольные пакеты акций и долговых обязательств абсолютного большинства суверенных и корпоративных эмитентов находятся в портфелях англо-американских инвестиционных холдингов, которые поддерживают ликвидность данных инструментов на мировом финансовом рынке. И, наконец, все трансграничные расчеты по данным сделкам осуществляются через международные платежные системы типа

⁵⁶⁸ FX Survey 2021: Press release // Euromoney. URL: <https://assets.euromoneydigital.com/c0/03/f02686a0412cb32d9f4c75fed480/euromoney-fx-survey-2021-results-press-released.pdf>

SWIFT и американской *CLS* (обслуживающей операции на валютном рынке).

Таким образом, вся сеть взаимосвязей мирового финансового рынка основывается на долларовой ценообразовании на сырьевые товары, главным образом — нефть и газ. Как один из крупнейших производителей нефтегазовых ресурсов, Россия выступает системообразующим звеном глобальной валютной цепочки. Несмотря на повсеместное проникновение на мировой финансовый рынок цифровых технологий, он по-прежнему чрезвычайно уязвим перед фактором «черного лебедя». Отключение России от мировой финансовой системы как раз и может стать этим самым фактором.

Теперь возникает вопрос: зачем все это американцам? В случае разрушения доллар центристской мировой финансовой системы в выигрыше останутся Великобритания и Китай. Лондон снова вернет себе титул крупнейшего мирового финансового центра, поскольку после *Brexit* вся многопрофильная инфраструктура Лондонского Сити продолжает безупречно функционировать. В свою очередь Китай и другие незападные страны смогут получить в свое распоряжение мощный источник нефти и газа, поставки которого будут переориентированы с Европы на азиатский рынок. Таким образом, отключение России от мировой финансовой системы может возыметь эффект бумеранга, который затронет в первую очередь ЕС и США. В мировом экспертном сообществе эти риски явно недооцениваются.

Ценовой порог на российскую нефть: механизм и последствия⁵⁶⁹

Иван Тимофеев

С момента начала СВО на Украине в феврале 2022 г. против России был использован беспрецедентный набор экономических санкций. Одна из ключевых целей подобных ограничительных мер — нанести максимальный ущерб экономике страны, с тем чтобы заставить изменить политический курс Москвы и ослабить возможности его ресурсного обеспечения. С учетом важнейшей роли энергетического экспорта для российской экономики санкции против нефтегазового сектора можно было считать более чем ожидаемыми. Вместе с тем США, ЕС и другие инициаторы были вынуждены проявлять осторожность. Россия — крупный игрок на мировом рынке. И если ограничения американцами доступа на мировой рынок иранской нефти имели минимальные эффекты, то блокирующие санкции в отношении российских нефтяных компаний могли бы привести к колоссальному и неконтролируемому росту цены. За ними еще больше разогналась бы инфляция, которая и так высока на фоне последствий *COVID-19* и других факторов.

Тем не менее санкционная петля вокруг нефтяного сектора постепенно затягивалась. Некоторые секторальные санкции действовали с 2014 г., в том числе ограничения на кредитование, поставки товаров, услуг, технологий и инвестиций для проектов по добыче нефти на арктическом шельфе. Под блокирующие санкции попал целый ряд совладельцев или собственников и топ-менеджеров в области ТЭК. В марте 2022 г. вступил в силу запрет на импорт российских энергоносителей в США. Запрет также был введен⁵⁷⁰ Канадой. Европейский союз сначала запретил импорт российского угля, а затем, за некоторыми исключениями, расширил запреты на импорт нефти и нефтепродуктов. Они должны вступить в силу⁵⁷¹ 5 декабря

⁵⁶⁹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 15 сентября 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tsenovoy-porog-na-rossiyskuyu-neft/>

⁵⁷⁰ Special Economic Measures (Russia) Regulations (SOR/2014-58) // Government of Canada. 03.17.2014.
URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2014-58/FullText.html>

⁵⁷¹ Council Regulation (EU) No. 833/2014 // EUR-Lex. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722>

2022 г. и 5 февраля 2023 г. соответственно. К концу года закупку нефти из РФ прекратит⁵⁷² Великобритания. В целом западные страны ведут дело к постепенному вытеснению нефти и нефтепродуктов из России со своего рынка.

Однако Москва довольно оперативно переориентировала свои поставки на рынки Азии. Здесь западным странам гораздо сложнее навязать свои ограничения. Тем более что отечественные компании предлагают свою продукцию с большими скидками. Идея ценового порога появилась именно для того, чтобы повлиять на цену российской нефти за пределами западных стран.

Суть предлагаемого механизма проста. В юрисдикциях США, стран «семерки», а также иных стран, которые присоединятся к коалиции, будет запрещено предоставлять услуги⁵⁷³, связанные с морской перевозкой российской нефти и нефтепродуктов в том случае, если цена контракта будет больше установленной суммы. Минфин США уже выпустил руководство, разъясняющее смысл предстоящих запретов. В виде правового механизма их планируется закрепить в виде определения (*determination*) к исполнительному указу Президента США № 14071 от 6 апреля 2022 г.⁵⁷⁴. Часть 2, статья 1 Указа дает полномочия главе Минфина США во взаимодействии с Госдепартаментом запрещать поставки в Россию любых товаров и услуг. В предстоящем определении и будет раскрыт запрет американским лицам предоставлять услуги⁵⁷⁵, связанные с перевозкой нефти, в случае превышения ценового порога. Американские власти планируют ввести свои ограничения 5 декабря 2022 г. для нефти и 5 февраля для нефтепродуктов, то есть синхронизировать их со вступлением в силу запретов ЕС на импорт российской нефти.

Что именно будет пониматься под услугами, связанными с морской перевозкой? Скорее всего, американцы будут трактовать такие услуги расширительно. То есть речь пойдет как о самой перевозке, так и о проведении финансовых транзакций, страховании, заправке судов, их обслуживании в портах и тому подобном. Этот подход по-

⁵⁷² См.: Добрунов М. Великобритания запретит импорт угля и нефти из России // РБК. 21.07.2022. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/07/2022/62d8f2fa9a7947b797138122?ysclid=l7yqj7yrmq998011544>

⁵⁷³ G7 Finance Ministers' Statement on the united response to Russia's war of aggression against Ukraine // Federal Ministry of Finance of Germany. 02.09.2022. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/G7-G20/2022-09-02-g7-ministers-statement.pdf?__blob=publicationFile&v=7

⁵⁷⁴ Executive Order No. 14071 // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2022. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14071.pdf>

⁵⁷⁵ Preliminary Guidance on Implementation of a Maritime Services Policy and Related Price Exception for Seaborne Russian Oil // U.S. Department of the Treasury. 09.09.2022. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/cap_guidance_20220909.pdf

зволяет повлиять на весьма широкий круг поставщиков таких услуг за пределами США. Так, например, транзакция в долларах США по предоставлению услуг по перевозке нефти будет расцениваться американскими властями как подпадающая под американскую юрисдикцию. А значит, под штраф или уголовное преследование властей США может попасть широкий круг лиц за пределами американских границ. Угрозы ответственности за обход ценового порога уже прописаны в новом руководстве, равно как и возможные схемы такого обхода.

Другой вопрос, в какой степени американская схема будет воспроизводиться остальными странами коалиции и насколько широкой будет такая коалиция? Скорее всего, уровень координации среди стран-инициаторов останется весьма высоким, то есть механизм США так или иначе будет продублирован союзниками, с учетом особенностей национального права. В коалицию войдут те страны, которые уже ввели в отношении России санкции.

Главная интрига — удастся ли включить в коалицию тех, кто санкции не вводил, включая дружественные России государства? Здесь ответ скорее отрицательный. Но проблемы это не снимает. Несмотря на позицию официальных властей дружественных стран, сам бизнес может избегать риска преследования со стороны американских властей и де-факто подчиняться их требованиям.

И в заявлении «семерки», и в новом руководстве Минфина США говорится о том, что санкции вводятся из соображений заботы и международном сообществе, а не только из желания наказать Россию. Указывается на то, что ценовой порог призван побороть рост цен на нефть, который искусственно разогнал из-за конфликта на Украине. На деле подобная забота может обернуться непредсказуемыми последствиями.

Прежде всего, очередное политическое вмешательство в регулирование цены вызовет рост неопределенности, которая может толкнуть цену вверх. Рост может идти в том числе на ожиданиях сбоя сделок с российской нефтью и нефтепродуктами из-за избыточного комплаенса, что будет порождать временные дефициты. Другая проблема состоит в том, что остальным производителям нефти тоже придется снижать цены. Им это вряд ли понравится. Фактически рынок продавцов меняется в пользу рынка покупателей искусственными политическими методами, а не в результате экономических причин.

Наконец, сама Россия искусственно превращается в лидера демпинга. Спрос на ее нефть может оказаться выше в сравнении с другими поставщиками, а выпадающую прибыль Москва может ком-

пенсировать увеличением объемов своих поставок. Если допустить, что страны Запада, которые запретили российскую нефть и нефтепродукты, будут покупать дорогую нефть у других поставщиков, а страны Азии — российскую, то это, опять же, искусственно повышает конкурентоспособность азиатских экономик.

России впору задуматься о мерах по адаптации к западным ограничениям. Среди них — развитие собственного танкерного флота и уход от доллара США в транзакциях по нефтяным сделкам. Последняя задача является сквозной и актуальна для всей внешней торговли России в новых политических условиях.

Новый этап политики санкций ЕС: экстерриториальные меры⁵⁷⁶

Дмитрий Кикю
Иван Тимофеев

Принятый 6 октября 2022 г. в рамках восьмого санкционного пакета Регламент Совета Европейского союза 2022/1905⁵⁷⁷ ознаменовал новый этап политики санкций ЕС. Статья 1 документа расширяет число критериев, по которым могут применяться блокирующие санкции ЕС в связи с ситуацией на Украине. Теперь в их числе — физические и юридические лица, которые содействуют обходу режимов санкций против России по украинскому пакету. Новый правовой механизм дает основания полагать, что Европейский союз берет на вооружение вторичные санкции — подобные тем, которые уже давно используются США.

Суть вторичных санкций в том, что блокирующие финансовые ограничения применяются за взаимодействие с ранее заблокированными лицами. То есть любые финансовые транзакции с теми, кто уже находится в списках, чреваты занесением в тот же самый список. Новая норма не уточняет, о каких лицах идет речь. Это дает основания полагать, что она может применяться экстерриториально, то есть за пределами ЕС и в отношении лиц из третьих стран.

В самом Регламенте 2022/1905 нет понятия экстерриториальности или вторичных санкций. Строго говоря, уже существующие критерии внесения в списки также по умолчанию могут применяться экстерриториально. Например, еще до появления восьмого пакета под санкции могли попасть лица, «способствующие дестабилизации Украины или получающие выгоду от взаимодействия с российскими властями». Регламент не поясняет, что данные лица должны быть обязательно россиянами или украинцами. Теоретически ими может оказаться кто угодно. Однако старый набор критериев все-таки был связан с российскими властями или ситуацией на Украине. Новый критерий расширяет круг лиц, которые могут попасть под санкции.

⁵⁷⁶ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 18 октября 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novyy-etap-politiki-sanktsiy-es/>

⁵⁷⁷ Council Regulation (EU) 2022/1905 // EUR-Lex.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.259.01.0076.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A259I%3ATOC>

При этом понятие обхода точно не определено. То есть под ним может пониматься транзакция с лицом, уже находящимся в списках. На практике это означает, что зарубежные контрагенты из стран, которые к санкциям ЕС не присоединились (дружественные России страны), рискуют быть заблокированными.

Следует отметить, что подобная практика уже давно применяется США. Бизнес из дружественных России стран в целом напуган угрозами вторичных санкций. Недавняя угроза⁵⁷⁸ Минфина США применять блокирующие санкции за взаимодействие с российской платежной системой «Мир» со ссылкой на давно существующий Регламент во исполнение указа Президента США №14024 привела к массовой приостановке сотрудничества с российской платежной системой со стороны целого ряда банков в дружественных странах. Появление правового механизма вторичных санкций со стороны ЕС лишь добавит опасений бизнесу. Большой вопрос, как именно она будет реализовываться. Однако очевидно, что Брюссель на российском направлении хотел бы сосредоточить в своих руках более действенные инструменты наказания тех, кто обходит санкции.

Еще одной новеллой восьмого пакета, которые можно рассматривать как форму вторичных санкций, являются ограничения на морские перевозки российской нефти, если цена контракта при ее покупке превысит установленный Советом ЕС так называемый «ценовой потолок». Согласно Регламенту 2022/1904⁵⁷⁹, в случае перевозки такой нефти судном из третьей страны в будущем будет запрещено предоставлять данному судну технические, финансовые, страховые и иные услуги. В реальности это может привести к тому, что суда из дружественных стран, нарушающие требования ЕС, не будут обслуживаться, например, в портах ЕС, страховаться европейскими компаниями или получать финансирование от лиц в странах ЕС. Опять же, новая норма пока не уточнена. Неясно, как именно она будет применяться. Но правовая основа создана. Разумеется, потребуется определенное время для того, чтобы оценить эффективность нового санкционного инструмента ЕС. Его введение уже сопровождалось политическими заявлениями. Так, президент Франции Эммануэль Макрон призвал⁵⁸⁰ своего турецкого коллегу ввести антироссийские

⁵⁷⁸ Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/1091>

⁵⁷⁹ Council Regulation (EU) 2022/1904 // EUR-Lex.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.LI.2022.259.01.0003.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A259I%3ATOC>

⁵⁸⁰ Макрон призвал Эрдогана не помогать России в обходе санкций // ТАСС. 06.10.2022.
URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15980011>

санкции и не способствовать обходу уже введенных европейских ограничений.

Интересно, что ранее Европейский союз критически относился к американской практике вторичных санкций. Холодным душем для европейцев, например, стал односторонний выход США из «ядерной сделки» с Ираном в 2018 г. Вашингтон возобновил действие своих санкций, тогда как Европейский союз на такой шаг не пошел. Тем не менее бизнес из стран ЕС был вынужден подчиниться законодательству США и уйти из Ирана, опасаясь тех самых вторичных санкций, что вызвало раздражение в Брюсселе. Озабоченность вызывала и широта американского толкования границ юрисдикции США. Под крупные штрафы Минфина США попали десятки европейских компаний. Наиболее болезненный удар пришелся по банкам. Объем выплаченных ими штрафов превысил за последнее десятилетие 5 млрд долларов США⁵⁸¹. Вторичные санкции всерьез воспринимались Брюсселем в качестве проблемы.

Так, в ноябре 2020 г. был опубликован доклад⁵⁸² генерального директората ЕС по вопросам внешней политики, в котором для целей повышения эффективности санкций ЕС и ответа на экстерриториальное действие иностранных рестрикций (читай — США) предлагалось создать координирующий орган, с рабочим названием Агентство ЕС по контролю за зарубежными активами (*EU-Agency for Foreign Assets Control, EU-AFAC*). Предполагалось, что *EU-AFAC* должен был разрабатывать общие стандарты, инструменты и механизмы сертификации с тем, чтобы повысить уверенность европейского бизнеса в том, что он занимается законной торговлей и инвестициями. Это могло бы помочь европейским компаниям добиваться неприменения в их отношении «вторичных» санкций. Однако дальше лозунгов дело не пошло и Агентство создано не было.

В январе 2021 г. Европейская комиссия приняла⁵⁸³ Стратегию по повышению открытости, силы и устойчивости экономики и финансовой системы Европейского союза. Одним из принципов Стратегии являлось развитие инфраструктуры финансовых рынков ЕС (*EU Financial Market Infrastructures*) и повышение их устойчивости с це-

⁵⁸¹ См.: Тимофеев И. Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. №2. С. 45-55.

⁵⁸² Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses // European Parliament. 20.11.2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf)

⁵⁸³ Communication: The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience // European Commission. 19.01.2021. URL: https://finance.ec.europa.eu/publications/communication-european-economic-and-financial-system-fostering-openness-strength-and-resilience_en

лю беспрепятственного финансово-экономического взаимодействия с третьими странами, в том числе в связи с применением экстерриториальных санкций. Еврокомиссия в сотрудничестве с Европейским центральным банком и европейскими надзорными органами должна была взаимодействовать с инфраструктурными организациями финансового рынка для проведения тщательного анализа их уязвимости в случае незаконного (!) экстерриториального применения односторонних ограничений третьими странами с последующим принятием необходимых для устранения уязвимости мер.

Еврокомиссия заявила⁵⁸⁴ тогда о намерении усилить действие Блокирующего статута, который объявляет все иностранные экстерриториальные санкции недействительными на территории ЕС и предоставляет полномочия судам в юрисдикции Евросоюза удовлетворять иски европейских граждан и компаний, пострадавших от таких ограничений. Предполагалось разъяснить процедуры применения статьи 6 Блокирующего статута (позволяет подпадающим под действие регламента лицам взыскивать в суде убытки, понесенные в результате экстерриториальных мер); усилить меры противодействия признанию и исполнению иностранных решений и постановлений, предполагающих экстерриториальные меры (статья 4). Здесь следует отметить, что ЕС уже пытался применять Блокирующий статут в 2018 г. после выхода Вашингтона из иранской ядерной сделки, чтобы вывести европейский бизнес из-под американских санкций против Ирана, однако тогда оказалось, что финансовая и экономическая зависимость Евросоюза от США слишком велика, чтобы эти действия имели реальный эффект. В отношениях с Ираном ЕС пытался создать независимый от США специальный платежный механизм (*INSTEX*), который также не заработал. Зато похожий механизм (*SHTA*) был успешно запущен Швейцарией, причем к его созданию были привлечены профильные органы США.

Оценки властей ЕС пересекались и с мнениями некоторых экспертов. Так, по мнению Патрика Терри из немецкого Университета государственного управления Келя, «утверждение США об экстерриториальности юрисдикции не подкрепляется ни одним из принципов юрисдикции, признаваемых в международном обычном праве, которое запрещает вмешательство во внутренние дела других государств»⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ Council Regulation (EC) No 2271/96 // Council of Europe.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271>

⁵⁸⁵ Терри П.С. Проведение в жизнь внешней политики США путем наложения односторонних вторичных санкций: работает ли право сильного в международном публичном праве? // Вестник международных организаций. 2022. Т. 17. № 1. С. 25–55.

Сходные оценки давал⁵⁸⁶ Ханс Кехлер из австрийского Университета Инсбрука, настаивая на том, что односторонние санкции, особенно если они применяются экстерриториально, являются нарушением национального суверенитета. Стивен Блокманс из Центра европейских политических исследований (Бельгия), подготовил⁵⁸⁷ обзорный доклад о вторичных санкциях США, о возможном применении подобных мер Китаем и о мерах, которые мог бы использовать ЕС для ответа на новые вызовы.

Теперь Европейский союз сам создает механизм вторичных санкций в отношении России. Впрочем, использование подобного инструмента вряд ли защитит компании из ЕС от вторичных санкций США. В условиях евроатлантической солидарности на фоне противодействия России вопрос о финансовом суверенитете ЕС в отношениях с США, по всей видимости, канет в Лету.

⁵⁸⁶ Кехлер Х. Санкции и международное право // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 27–47.

⁵⁸⁷ Blockmans S. Extraterritorial Sanctions with a Chinese Trademark // Centre for European Policy Studies. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/01/CEPS-PI2021-01_Extraterritorial-sanctions-with-Chinese-characteristics.pdf

Политика санкций и наследие Золотой Орды⁵⁸⁸

Иван Тимофеев

Современная политика санкций в некоторой степени напоминает практику управления Золотой Орды. Одним из ее элементов была система ярлыков — распоряжений, приказаний или разрешений, которые выдавались ханом своим подданным или вассалам. Мы хорошо помним из учебников истории о ярлыках на княжение, то есть разрешениях хана русским князьям владеть той или иной землей. Ярлыки выдавались и духовенству, освобождая его от податей или давая ему иные привилегии. Ярлык — это инструмент имперской политики, фиксирующий решения хана в отношении зависимых от него правителей или институтов. Он имел трансграничный характер, то есть был инструментом управления подчиненной, но при этом чуждой территорией. С одной стороны, она была владением хана. С другой — представляла собой отдельную государственную единицу. Впоследствии историки прослеживали влияние ордынского наследия на становление централизованного Московского государства. Например, на подобное влияние указывал историк Георгий Вернадский.

Казалось бы, обсуждать ордынские практики имеет смысл именно применительно к России, указывая на «азиатскую» природу ее политики, на ее деспотизм и избыточную концентрацию власти. Подобный нарратив так или иначе веками развивался в среде западных соседей России. Однако некоторые имперские практики, судя по всему, имеют универсальный характер. Сегодня они прослеживаются в политике США и в некоторой степени — в политике Европейского союза. Сама же Россия имперское наследие во многом утратила, превратившись в национальное государство даже в большей степени, нежели ее западные соперники. Что, конечно, не исключает перехода к имперской организации в будущем при определенных обстоятельствах.

Характеристика современных США и ЕС в качестве империй порождает сразу два риска. Интеллектуальный риск связан с оче-

⁵⁸⁸ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 1 августа 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politika-sanktsiy-i-nasledie-zolotoy-ordy/>

видными отличиями империй прошлого от современных политических форм. По многим параметрам они попросту несопоставимы. Сравнение современных промышленно развитых массовых демократий с деспотичной и экономически примитивной империей монголов вызовет негодование у одних и снисходительную улыбку у других. Нормативный риск определяется самой американской и европейской идентичностью. При всех отличиях между ними их определяет вера в свободную организацию своих политических институтов, исключаящую силовое принуждение. Их политические общности организованы добровольно, в отличие от империй прошлого, организованных на основе насилия и принуждения. В американской и европейской идентичности заложена идея превосходства созданной ими политической организации. Она представляется наиболее справедливой с точки зрения равенства людей в правах, а также свободы граждан в пределах общественного договора. «Значимыми другими» для такой идентичности являются как деспотии прошлого, так и некоторые современные государства, которые полагаются автократиями. В их числе прежде всего Россия и Китай. Превосходство капитализма и рынка — также часть западной идентичности. Он противопоставляется несвободным экономикам, в которых ключевую и директивную роль играет государство. С нормативной точки зрения, назвать США и ЕС империями будет означать едва ли не политическую провокацию.

И все же такой эксперимент представляется оправданным, тем более что за ним есть определенные интеллектуальные наработки. Среди прочего можно вспомнить, например, «Империю» Майкла Хардта и Антонио Негри. Эксперимент базируется на двух посылах. **Первая** состоит в том, что в современных международных отношениях сохраняются неравенство и иерархия, определяемые разницей силовых, экономических и человеческих потенциалов. **Вторая** состоит в том, что добровольность организации не исключает принуждения и господства. Мягкость политики в сравнении с империями прошлого вряд ли означает отсутствия принуждения и господства как таковых. Кроме того, демократическое устройство отдельных государств не исключает отношений принуждения между ними, не говоря уже об отношениях с другими государствами.

В XX веке США, действительно, смогли создать уникальное международное сообщество, которое можно было бы назвать «мягкой империей». В его основе, без сомнения, содержался инструмент силы и принуждения. Оно оформилось по результатам Второй мировой войны, в которой США вместе со своими союзниками разгромили, а затем оккупировали ряд крупных государств (Италия, Германия, Япония). Однако гораздо более важным оказалось эконо-

мическое, техническое и финансовое превосходство США. Америка стала важнейшим источником восстановления послевоенной Европы и Японии, которые впоследствии стали крупными экономическими игроками. США не только не препятствовали их развитию, но и сами выигрывали от него. В период холодной войны с СССР сформировалась система евроатлантического сообщества, в котором США доминировали как в военном, так и в экономическом отношении, избегая избыточного контроля и принуждения. Подобный контроль, наоборот, был характерен для отношений СССР со своими союзниками в Восточной Европе, притом, что советская экономическая база оказалась заметно меньшей в сравнении с США и их европейскими союзниками. Отличия западного и восточного блоков в уровне принуждения в период холодной войны позволяло на идеологическом уровне преуменьшать его наличие в рядах первого и преувеличивать в рядах второго. Киноэпопея «Звездные войны» в конце 1980-х гг. стала своеобразным архетипом для массового потребления, иллюстрирующим отличия двух систем. Победу в холодной войне и распад советского блока можно считать вершиной развития американской «мягкой империи», а набравшую темп в конце XX и начале XXI века глобализацию — ее пиковым воплощением.

В самой Европе возникла своя «мягкая империя», принципиально отличающаяся от США, но при этом тесно с ними связанная. В ее основе не было военно-политического принуждения. Формируясь на базе экономической интеграции, Евросоюз создавал свою «вселенную» на основе общих стандартов и правил игры, принимаемых членами добровольно. Впрочем, со временем европейский проект начал приобретать политическую составляющую. До сих пор он ничтожен в качестве военно-политического игрока, оставаясь младшим партнером НАТО. Однако власть стандартов, правил и бюрократии обеспечивает внутри ЕС и в орбите его экономического влияния отношения власти и принуждения не менее эффективны, чем применение силы. Финансовая и экономическая мощь США и ЕС — один из факторов, который позволяет их «империям» оставаться «мягкими».

США сохраняют за собой роль мирового финансового лидера. Американский доллар — удобный и эффективный инструмент международных расчетов. ЕС является крупным рынком, а евро также играет заметную роль в международных финансах. Конечно, гуманизм и «мягкость» западных «империй» имели свои пределы. Там, где применение силы было относительно безнаказанным и технически возможным, она применялась весьма жестко. Это показал опыт разгрома Югославии и Ирака. Но уже в отношении Ирана возможное применение силы наталкивалось на перспективу значительно

более крупных потерь. Использование экономических мер имело смысл как более дешевая, но при этом достаточно разрушительная технология власти.

Экономические санкции можно считать ключевой технологией власти современных «мягких империй». США в их применении далеко оторвались от остального мира, хотя ЕС также применяет их, а Великобритания после *Brexit* ввела их в систему своей независимой внешней политики. Глобальность долларовых расчетов позволяет финансовым властям США отслеживать транзакции по всему миру, ограничивая их там, где они противоречат политическим интересам. В условиях глобальной экономики и американоцентричной финансовой системы, блокирующие санкции США с большой вероятностью означают крупные потери или даже крах для любой крупной компании, ведущей сколько-нибудь активную международную деятельность. Удар блокирующими санкциями по системообразующим экспортерам, может причинить колоссальный экономический ущерб экономикам отдельных стран, что хорошо показал опыт использования санкций против Ирана, Венесуэлы и России. Применение вторичных санкций, а также штрафов и мер уголовного преследования за нарушение американских норм позволило дисциплинировать бизнес, независимо от его страновой принадлежности. Так, например, власти КНР осуждают санкции США, но китайские компании вынуждены принимать их во внимание и в целом избегают нарушать их, опасаясь финансовых потерь и утраты рынка США. До февраля 2022 г. крупный российский бизнес также старался не нарушать режимы санкций США, даже несмотря на то, что официальная Москва осуждала их применение, а сама Россия находилась под комплексом ограничительных мер. Европейский бизнес серьезно пострадал от американских штрафов и соблюдает американские нормы, несмотря на ворчание Брюсселя. Сам Европейский союз активно развивает свой инструментарий ограничительных мер.

Современная политика санкций порождает и реинкарнацию практики выдачи «ярлыков». Введя ограничения в той или иной области, Минфин США может, например, выпустить генеральную лицензию, разрешающую те или иные транзакции. Подобные дозволения возможны и в политике Европейского союза. Два недавних примера иллюстрируют практику «ярлыков» в отношениях с Россией.

Первый пример — ситуация с экспортом продовольствия из России⁵⁸⁹. Формально США не накладывали эмбарго на экспорт россий-

⁵⁸⁹ См.: Эль-Шейх Н. Глобальный продовольственный кризис: причины и пути выхода // Валдай. 14.06.2022.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/globalnyy-prodovolstvennyy-krizis-prichiny/>

ского зерна, удобрений и сельскохозяйственных товаров. Однако под блокирующими санкциями оказался ряд российских активов в области агробизнеса. Опасаясь вторичных санкций и штрафов на фоне масштабных финансовых и экономических санкций против России после начала военного конфликта на Украине, зарубежные банки отказывали в проведении транзакций по экспортным сделкам российских поставщиков. По сходным причинам и судоходные компании отказывались перевозить российскую продукцию. В сочетании со сложностями украинского экспорта продовольствия из-за военных действий, ростом цен на продовольствие, засухами и другими факторами ограничения российских поставок грозили серьезными глобальными последствиями. Ответом стал «ярлык» Минфина США в виде генеральной лицензии на сделки по российскому продовольствию.

Второй пример — ситуация вокруг попыток блокирования со стороны Литвы части российского транзита в Калининградскую область⁵⁹⁰. Санкции ЕС запрещают импорт, транспортировку и трансфер ряда российских товаров. Под этим предлогом был заблокирован их транзит по территории Литвы. В данном случае «ярлык» выдал уже Брюссель, поясняя, что санкции не распространяются на транзит данных товаров по железной дороге.

В условиях санкционного цунами России придется столкнуться со старой доброй практикой запретов и «ярлыков», вспомнить ордынский опыт. «Ярлык» будут выдавать там, где того требуют интересы инициаторов санкций. Их также могут выдавать в виде поощрения за «изменение поведения». В конечном счете в современной доктрине политики санкций, «изменение поведения» — одна из основных целей. Соответственно, Россия может либо дальше полагаться на «ярлыки», либо создавать условия, при которых зарубежные ограничения можно будет обойти. Применительно к упомянутому примеру с экспортом продовольствия речь могла бы идти о независимой от контроля западных властей системе финансовых расчетов с потребителями российского экспорта и форсированном наращивании собственного торгового флота. Применительно к калининградскому транзиту — о развитии морских перевозок в российский анклав. Такие меры потребуют вложений и политической воли. Альтернатива — зависимость от «ярлыков», которые могут выдать сегодня и забрать завтра.

Опыт Золотой Орды, как и многих других империй, говорит о том, что «ярлыки» теряют смысл тогда, когда масса игроков, иг-

⁵⁹⁰ Тимофеев И.Н. Кризис транзита. Формальные ошибки и неформальные следствия // Валдай. 29.06.2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/krizis-tranzita/>

норирующих их, становится критической. Западные «мягкие империи» пока сохраняют большой запас прочности. Но сопротивление крупных игроков, подобных России, может постепенно расшатать их господство. Подключение к процессу Китая бросит «мягким империям» еще более серьезный вызов. Политика КНР будет крайне осторожной, но опыт экономической атаки на Китай в период президентства Дональда Трампа в США уже сейчас заставляет Пекин предпринимать меры для обеспечения экономического суверенитета и страховочных механизмов на случай неизбежных обострений. Пока Китай мирится с «ярлыками» для своих крупных компаний. Но вопрос в том, насколько долгим будет такое смирение?

Санкции стран Азии в отношении России: что они означают?⁵⁹¹

Анна Киреева

Во второй раз конфликт вокруг Украины оказывает влияние на отношения России не только со странами Запада, но и на ее позиции в Восточной Азии и отношения со странами региона. В 2014 г. санкции в отношении России ввели только Япония и Австралия. Ситуация в 2022 г. представляется совершенно иной и с точки зрения количества азиатских партнеров, принявших санкции, и их масштаба. В список⁵⁹² «недружественных стран и территорий», утвержденный российским правительством, вошли Австралия, Новая Зеландия, Республика Корея, Сингапур, Тайвань и Япония.

Австралия, Новая Зеландия, Тайвань и Сингапур

Австралия ввела несколько серий санкций 8 марта⁵⁹³, 14 марта⁵⁹⁴ и 18 марта⁵⁹⁵ 2022 г., которые включают персональные санкции в отношении российского руководства, политиков, управляющих и бизнесменов (запрет на посещение и финансовые операции). Помимо этого, был введен запрет на финансовую деятельность с Вооруженными силами РФ, Центральным банком РФ, Фондом национального благосостояния (ФНБ), Российским фондом прямых инвестиций (РФПИ) и другими организациями. 18 марта под финансовые санк-

⁵⁹¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 31 марта 2022 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-stran-azii-v-otnoshenii-rossii-chto-oni-oznachayut/?ysclid=lfcixxi2yr525207192>

⁵⁹² Правительство утвердило перечень недружественных России стран и территорий // Правительство Российской Федерации. 07.03.2022. URL: <http://government.ru/docs/44745/>

⁵⁹³ Statement: Further sanctions on Russia // Minister for Foreign Affairs Minister for Women Senator the Hon Marise Payne. 08.03.2022. URL: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/further-sanctions-russia>

⁵⁹⁴ Media Release: Australia joins the UK and US in sanctioning key Russian oligarchs // Minister for Foreign Affairs Minister for Women Senator the Hon Marise Payne. 14.03.2022. URL: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-joins-uk-and-us-sanctioning-key-russian-oligarchs>

⁵⁹⁵ Media Release: New sanctions on Russian banks and oligarchs // Minister for Foreign Affairs Minister for Women Senator the Hon Marise Payne. 18.03.2022. URL: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/new-sanctions-russian-banks-and-oligarchs>

ции также попали Министерство финансов РФ, «Сбер», Газпром-банк, ВТБ, ВЭБ.РФ, Альфа-Банк и др., что в совокупности составляет 80% банковского сектора. 20 марта был запрещен⁵⁹⁶ экспорт алюминиевых руд, включая бокситы, и алюминия. В связи с тем, что экономические контакты между Россией и Австралией незначительные и уже были осложнены с 2014 г., серьезного экономического эффекта от данных мер не ожидается⁵⁹⁷. В то же время последние австралийские санкции затронут⁵⁹⁸ деятельность российских алюминиевых компаний: около 20% потребностей «Русала» в бокситах и глинозема удовлетворялось за счет поставок Австралии. Нехватка сырья может привести к недозагрузке российских алюминиевых заводов. Также 1 апреля 2022 г. Австралия официально объявляет⁵⁹⁹ о том, что с 25 апреля статус наибольшего благоприятствования в торговле в отношении России будет отменен и будет введен 35% тариф на весь российский импорт. В 2021 г. Россия экспортировала⁶⁰⁰ в Австралию товаров на 236 млн долл. Главными товарными позициями российского экспорта были древесина и целлюлозно-бумажные изделия — 33,45%, продукция химической промышленности — 32,68%, металлы и изделия из них — 12,79%.

Парламент Новой Зеландии 9 марта 2022 г. принял⁶⁰¹ Закон о российских санкциях (*Russia Sanctions Act*), в соответствии с которым впервые в истории страны вводятся санкции против конкретного государства. 18 марта правительство Новой Зеландии

⁵⁹⁶ Russia – Australia prohibits the export of aluminium ores, alumina and related products to Russia // Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 20.03.2022.

URL: <https://www.dfat.gov.au/news/news/russia-australia-prohibits-export-aluminium-ores-alumina-and-related-products-russia>

⁵⁹⁷ Australian sanctions on Russia: who do they target and will they have an impact? // The Guardian. 23.02.2022.

URL: <https://www.theguardian.com/australia-news/2022/feb/23/australian-sanctions-on-russia-who-do-they-target-and-will-they-have-an-impact>

⁵⁹⁸ См.: Ларина А. Запрет Австралии на экспорт глинозема затронет 20% сырьевых потребностей «Русала» // Коммерсантъ. 30.03.2022.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5282695>

⁵⁹⁹ Joint media statement: Australia to impose tariff increases on all imports from Russia // Minister for Foreign Affairs Minister for Women Senator the Hon Marise Payne. 31.03.2022.

URL: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-impose-tariff-increases-all-imports-russia#:~:text=On%201%20April%202022%2C%20Australia,imports%20from%20Russia%20and%20Belarus.>

⁶⁰⁰ Товарооборот России с Австралией в 2021 г. // Внешняя Торговля России.

URL: <https://russian-trade.com/reports-and-reviews/2022-02/torgovlya-mezhdu-rossiy-i-avstraliiy-v-2021-g/>

⁶⁰¹ Mahuta H. New Zealand passes historic Russia Sanctions Act // New Zealand Government. 09.03.2022.

URL: <https://www.beehive.govt.nz/release/new-zealand-passes-historic-russia-sanctions-act>

ввело⁶⁰² следующие ограничения: запрет на въезд и заморозка активов 13 лиц из высшего руководства страны, включая президента России; запрет на въезд 364 гражданам России (политики, бизнесмены, государственные деятели); запрет владеть активами и пользоваться услугами в отношении 19 юридических лиц (военные структуры, Промсвязьбанк). Вследствие еще более незначительных экономических связей значительного эффекта ожидать не приходится.

Министерство иностранных дел Тайваня 25 февраля 2022 г. сделало заявление⁶⁰³, что страна присоединится к западным санкциям против России и будет тесно координировать свои действия с США, однако подробностей не предоставило. Министр экономики Тайваня заявила⁶⁰⁴, что страна рассмотрит возможность введения экспортного контроля по отношению к России, что может иметь определенное значение с точки зрения российского импорта высокотехнологической продукции и компонентов. 27 февраля было объявлено⁶⁰⁵, что компания *TSMC*, которая является ключевым мировым производителем полупроводников⁶⁰⁶ (как по доле на рынке свыше 50%, так и по уровню их технических характеристик), приостановила поставки полупроводников в Россию, а также производство разработанных в России полупроводников марки «Эльбрус» в связи с введенными санкциями. Ограничения или эмбарго на экспорт полупроводников негативно скажутся⁶⁰⁷ на российской промышленности при условии, что большинство других производящих полупроводники стран ввели санкции или объявили об ужесточении экспортного контроля, а на КНР приходится незначительная доля рынка с более низким технологическим уровнем.

Сингапур стал единственной страной АСЕАН, которая ввела санкции в отношении России. Об этом министр экономики Синга-

⁶⁰² New Zealand has imposed sanctions on Russia in response to their illegal invasion of Ukraine // New Zealand Foreign Affairs and Trade. URL: <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/europe/ukraine/russian-invasion-of-ukraine/sanctions>

⁶⁰³ The Republic of China (Taiwan) government strongly condemns Russia's invasion of Ukraine in violation of the UN Charter, joins international economic sanctions against Russia // Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). 25.02.2022. URL: https://en.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1328&s=97420

⁶⁰⁴ Taiwan to join international sanctions against Russia // Focus Taiwan, CNA English News. 02.25.2022. URL: <https://focustaiwan.tw/politics/202202250004>

⁶⁰⁵ См.: Сянган Г. СМИ: производитель полупроводников TSMC уже прекратил поставки в Россию // ТАСС. 27.02.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13882681?ref=dtf.ru>

⁶⁰⁶ Qi C. Taiwan's bargaining chips? // TechCrunch. 02.12.2021. URL: <https://techcrunch.com/2021/12/02/taiwans-bargaining-chips/>

⁶⁰⁷ См.: Губайловский В. Где взять чип. Санкции вводят США, ЕС, Япония, Южная Корея, Тайвань // TechInsider. 25.02.2022. URL: <https://www.techinsider.ru/gadgets/818313-gde-vzyat-chip-ssha-es-yaponiya-yuzhnaya-koreya-tayvan-vvodyat-sankcii-protiv-rf/>

пура Вивиан Балакришнан заявил⁶⁰⁸ во время выступления в парламенте страны 28 февраля 2022 г. Затем Министерство иностранных дел Сингапура официально объявило⁶⁰⁹ о введении эмбарго в отношении стратегических товаров для военного использования или двойного назначения, которые могут использоваться в военных целях, компонентов к ним и соответствующих технологий, а также о большом спектре финансовых санкций, запрещающих транзакции с ВТБ, ВЭБ.РФ, Промсвязьбанком и банком «Россия», правительством и ЦБ РФ. Сингапур занимает нишу точки входа на рынок стран АСЕАН для многих иностранных компаний, включая российские, благодаря своей правовой системе, оказываемым услугам и функционированию в качестве торгового хаба. В 2019 г. между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Сингапуром было заключено соглашение о свободной торговле товарами. Санкции накладывают ограничения на экономическое взаимодействие России и Сингапура, особенно в финансовой сфере, и могут привести⁶¹⁰ к откладыванию или отмене подписания соглашения между ЕАЭС и Сингапуром по либерализации торговли услугами.

Япония и Южная Корея: масштаб, сферы, оценки

Масштабы

Япония ввела целую серию санкций в отношении России. 23 февраля 2022 г. в ответ на признание Россией независимости ДНР и ЛНР премьер-министр Японии Фумио Кисида объявил⁶¹¹ о запрете на выдачу виз, замораживании активов и запрете на импорт и

⁶⁰⁸ Minister for Foreign Affairs Dr. Vivian Balakrishnan's Ministerial Statement on the Situation in Ukraine and its Implications // Ministry of Foreign Affairs Singapore. 28.02.2022.

URL: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/02/20220228-Ministerial-Statement>

⁶⁰⁹ Sanctions and Restrictions Against Russia in Response to its Invasion of Ukraine // Ministry of Foreign Affairs Singapore. 05.03.2022.

URL: <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/03/20220305-sanctions>

⁶¹⁰ Tan S. Singapore's services trade with Russia could be at risk if Moscow retaliates for sanctions over Ukraine: analysts // South China Morning Post. 16.02.2022.

URL: https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3170590/singapores-services-trade-russia-could-be-risk-if-moscow?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3170590

⁶¹¹ Премьер-министр объявил о введении санкций в связи с признанием независимости двух пророссийских регионов (на япон. 首相、親口2地域独立承認で制裁措置発表) // Kyodo News. 23.02.2022.

URL: <https://nordot.app/869023909058232320?c=39550187727945729>

экспорт с ДНР и ЛНР. Помимо этого, было решено⁶¹² ввести запрет на выпуск российских облигаций. Данные меры можно рассматривать⁶¹³ как формальные и символические в солидарности со странами G7, так как никаких серьезных контактов не существовало. 25 февраля заявление⁶¹⁴ Министра иностранных дел Есимаса Хаяси содержало перечисление следующих санкционных мер: приостановить выдачу виз и заморозить активы определенных лиц и организаций; заморозить активы ВЭБ.РФ, Промсвязьбанка и банка «Россия» в Японии; санкции на экспорт продукции для военных ведомств и структур, а также на экспорт определенного списка согласованных на международном уровне товаров, включая товары двойного назначения. Далее последовали конкретные меры и списки лиц, попавших под персональные санкции. 27 февраля японский премьер объявил⁶¹⁵ о том, что Япония присоединиться к инициативе США и ЕС отключить ряд российских банков от *SWIFT*.

1 марта 2022 г. МИД Японии объявил⁶¹⁶ о введении персональных санкций в отношении российского руководства, включая президента России, и трех банков — Промсвязьбанка, ВЭБ.РФ и Центрального банка РФ. Все персональные санкции предполагают заморозку активов и необходимость получать разрешение для проведения платежей и операций с капиталом, то есть финансовых транзакций. Помимо этого, был запрещен⁶¹⁷ экспорт в отношении 49 компаний и организаций, способствующих укреплению военного потенциала Российской Федерации и включающих ФСБ, СВР, ГРУ, Министерство обо-

⁶¹² См.: Воропаева Е. Япония ввела санкции против России из-за ДНР и ЛНР // РБК. 23.02.2022.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/02/2022/621589199a7947f23ea36fe4>

⁶¹³ Lee M. Y. H. Japan cautiously moves toward stern response to Russia after years of trying to improve relations // The Washington Post. 24.02.2022.

URL: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/24/japan-russia-sanctions/>

⁶¹⁴ Санкции после начала военных действий России против Украины (заявление министра иностранных дел) (на япон. ロシアによるウクライナへの軍事行動の開始を受けた制裁措置 (外務大臣談話)) // Министерство иностранных дел Японии. 25.02.2022.

URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000666.html

⁶¹⁵ Участие Японии в исключении России из международных платежных сетей = замораживание активов Путина - \$100 млн на поддержку Украины (на япон. 国際決済網ロシア排除に日本参加=プーチン氏の資産凍結—ウクライナ支援に1億ドル) // Nippon News Network. 27.02.2022. URL: <https://www.nippon.com/ja/news/yjj2022022700526/>

⁶¹⁶ Физические и юридические лица в Российской Федерации, в отношении которых применяются такие меры, как замораживание активов (на япон. 資産凍結等の措置の対象となるロシア連邦の個人及び団体) // Министерство иностранных дел Японии.

URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100308181.pdf>

⁶¹⁷ Конкретные субъекты Российской Федерации, на которые распространяется запрет на экспорт и т.д. (на япон. 輸出等に係る禁止措置の対象となるロシア連邦の特定団体) // Министерство иностранных дел Японии.

URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100308182.pdf>

роны и связанные с ним структуры, «Ростех», «Рособоронэкспорт», «Адмиралтейские верфи», корпорацию «Иркут», «Сухой», Казанский вертолетный завод, «Объединенную авиастроительную корпорацию» (ОАК), «Объединенную судостроительную корпорацию» (ОСК), корпорацию «МиГ», «Туполев», МФТИ.

8 марта 2022 г. был введен новый пакет⁶¹⁸ санкций: список физических и юридических лиц был расширен⁶¹⁹ за счет включения государственных деятелей и бизнесменов России и Республики Беларусь, а также ЧВК «Вагнер» и «Агентства интернет-исследований». Помимо этого, было введен запрет на экспорт оборудования для нефтепереработки. 15 марта список физических лиц, попавших под персональные санкции, был расширен⁶²⁰ на 17 человек⁶²¹ (государственные деятели, политики, бизнесмены) и стал включать всего 61 человека.

В дополнение к указанным выше ограничениям был значительно расширен список товаров, которые попадают под режим экспортного контроля и стали запрещены к экспорту в Россию. В опубликованном 15 марта 2022 г. Министерством экономики, торговли и промышленности обзоре принятых правительством мер⁶²² выделено несколько категорий запрещенных с 18 марта товаров: попадающие под международный режим экспортного контроля; общего назначения, способствующие укреплению военного потенциала России и Беларуси и соответствующие технологии; нефтеперерабатывающее оборудование. Всего в список вошло около 300 пунктов — помимо продукции военного назначения, он включает химические соединения и материалы, оборудование и станки, полупроводники и электронные компоненты, двигатели, телекоммуникационное оборудование, техно-

⁶¹⁸ Меры в соответствии с Законом "О валюте и внешней торговле" по ситуации в Украине (на япон. ウクライナ情勢に関する外国為替及び外国貿易法に基づく措置について) // Министерство иностранных дел Японии. 08.03.2022.

URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000748.html

⁶¹⁹ Физические и юридические лица в Российской Федерации, в отношении которых применяются такие меры, как замораживание активов (на япон. 資産凍結等の措置の対象となるロシア連邦の個人及び団体) // Министерство иностранных дел Японии.

URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100312391.pdf>

⁶²⁰ Активы 17 российских парламентариев и других лиц заморожены Правительство вводит дополнительные экономические санкции (на япон. ロシア議員ら17人の資産凍結政府、追加経済制裁) // Nikkei, Asia. 15.03.2022.

URL: <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA151QX0V10C22A3000000/>

⁶²¹ Япония вводит санкции против 17 россиян, включая Зюганова и Вексельберга // РИА Новости. 15.03.2022.

URL: <https://ria.ru/20220315/yaponiya-1778180810.html?in=t>

⁶²² Обзор приказа о контроле за экспортной торговлей и т.д. (Запрет на экспорт и т.д. в Россию и Беларусь) (на япон. 輸出貿易管理令等の改正について (ロシアベラルーシ向け輸出禁止措置等)) // Министерство экономики, торговли и промышленности Японии. 15.03.2022.

URL: <https://www.meti.go.jp/press/2021/03/20220315007/20220315007-1.pdf>

логии и программное обеспечение. В ряде случаев возможно получение разрешения на экспорт, например, для потребительских товаров и телекоммуникационной инфраструктуры для частного использования, лекарств, продуктов питания, а также в случае, если получателем является компания, полностью принадлежащая Японии или США, ЕС, Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Великобритании.

18 марта список персональных санкций пополнился⁶²³ 15 физическими и 9 юридическими лицами. В списке последних — «Роснефть-Аэро», «Рособоронэкспорт», «Вертолеты России», ОАК, ОСК и др. 25 марта в санкционный список были добавлены⁶²⁴ еще 25 физических лиц (всего к настоящему времени — 101). Помимо этого, был введен запрет на экспорт в отношении 81 юридического лица (всего 130) — судостроительных и машиностроительных заводов, предприятий по производству электроники и информационных систем, предприятий ракетно-космической отрасли (АО «Российские космические системы» и др.).

Республика Корея 24 февраля 2022 г. сделала заявление⁶²⁵ о том, что она присоединится к многосторонним экономическим санкциям в ответ на действия России, но не будет вводить односторонние санкции, включая финансовые. 28 февраля Южная Корея объявила⁶²⁶ о введении следующих мер: усиление режима экспортного контроля таким образом, чтобы запретить экспорт стратегических материалов в Россию; рассмотрение отдельными ведомствами вопроса ограничения на экспорт нестратегических материалов; участие в отключении российских банков от *SWIFT*. Отмечалось, что под эмбарго могут попасть такие товары, как полупроводники, электронное оборудование и компоненты, компьютеры, продукция ИКТ, сенсоры, навигационное, авиационное и морское оборудование и компоненты. 1 марта после консультаций с США⁶²⁷ правительство РК объя-

⁶²³ Физические и юридические лица в Российской Федерации, в отношении которых применяются меры по замораживанию активов и другие меры (на япон. 資産凍結等の措置の対象となるロシア連邦の個人及び団体) // Министерство иностранных дел Японии. URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100318218.pdf>

⁶²⁴ Меры в соответствии с Законом "О валюте и внешней торговле" по ситуации в Украине (на япон. ウクライナ情勢に関する外国為替及び外国貿易法に基づく措置について) // Министерство иностранных дел Японии. 25.03.2022. URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001094.html

⁶²⁵ Smith J., Shin H. S. Korea to join sanctions against Russia, but not considering unilateral steps // Reuters. 24.02.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/skorea-will-join-economic-sanctions-against-russia-yonhap-2022-02-24/>

⁶²⁶ Korean Government's Decision Regarding Situation in Ukraine // Ministry of Foreign Affairs of Korea. 28.02.2022. URL: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322003&page=2

⁶²⁷ Южная Корея приняла санкции против российских банков // РИА Новости. 01.03.2022. URL: <https://ria.ru/20220301/sanktsii-1775786201.html>

вило⁶²⁸ о приостановке финансовых операций с семью российскими банками и их филиалами⁶²⁹, в отношении которых были введены американские санкции: «Сбер», ВЭБ.РФ, Промсвязьбанк, ВТБ, «Открытие», Совкомбанк и Новикомбанк. При этом будут применяться американские стандарты, разрешающие финансовые операции в исключительных случаях, связанных со сферами сельского хозяйства, энергетики и борьбы с пандемией *COVID-19*. Кроме того, всем государственным и финансовым институтам было рекомендовано не совершать сделки с российскими государственными облигациями.

4 марта 2022 г. правительство РК ввело эмбарго⁶³⁰ на поставки товаров 49 российским ведомствам, организациям и компаниям, включая Министерство обороны, что привело данные меры в соответствие со списком организаций, в отношении которых США осуществляют экспортный контроль. Для осуществления экспорта данным организациям будет необходимо получать специальную лицензию. Помимо этого, южнокорейское правительство начало работать⁶³¹ над вопросом введения режима экспортного контроля в отношении списка из 57 нестратегических материалов, на которые распространяется действие американского Правила прямого иностранного продукта (*Foreign Direct Product Rule*⁶³² — *FDPR*⁶³³). Последнее применяется в отношении товаров, произведенных с помощью американских технологий и программного обеспечения. 7 марта южнокорейское правительство объявило⁶³⁴ о запрете транзакций с Центральным банком РФ, а также⁶³⁵ с ФНБ, РФПИ и банком «Россия».

⁶²⁸ S. Korea to end transactions with major Russian banks under U.S. sanctions // Yonhap News Agency. 01.03.2022. URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220301004751320>

⁶²⁹ Roh J., UPDATE 1-South Korea sets out sanctions on Russian banks, state bonds // Reuters. 01.03.2022.
URL: <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-southkorea-idUSL1N2V40MT>

⁶³⁰ S. Korea wins exemption from U.S' Foreign Direct Product Rule regarding exports to Russia // Yonhap News Agency. 04.03.2022.
URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220304001254320>

⁶³¹ Ibid.

⁶³² UPDATE: Biden Administration Imposes Broad Sanctions and Export Controls in Response to Russia's Invasion of Ukraine // Wiley. 04.03.2022.
URL: <https://www.wiley.law/alert-Biden-Administration-Imposes-Broad-Sanctions-and-Export-Controls-in-Response-to-Russias-Invasion-of-Ukraine>

⁶³³ Ibid.

⁶³⁴ Korean Government's Decision on Additional Financial Sanctions against Russia // Ministry of Foreign Affairs of Korea. 07.03.2022.
URL: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322012&page=1

⁶³⁵ S. Korea halts transactions with Russia's central bank // The Korea Herald. 07.03.2022.
URL: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220307000782>

Финансы

На финансовое взаимодействие России с Японией и Южной Кореей оказывают значительное влияние как санкции, так и принятые российским правительством регуляторные меры. Замораживание⁶³⁶ Японией активов Центрального банка РФ, деноминированных в иенах, является не очень значительной, но все же неприятной мерой. В 2021 г. на японскую иену приходилось⁶³⁷ 5,7% международных резервов ЦБ РФ. Целая серия указов Президента РФ (от 28.02.2022 №79⁶³⁸, от 01.03.2022 №81⁶³⁹, от 05.03.2022 №95⁶⁴⁰, от 18.03.2022 №126⁶⁴¹) накладывает значительные ограничения на финансовые транзакции с «недружественными странами и территориями». Принятые меры не позволяют проводить финансовые операции, предполагающие перечисление средств за рубеж в указанные страны в иностранной валюте — например, оплатить товар или нужные для производства товаров детали и компоненты. Таким образом, нарушается нормальный ход бизнес-процессов. Российские компании имеют право погасить свои обязательства в рублях через российские банки, но многие иностранные контрагенты не готовы работать с российской валютой. 23 марта 2022 г. президент России объявил о решении перейти на оплату за поставки газа в рублях. Министр финансов Японии Сюнъити Судзуки 24 марта заявил⁶⁴² о том, что пока нет понимания, как это будет реализовано. 28 марта на заседании

⁶³⁶ Санкции против России. Что означает "замораживание активов" центрального банка? (на япон. ロシアへの制裁 中央銀行の“資産凍結”ってどういうこと?) // NHK. 02.03.2022.

URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/special/sakusakukeizai/20220302/472/>

⁶³⁷ См.: Силуанов. А. Силуанов назвал заморозку резервов РФ за рубежом "дефолтом" ряда стран по обязательствам перед Россией // Интерфакс. 10.03.2022.

URL: <https://www.interfax-russia.ru/rossiya-i-mir/siluanov-nazval-zamorozku-rezervov-rf-za-rubezhom-defoltom-ryada-stran-po-obyazatelstvam-pered-rossiey>

⁶³⁸ Указ Президента Российской Федерации № 79 // Официальный интернет-портал правовой информации. 28.02.2022.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202280049>

⁶³⁹ Указ Президента Российской Федерации № 81 // Официальный интернет-портал правовой информации. 28.02.2022.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203010083>

⁶⁴⁰ Указ о временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами // Президент России. 05.03.2022.

URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67912>

⁶⁴¹ Указ о дополнительных временных мерах по обеспечению финансовой стабильности в сфере валютного регулирования // Президент России. 18.03.2022.

URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68015>

⁶⁴² Президент Путин: закупки российского природного газа "оплачиваются только рублями" (на япон. プーチン大統領 ロシアの天然ガス購入“ルーブル支払いのみ”) // NHK. 24.03.2022.

URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220324/k10013548501000.html>

стран «Группы семи» было принято решение⁶⁴³, что данные страны не будут оплачивать российский газ в рублях, а будут платить в соответствии с контрактами в долларах и евро. 29 марта генеральный секретарь кабинета министров Японии Хирокадзу Мацуно заявил⁶⁴⁴, что японское правительство будет обращаться к национальным компаниям с просьбой не оплачивать поставки газа в рублях. По информации⁶⁴⁵ Министерства экономики, торговли и промышленности Японии на 29 марта 2022 г., оплата СПГ с проекта «Сахалин – 2» в рублях пока не требуется.

В связи с тем, что Япония и Южная Корея поддержали отключение ряда российских банков от *SWIFT*, очевидно, что они прекратят любые транзакции с ними. Банки, не находящиеся под санкциями, испытывают сложности⁶⁴⁶ в проведении финансовых операций из-за требований российского законодательства, американских санкций и опасности заморозки платежа при прохождении через корреспондентские банки из-за токсичности России в международной банковской среде в настоящее время. 3 марта управляющий Японского банка для международного сотрудничества (*JBIC*) Тадаси Маэда заявил⁶⁴⁷ о том, что связи с Россией будут пересмотрены, и банк рассмотрит вопрос расторжения кредитной линии со «Сбером» из-за американских санкций. Три крупнейших японских банка (*Mitsubishi UFJ*, *Sumitomo Mitsui* и *Mizuho*) с 26 марта приостановили⁶⁴⁸ финансовые операции со «Сбером» в долларах из-за санкций США. Южнокорейские банки, наиболее вероятно, будут делать то же самое. При условии, что большинство торговли осуществлялось в долларах,

⁶⁴³ G7 Оплата за природный газ Отказ от оплаты в рублях, как того требует Россия (на япон. G7 天然ガス代金 ロシアが求めるルーブルでの支払いを拒否) // NHK. 29.03.2022. URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220329/k10013556751000.html>

⁶⁴⁴ Япония попросит компании страны не платить за российский газ в рублях // РБК. 29.03.2022. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/62427c679a7947329e62c78f>

⁶⁴⁵ G7 Оплата за природный газ Отказ от оплаты в рублях, как того требует Россия (на япон. G7 天然ガス代金 ロシアが求めるルーブルでの支払いを拒否) // NHK. 29.03.2022. URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220329/k10013556751000.html>

⁶⁴⁶ Японские банки переводят часть операций в России за пределы страны... расчетные и другие операции продолжают в режиме онлайн, а экспатрианты эвакуируются (на япон. 邦銀、ロシア国内の一部業務を国外へ…決済業務などオンラインで継続 駐在員は退避) // The Yomiuri Shimbun. 10.03.2022. URL: <https://www.yomiuri.co.jp/economy/20220309-OYT1T50402/>

⁶⁴⁷ JBIC рассматривает возможность расторжения кредитного соглашения с "Зубельбанком" (на япон. JBIC、ズベルバンクとの与信契約解除を検討) // Nikkei. 03.03.2022. URL: <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGD0398V0T00C22A3000000/>

⁶⁴⁸ Три мегабанка G приостановили все долларовые операции с крупнейшим российским банком... используемые японскими компаниями и сотрудниками (на япон. 3メガバンクG、ロシア最大手銀とのドル取引を全面停止へ…日系企業や従業員利用) // The Yomiuri Shimbun. 26.03.2022. URL: <https://www.yomiuri.co.jp/economy/20220325-OYT1T50290/>

пока в качестве альтернативы может выступать евро. Финансовые санкции очень сильно затрудняют любое финансирование совместных проектов, особенно новых.

Поставки товаров и компонентов и производство

Помимо европейских и американских, целый ряд японских и южнокорейских компаний приостановили деятельность в России. Среди них как компании, которые поставляют произведенные за рубежом товары, так и предприятия, осуществляющие производство на территории России. Следующие японские компании приостановили⁶⁴⁹ поставки своей продукции, а также или только деятельность на территории страны: автомобили, мотоциклы, вездеходы, экскаваторы, двигатели и иные средства передвижения — *Honda*⁶⁵⁰, *Nissan*, *Toyota* (автомобили *Toyota* и *Lexus*), *Suzuki*, *Mitsubishi Motors Corp.*, *Hitachi Construction Machinery Co.*, *Kubota*, *Yamaha Motor Co.*; электроника, бытовая техника, оборудование — *Hitachi*, *Komatsu Ltd.*, *Mitsubishi Electric*, *Panasonic Corp.*, *Seiko Epson*, *Sharp*, *Sony*, *Tadano Ltd.*; игровые приставки, консоли и компьютерные игры — *Nintendo*, *Sega*, *Square Enix*, *Sony*; косметика — *Kao Group*, *Shiseido*; одежда и обувь — *ASICS*, *Uniqlo*; шины — *Bridgestone*. *Japan Tabaco* 10 марта объявила⁶⁵¹ о приостановке инвестиций до тех пор, пока не произойдет улучшение деловой среды. Японская компания *ACG*, крупнейший в мире производитель стекла, 18 марта заявила⁶⁵² о приостановке инвестиций и сокращении поставок, в том числе для автомобилей. 5 марта южнокорейская *Samsung* объявила⁶⁵³ о прекращении поставок; 19 марта подобное же решение приняла⁶⁵⁴ *LG Electronics*.

1 марта 2022 г. поступила информация о приостановке завода *Hyundai* в Санкт-Петербурге (производятся машины *Hyundai Solaris*, *Hyundai Creta*, *Kia Rio*, *Kia Rio X-Line*), 2 марта — *Honda*, 4 марта —

⁶⁴⁹ Nissan и Као также приостановили свою деятельность, и японские компании ускоряют свой уход из России (на япон. 日産や花王も事業一時停止、加速する日本企業のロシア離れ) // Bloomberg, Japan. 12.03.2022.

URL: <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2022-03-12/R8LXLWDWLU6B01>

⁶⁵⁰ Ситуация с машинами в России: какие автокомпании ушли, а кто остался // Autonews. 10.03.2022. URL: <https://www.autonews.ru/news/6228c7e09a794783990dbad6>

⁶⁵¹ JTI приостановит инвестиции в России // РИА Новости. 10.03.2022. URL: <https://ria.ru/20220310/jti-1777512934.html>

⁶⁵² Крупнейший производитель стекла AGC сокращает поставки в Россию // ТАСС. 18.03.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14110975>

⁶⁵³ Samsung приостановил поставки в Россию // Коммерсантъ. 05.03.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5248936>

⁶⁵⁴ LG Suspends Shipments to Russia // LG Newsroom. 19.03.2022. URL: <https://www.lgnewsroom.com/2022/03/lg-suspends-shipments-to-russia/>

Toyota. Ряд автомобильных предприятий, насколько можно судить по отсутствию новостей в информационном пространстве, все еще продолжает производство: «МАЗДА СОЛЛЕРС», совместное предприятие японской *Mazda Motor Corporation* и российской ПАО «СОЛЛЕРС» во Владивостоке, которая 2 марта опровергла⁶⁵⁵ сообщение о приостановке работы, «Автотор» в Калининградской области (производство отдельных моделей *Hyundai* и *Kia*), «ПСМА Рус⁶⁵⁶» в Калужской области, совместное предприятие *Stellantis* (70%) и *Mitsubishi Motors Corporation* (30%). Тем не менее перебои в цепочках поставок могут вносить свои коррективы в планы по продолжению деятельности: 10 марта стало известно⁶⁵⁷, что завод *Nissan* в Санкт-Петербурге приостановит производство с 14 марта на три недели. 4 марта *Hitachi Construction Machinery Eurasia LLC* приняла решение⁶⁵⁸ остановить производство гидравлических экскаваторов на заводе в Твери и приостановить экспорт в Россию. 14 марта крупнейший производитель шин в мире японская компания *Bridgestone* заявила⁶⁵⁹ о приостановке поставок, новых инвестиций и работы завода в Ульяновске с 18 марта. 23 марта компания *Yokohama* приостановила⁶⁶⁰ выпуск шин на заводе в Липецкой области.

В отличие от ряда западных компаний, азиатские объявляли⁶⁶¹ именно о временной остановке деятельности, а не о полном уходе из России. Основными причинами подобных решений можно назвать финансовые сложности, логистические проблемы, волатильность обменного курса, репутационные издержки. Логистические проблемы были вызваны прекращением или приостановкой деятельности⁶⁶² ведущих мировых логистических компаний: *Maersk*,

⁶⁵⁵ «Соллерс» опроверг прекращение поставки комплектующих для сборки Mazda в России // Коммерсантъ. 02.03.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5239535>

⁶⁵⁶ Владелец завода-производителя Peugeot приостановил экспорт из России // РБК. 11.03.2022. URL: <https://www.rbc.ru/business/11/03/2022/622a6b619a7947990e3ea536>

⁶⁵⁷ Nissan с 14 марта приостановит работу завода в Петербурге // Интерфакс. 10.03.2022. URL: <https://www.interfax.ru/russia/827402>

⁶⁵⁸ Notice Regarding Russian Local Manufacturing and Export from Japan // Hitachi. 04.03.2022. URL: <https://www.hitachicm.com/global/en/important-notice/2022/22-03-04/>

⁶⁵⁹ Японский концерн Bridgestone приостановит производство шин в Ульяновске // Интерфакс. 14.03.2022. URL: <https://www.interfax.ru/russia/827985>

⁶⁶⁰ Российский завод Yokohama приостановил выпуск автомобильных шин // Autonews. 23.03.2022. URL: <https://www.autonews.ru/news/623aefca9a794740734b06ba>

⁶⁶¹ Tanaka A. Asian companies hesitate on Russia pullout as Western boycotts mount // Nikkei, Asia. 08.03.2022. URL: <https://asia.nikkei.com/Politics/Ukraine-war/Asian-companies-hesitate-on-Russia-pullout-as-Western-boycotts-mount>

⁶⁶² Прощай, контейнер // Коммерсантъ. 02.03.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5238836>

Mediterranean Shipping Company (MSC), CMA CGM, Hapag-Lloyd. 14 марта 2022 г. крупнейший южнокорейский контейнерный перевозчик *Hyundai Merchant Marine (HMM)* временно заморозил⁶⁶³ две контейнерных линии, связывающие южнокорейский Пусан с морскими портами Владивосток и Восточный. 18 марта японская логистическая компания *Ocean Network Express (ONE)*, которая является совместным предприятием *Nippon Yusen Kaisha, Mitsui O.S.K. Lines* и *K Line*, заявила⁶⁶⁴ о приостановке бронирования и отправки грузов во Владивосток. В качестве причин обе компании указали снижение общего объема грузопотока и санкции. Российские и иностранные логисты ищут⁶⁶⁵ способы переориентации грузов, но открытие новых контейнерных линий является сложным⁶⁶⁶ процессом. Неспособность⁶⁶⁷ поставить необходимые компоненты и комплектующие из-за сбоя логистических цепочек и сложности в осуществлении закупок⁶⁶⁸ компонентов приводят к тому, что компании не могут производить финальную продукцию.

Следует отметить также, что японский (в большей степени) и южнокорейский бизнес известны своим осторожным подходом к ведению дел. Многие компании взяли паузу на просчет рисков и оценку санкционной политики и российских регуляторных мер. Помимо национальных санкций, японские и южнокорейские компании следят за тем, чтобы не попасть под американские вторичные санкции, так как большинство компаний этих стран тесно связаны с США в рамках совместных цепочек добавленной стоимости и используют американские технологии, оборудование и программное обеспече-

⁶⁶³ Top shipper HMM halts two Far East routes amid Russian invasion of Ukraine // Yonhap News Agency. 14.03.2022. URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220314002800320>

⁶⁶⁴ Полная приостановка поставок грузов в Россию Крупнейший отечественный оператор контейнерных судов Владивосток Дополнительно (на япон. ロシア向け貨物全面停止 国内コンテナ船最大手 ウラジオ追加) // Nikkei. 19.03.2022. URL: <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO59244440Z10C22A3EA1000/>

⁶⁶⁵ Политика сломала логистику: мировой кризис грузоперевозок усугубляется из-за военных действий на Украине // ВЛ Новости. 01.03.2022. URL: <https://www.newsvl.ru/society/2022/03/01/207084/#ixzz7rJZmodZB>

⁶⁶⁶ См.: Ватугин В.В. Кризис в логистике: ситуация на Дальнем Востоке и перспективы преодоления // Sea News. 03.03.2022. URL: <https://seanews.ru/2022/03/03/ru-krizis-v-logistike-situacija-na-dalnem-vostoke-i-perspektivy-preodolenija/>

⁶⁶⁷ S. Korea halts transactions with Russia's central bank // The Korea Herald. 07.03.2022. URL: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220307000782>

⁶⁶⁸ Бизнес закрывается, смущение распространяется Россия предупреждает об аресте активов – целесообразность сомнительна (на япон. 事業停止企業、困惑広がる ロシアが資産差し押さえ警告—実現性は疑問視) // JIJI Press. 11.03.2022. URL: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022031101182&g=eco>

ние. 4 марта 2022 г. Южная Корея добилась⁶⁶⁹ того, что Министерство торговли США внесло ее в список стран, в отношении которых не применяется Правило прямого иностранного продукта (*FDPR*) — то есть правительству РК не требуется обращаться к США за специальной лицензией при экспорте высокотехнологичных товаров и компонентов. Это решение было принято в связи с тем, что Южная Корея приняла санкции и объявила о введении режима собственного экспортного контроля. Япония и страны ЕС уже находились в данном списке. Можно предположить, что Южная Корея в течение некоторого времени объявит о своем списке запрещенных к экспорту или лицензируемых товаров и компонентов. Помимо этого, было подтверждено⁶⁷⁰, что на производимые в Южной Корее автомобили, электронику, бытовую технику и потребительские товары для бытового потребления будут действовать исключения из *FDPR* (если только они поставляются не на военные нужды). Как отмечалось выше, японское правительство также может выдавать разрешение на поставки потребительских товаров для частного использования. Однако вопрос об иных товарах и компонентах остается открытым. Например, при условии эмбарго на экспорт полупроводников, неизвестно, возможно ли⁶⁷¹ поставлять электронные компоненты, которые содержат полупроводники, на заводы для производства автомобилей. Министерство торговли РК заявило⁶⁷² о том, что поставки на южнокорейские заводы в России могут быть одобрены США в индивидуальном порядке.

Японский бизнес беспокоит вопрос о возможном аресте активов⁶⁷³ приостановивших свою деятельность компаний и о том, какие последствия может иметь поддержанное⁶⁷⁴ президентом России 10 марта 2022 г. предложение⁶⁷⁵ Минэкономразвития⁶⁷⁶ о введении

⁶⁶⁹ S. Korea says mobile phones, other consumer goods not under U.S.' export curbs on Russia // Yonhap News Agency. 03.03.2022.
URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220303003200320>

⁶⁷⁰ Ibid.

⁶⁷¹ Машинное отделение // Коммерсантъ. 11.03.2022.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5251190>

⁶⁷² S. Korea says mobile phones, other consumer goods not under U.S.' export curbs on Russia // Yonhap News Agency. 03.03.2022.
URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220303003200320>

⁶⁷³ "Известия": в РФ составили список иностранных компаний, которые могут национализировать // ТАСС. 10.03.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14017733>

⁶⁷⁴ Путин поддержал идею о внешнем управлении в уходящих из России компаниях // РБК. 10.03.2022.
URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/03/2022/622a12c09a79477fc389fc15>

⁶⁷⁵ МЭР предлагает внешнее управление для ушедших из РФ компаний с иностранной долей от 25% // ТАСС. 09.03.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14016049>

⁶⁷⁶ Там же.

внешнего управления на иностранных предприятиях, ушедших из России или прекративших фактическую деятельность. Представители японских деловых кругов не понимают, будут ли заводы, прекратившие свою работу из-за сложностей с приобретением компонентов и деталей для производства или их отсутствия, подпадать под действие данного закона или нет. Одновременно с этим, ряд японских компаний не уверен в осуществимости предложения о внешнем управлении. Агентство *JJI* ссылается⁶⁷⁷ на представителя крупной автомобильной компании: «Возможно ли нормально управлять заводом в случае, если цепочки поставок компонентов и запчастей прервались?».

Энергетика

Энергетика — это одна из главных сфер сотрудничества России с Японией и Южной Кореей. Вопрос о сохранении участия японских компаний в проектах по добыче энергоресурсов «Сахалин – 1» и добыче и сжижению газа «Сахалин – 2» встал после того, как в начале марта компании *Exxon Mobil* и *Shell* заявили о выходе из них. Доля России в энергетическом балансе стран не является крупной: 3,63% нефти и 8,84% газа в Японии и около 6% нефти и 5,3% газа в РК⁶⁷⁸. Однако японским компаниям было бы комфортнее сохранить поставки из России, что подтверждал премьер-министр Фумио Кисида⁶⁷⁹. Южнокорейские компании также владеют долгосрочными контрактами по поставкам СПГ с проекта «Сахалин – 2». Согласно расчетам⁶⁸⁰, потенциальный выход японских компаний из проекта «Сахалин – 2» приведет к необходимости замещения источника СПГ и его удорожанию на 30% для Японии. 31 марта японский премьер объявил о том, что Япония не будет выходить из проекта «Сахалин – 2» в связи с его большой значимостью для энергетической безопасности

⁶⁷⁷ Бизнес закрывается, смущение распространяется Россия предупреждает об аресте активов – целесообразность сомнительна (на япон. 事業停止企業、困惑広がる ロシアが資産差し押さえ警告—実現性は疑問視) // *JJI Press*.11.03.2022.
URL: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022031101182&g=eco>

⁶⁷⁸ Factbox: Asian buyers of Russian oil, gas and coal // Reuters. 06.04.2022.
URL: <https://www.reuters.com/business/energy/asian-buyers-russian-oil-gas-coal-2022-02-22/>

⁶⁷⁹ Запрет на импорт российской нефти трудно ли Японии немедленно прекратить импорт? (на япон. ロシア産原油輸入禁止 日本はすぐに輸入を止めるのは難しいか) // NHK. 09.03.2022.
URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220309/k10013522551000.html>

⁶⁸⁰ Сахалин-2, затажные трудности, увеличение импорта СПГ на 30% в случае выхода из проекта. Фактор повышения цен на электроэнергию и газ (на япон. サハリン2、長引く難局 撤退ならLNG輸入額3割増 電気 ガス料金上昇要因に) // *Nikkei*. 22.03.2022.
URL: <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO59263280R20C22A3TB0000/>

Японии благодаря стабильности, небольшой цене и долгосрочному характеру поставок⁶⁸¹.

Ключевым фактором принятия решения по поводу возможного выхода из проектов (в случае Японии) или разрыва контрактов (в случае РК) являются возможные американские вторичные санкции. 9 марта 2022 г. США заявили⁶⁸², что не будут просить Японию ограничивать импорт российских энергоресурсов, поэтому существуют неплохие шансы на то, что энергетическое сотрудничество сохранится, если только США не будут настаивать, чтобы все союзники отказались от закупки российских углеводородов. В то же время премьер-министр Японии Фумио Кисида 16 марта заявил⁶⁸³, что Япония в соответствии с выработанной странами G7 позицией будет снижать зависимость от российских энергетических ресурсов. Тем не менее формы и временной отрезок пока обозначены не были. Под вопрос также ставится⁶⁸⁴ международное финансирование проекта «Арктик СПГ – 2» в связи с тем, что с российской стороны в нем участвуют банки под санкциями. 25 марта *Nikkei* сообщила⁶⁸⁵, что Япония и Франция заморозили новые инвестиции в данный проект из-за финансовых санкций. Однако пока официально японские *JOGMEG* и *Mitsui* из проекта не выходят.

Перспективы

Пока ситуация далека от разрешения, и речь может идти только про предварительные итоги текущих санкций. Пока санкции стран Азии пока все же более ограничены, чем ЕС, Великобритании, США и Канады. Ситуация может меняться в зависимости от того, насколько жестко исполняется санкционный режим, будут ли делаться исключения, как будут выдаваться разрешения, будут ли пересмотрены те или иные меры и если да, то при каких условиях, какие новые санкции будут введены и т.д. Последствия для двухсторонних эконо-

⁶⁸¹ Сахалин-2 "не будет выведен" Премьер-министр Кисида отчитался перед парламентом о своем участии в G7 (на япон. サハリン2「撤退せず」岸田首相、G7出席で国会報告) // JLI Press. 31.03.2022. URL: <https://www.jiji.com/jc/article?k=2022033100750&g=pol>

⁶⁸² Официальные лица США не призывают Японию ограничить импорт российской нефти (на япон. 米政府高官、日本にロシア産原油の輸入制限求めず) // *Nikkei*. 10.03.2022. URL: <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN100JHOQ2A310C2000000/>

⁶⁸³ Пресс-конференция премьер-министра Кисиды (на япон. 岸田内閣総理大臣記者会見) // Офис премьер-министра Японии. 16.03.2022. URL: https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0316kaiken.html

⁶⁸⁴ Санкции добрались до экспорта газа // Коммерсантъ. 03.03.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5239547>

⁶⁸⁵ Japan and France freeze investment in Russia's Arctic LNG 2 project // *Nikkei, Asia*. 25.03.2022. URL: <https://asia.nikkei.com/Politics/Ukraine-war/Japan-and-France-freeze-investment-in-Russia-s-Arctic-LNG-2-project>

мических отношений в краткосрочной перспективе крайне негативные, так как бизнесу необходимо понять сложившуюся ситуацию и приспособиться к ней, а в среднесрочной — будет зависеть от окончательного набора санкций и российских ответных мер. В наибольшей степени на Россию повлияют санкции Японии, а также Республики Корея — ее ключевых экономических партнеров в Азии помимо Китая. Российско-японское высокотехнологическое, промышленное и финансовое сотрудничество фактически приостановлено или находится под большим вопросом из-за введения жесткого режима экспортного контроля и других мер. Сотрудничество с Южной Кореей, по-видимому, также будет ограничено. В связи с тем, что в Южной Корее на выборах 9 марта победил консервативный кандидат в президенты Юн Согель, выступающий⁶⁸⁶ за усиление сотрудничества с США, можно предположить, что санкции в отношении России могут быть в определенной мере усилены⁶⁸⁷. Как минимум, от РК следует ожидать конкретизации мер по экспортному контролю. Текущие санкции приведут к значительному сокращению доступа к японским (в большей степени) и южнокорейским технологиям и инвестициям.

В то же время уже ведущие деятельность в России японские и южнокорейские компании не хотят упускать прибыль и потерять позиции на российском рынке. В особенности это касается Республики Корея из-за того, что, по сравнению с японским бизнесом, российский рынок занимает более значимые позиции в экспорте производимой ею продукции. Южнокорейские производители опасаются⁶⁸⁸, что в случае их ухода с рынка их место займут китайские компании. Глава Минэкономразвития Максим Решетников 14 марта 2022 г. выразил надежду⁶⁸⁹, что большая часть бизнеса, перенастроив логистику и производственные цепочки, вернется к работе в России. Можно предположить, что после окончания боевых действий и по мере постепенного восстановления логистических связей или их переориентации те японские и южнокорейские компании, которые приостановили работу в России, постепенно ее возобновят в связи с заинтере-

⁶⁸⁶ Jaewon K. How Yoon may shift South Korean foreign policy: 5 things to know // Nikkei, Asia. 11.03.2022.

URL: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/South-Korea-election/How-Yoon-may-shift-South-Korean-foreign-policy-5-things-to-know>

⁶⁸⁷ См.: Булычев Г. Россия и Южная Корея: отношения на паузе // Российский совет по международным делам. 21.03.2022. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-yuzhnaya-koreya-otnosheniya-na-pauze/>

⁶⁸⁸ Эксперт: Samsung рискует отдать свою долю рынка в России китайским компаниям // ТАСС. 05.03.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13973327>

⁶⁸⁹ Решетников: финансовые рынки РФ по-прежнему ищут "точку равновесия" в текущей ситуации // ТАСС. 14.03.2022. URL: <https://tass.ru/ekonomika/14060375>

сованностью в российском рынке, если будут созданы необходимые для этого условия и снята острота других проблем — банковских платежей, волатильного валютного курса. В то же время можно с уверенностью сказать, что даже один негативный пример принудительного внешнего управления японской компанией или ареста или экспроприации ее активов нанесет значительный удар по интересу японского бизнеса в том, чтобы оставаться на российском рынке, в связи с важной ролью гарантий собственности и технологий.

В настоящее время скорее встает вопрос о том, какие дальнейшие санкции будут введены. Япония и РК не будут самостоятельно вводить дополнительные санкции против российских банков, но с большой долей вероятности последуют за введенными США и ЕС мерами. Пока отключение всех российских банков от *SWIFT* не выглядит вероятным, но в этом случае можно будет говорить о сворачивании банковской деятельности и финансовых транзакций. Выступая на пресс-конференции⁶⁹⁰ 16 марта 2022 г., премьер-министр Японии Фумио Кисида заявил о том, что правительство планирует совместно с партнерами по *G7* усиливать дипломатическое и экономическое давление в отношении России и ужесточать санкции. Он объявил о введении пяти мер: лишение России статуса наибольшего благоприятствования в торговле; усиление импортного и экспортного контроля и запрет ввоза в Россию предметов роскоши и ряда товарных позиций; Япония также будет работать над тем, чтобы Россия не могла получить кредиты от таких многосторонних институтов, как МВФ, Всемирный банк и ЕБРР; расширение масштабов замораживания активов близкой к президенту России элиты и олигархов; усиление санкций в отношении крипто-валюты для того, чтобы не допустить уклонения России от санкций.

29 марта 2022 г. правительство Японии утвердило⁶⁹¹ перечень предметов роскоши, запрещенных к экспорту в Россию с 5 апреля. В него входят легковые автомобили стоимостью более 6 млн иен, мотоциклы ценой более 600 тыс. иен, одежда и обувь стоимостью более 100 тыс. иен, ювелирные изделия, предметы искусства, спиртные напитки, ноутбуки и т.д. стоимостью более 40 тыс. иен.

⁶⁹⁰ Пресс-конференция премьер-министра Кисиды (на япон. 岸田内閣総理大臣記者会見) // Офис премьер-министра Японии. 16.03.2022.
URL: https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0316kaiken.html

⁶⁹¹ Пересмотр приказа о контроле за экспортной торговлей и т.д. (Запрет на экспорт предметов роскоши в Россию) (на япон. 輸出貿易管理令等の改正について (ロシア向け奢侈品輸出禁止措置)) // Министерство экономики, торговли и промышленности Японии. 29.03.2022.
URL: <https://www.meti.go.jp/press/2021/03/20220329007/20220329007-5.pdf>

Ускоренный иранский сценарий для России⁶⁹²

Денис Примаков
Иван Тимофеев
Ярослав Солдаткин

21 февраля 2022 г. Президент РФ Владимир Путин подписал указы о признании Донецкой Народной Республики и Луганской Народной республики, а 24 февраля объявил о проведении специальной военной операции в связи с ситуацией в Донбассе. Ее начало привело к значительному росту вводимых санкционных мер. Ограничения в отношении России вводят, помимо прочих, США, ЕС, Великобритания, Япония, Швейцария, Австралия и Канада. По мнению экспертов, опрошенных *X-Compliance*, Россия ускоренными темпами идет по пути Ирана, в отношении которого годами вводились существенные ограничения.

Соревнования в жестокости

В день начала спецоперации сразу несколько высокопоставленных европейских и американских чиновников высказались за ужесточение санкций. Одним из первых был премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий, который заявил о «необходимости немедленно реагировать на агрессию России в отношении Украины». «Европа и свободный мир должны остановить Путина», — отмечал он. Одновременно с этим главы МИД стран Балтии предложили «максимально резко осудить это всем международным сообществом, ввести в отношении России максимально жесткие санкции, в том числе исключить Россию из системы *SWIFT*, политически изолировать Россию».

При этом, по словам главы МИД ФРГ Аннелены Бербок, в ЕС, НАТО и G7 готовились к возможному конфликту в Украине. В рамках этих объединений они были готовы координироваться не только друг с другом, но и с украинцами.

Пообещали ввести «строжайшие из возможных санкций» и в Великобритании. Премьер-министр Великобритании Борис Джон-

⁶⁹² Впервые опубликовано на сайте *X-Compliance* 18 мая 2022 г.

URL: <https://x-compliance.ru/publications/analytic/obzor-uskorennyi-iranskii-stsenarii-dlya-rossii>

сон во время разговора с канцлером Германии Олафом Шольцем также заявил, что западный мир «должен стремиться изолировать российское руководство политически и экономически».

В свою очередь премьер-министр Бельгии Александр Де Кроо отметил, что действия ЕС будут «направлены на ослабление военно-промышленного комплекса России». Приоритетной целью для анти-российских санкций он назвал российские банки и государственные предприятия, которые необходимо изолировать от международных денежных рынков.

«Помимо банков и предприятий, в санкционный список следует добавить представителей политической и экономической элит», — заявил тогда премьер-министр. По его мнению, санкции также должны быть сосредоточены «на технологиях, в которых Россия нуждается для функционирования ее экономики и обеспечения военной деятельности».

Широкий арсенал мер

В санкционные списки начали попадать высокопоставленные российские политики и крупные бизнесмены. Еще в конце февраля сразу несколько государств ввели санкции против президента РФ Владимира Путина и главы МИД РФ Сергея Лаврова. «Мы выступили одним фронтом с нашими международными союзниками и партнерами, чтобы гарантировать, что Россия заплатит серьезную экономическую и дипломатическую цену за дальнейшее вторжение в Украину», — отмечала тогда глава Минфина США Джаннет Йеллен. Она добавила, что США и их партнеры «будут продолжать вводить ограничительные меры против российских элит».

В это же время ЕС и США договорились исключить из *SWIFT* российские банки, попавшие под санкции. «Все российские банки, которые уже попали под санкции международного сообщества, а при необходимости и другие российские банки будут исключены из международной платежной системы *SWIFT*. Таким образом, эти институты должны быть отрезаны от международных финансовых потоков, что ограничит их глобальную деятельность», — заявил в конце февраля представитель германского правительства Штеффен Хебештрайт.

Позже от *SWIFT* были отключены сразу несколько российских кредитных организаций, включая ВТБ, ВЭБ.РФ, Совкомбанк, Новикомбанк, «Открытие» и банк «Россия». Глава ЕК Урсула фон дер Ляйен в начале мая также заявила, что в рамках очередного пакета санкций ЕС от международной платежной системы будет отключена

крупнейшая финансовая организация в РФ — Сбербанк, а также два других крупных банка.

Помимо этого, ЕС принял решение о замораживании активов Центрального банка РФ. «Запрещаются операции, связанные с управлением резервами, а также активами Центрального банка России, в том числе операции с любым юридическим лицом, организацией или органом, действующим от имени или по поручению Центрального банка России», — отмечали в ЕС.

Кандидат юридических наук и специалист по комплаенсу Денис Примаков считает уместным сравнение Ирана и России в плоскости вводимых ограничений. «Есть определенные сходства — да, но то, как это оформляется, то, с какой интенсивностью (вводятся санкции — *прим. ред.*), конечно, отличается от того, что было в Иране... То, что там в течение 10 лет в отношении Ирана проводилось, здесь это гораздо быстрее проводилось», — заявил он *X-Compliance*, добавив, что в случае с Россией можно говорить о более «глубоких» санкциях.

По его словам, сценарий введения ограничений в отношении обеих стран примерно одинаковый, но с некоторыми условностями. «Сценарий (введения санкций — *прим. ред.*) примерно похожий, но здесь есть определенные отличия. Вот, например, от *SWIFT* отключали только Национальный банк Ирана, но не другие банки. *Visa* и *Mastercard*, конечно, тоже ушли оттуда, но это вот если (говорить — *прим. ред.*) о сходствах», — пояснил Примаков.

С этим согласен и программный директор Российского совета по международным делам (РСМД) Иван Тимофеев. «Сходства, конечно, есть по нескольким параметрам. Во-первых, Иран крупный поставщик нефти и газа на мировые рынки... Для него, прежде всего, нефтяные доходы по своей значимости сопоставимы с той значимостью, которую они имеют для России. Конечно, это разные экономики с разной структурой, но тем не менее. Это первое. Второе сходство в том, что в отношении Ирана и теперь в отношении России действует очень широкий набор ограничительных мер, уже очень плотная нормативно-правовая база», — отметил он.

«В американской исследовательской практике появился даже термин “паутина законов” в отношении Ирана. “Паутина” почему? Потому что их количество уже настолько большим стало, что администрации (США — *прим. ред.*) уже довольно сложно маневрировать в отмене или смягчении этих ограничительных мер. Похожая ситуация сейчас формируется в отношении России. Развернуть эту машину санкционную, даже если произойдут какие-то изменения политические, будет очень-очень сложно», — добавил Тимофеев.

По его словам, сходство Ирана и России заключается и в большом количестве заблокированных физических и юридических лиц. «Причем в российском случае, по данным того же *X-Compliance*, уже больше, чем в Иране, — отмечает он. — Сходство в том, что действуют широкие нормы экспортного контроля в отношении Ирана. Сейчас такая же широта, где-то даже превосходящая иранский случай, действует и в отношении России». Однако, по его словам, есть и существенные различия. «Первое различие — это причины вводимых мер. В отношении Ирана — это ракетно-ядерная программа. Да, там есть вопрос прав человека, там есть вопрос демократии... В случае России речь идет о вооруженном конфликте. Разница в том, что договариваться о ядерной программе в чем-то проще, чем по вооруженному конфликту. Просто в силу того, что число параметров, которые подлежат обсуждению, меньше, чем число параметров, связанных с вооруженным конфликтом», — отметил Тимофеев.

Ключевой задачей вводимых импортных и экспортных ограничений стало снижение военного потенциала России. В частности, Канада ввела «запрет на экспорт определенных товаров и технологий в Россию, чтобы подорвать и ослабить возможности российских военных».

Вместе с тем Австралия ввела эмбарго на поставки в Россию глинозема и бокситов, чтобы ограничить возможности российских производителей алюминия, который является одной из важных составных частей российского экспорта.

В США приняли решение ввести меры экспортного контроля в отношении оборудования, поставляемого в РФ для добычи нефти и газа. Там отметили, что переработка нефти является ключевым источником поступлений средств для развития вооруженных сил России. Аналогичные меры ввели и власти Швейцарии, запретив поставки в Россию товаров двойного значения, для сферы обороны и безопасности, а также на экспорт в РФ товаров для нефтяной, авиационной и космической отрасли.

При этом до последнего времени у ЕС существовала возможность продавать оружие России по контрактам, заключенным до эмбарго, которое начало действовать после присоединения Крыма к России. ЕС ввел его в июле 2014 г. Это исключение подвергалось критике рядом стран ЕС с начала российской операции на Украине. В рамках пятого санкционного пакета против РФ ЕС отменил это исключение.

Наконец, некоторые юрисдикции запретили экспорт в Россию предметов роскоши. В частности, Япония ввела эмбарго на экспорт автомобилей класса «люкс», ювелирных изделий и произведений искусства. Аналогичный запрет действует и в ЕС.

Туманные перспективы

США намерены и далее вводить новые санкционные ограничения в отношении РФ, отметил глава Госдепартамента США Энтони Блинкен. По его словам, Штаты продолжают «санкционное давление в отношении России так долго, сколько потребуется».

Введение эмбарго на поставки углеводородов — уже фактически принятое решение, но не все страны могут к нему присоединиться, считает Денис Примаков. «(Власти ЕС — *прим. ред.*) могут ввести определенные исключения для стран, например, для Венгрии. Болгария кстати сумела переустроиться, потому что она теперь будет закупать (энергонасосители — *прим. ред.*) в США», — отметил он. В случае с Венгрией вопрос лежит скорее в политической плоскости, считает Примаков. «(Премьер-министр Венгрии) Виктор Орбан друг (Президента РФ — *прим. ред.*) Владимира Путина. Именно поэтому он торпедирует... шестой пакет санкций (ЕС — *прим. ред.*)», — заявил он.

«Введение эмбарго (на поставку углеводородов — *прим. ред.*) представляется реальным. Другое дело что, по понятным причинам, ряд стран добиваются для себя каких-то исключений, поблажек или компенсаций, потому что подобные меры приведут к высокому экономическому ущербу, особенно для Венгрии, для Словакии, которые зависят от российской нефти в высокой степени... Но сам курс на эмбарго неизменен, он будет продвигаться активно Брюсселем», — соглашается Иван Тимофеев.

По его мнению, запрет на поставки нефти появится в шестом пакете санкций ЕС, но с определенными оговорками и исключениями. «Те меры, которые уже принимаются, они уже фатальны, но скорее здесь что европейцы, что американцы за *enforcement* взялись: они отслеживают обход санкций, они отслеживают то, как применяются (ограничения — *прим. ред.*) ... Ну и посмотрим, какая практика (соблюдения санкций — *прим. ред.*) будет. Конечно, еще в арсенале, может быть, есть какие-то ресурсы, которые могут оставаться для введения (новых ограничений — *прим. ред.*), но они пока не будут это делать. Я думаю, пока ограничится шестым пакетом (санкций — *прим. ред.*) Евросоюз... Здесь нужно будет время для того, чтобы его применить», — заявил Денис Примаков.

Программный директор РСМД Иван Тимофеев, однако, считает, что у США и ЕС остались инструменты в проводимой санкционной политики в отношении России. «Могут расширяться списки заблокированных лиц. Сейчас это в основном финансовый сектор, но могут и энергетические компании (подвергнуться ограничениям — *прим. ред.*) и другие российские компании, важные для экономики. Может расширяться список лиц чиновников, бизнесменов. Могут рас-

ширяться списки экспортного контроля, могут убираться какие-то исключения, которые сейчас действуют... Широта применения (санкций — *прим. ред.*) и их количество могут нарастать, а количество будет в качество превращаться», — отмечает он.

По словам Дениса Примакова, если в ближайшее время геополитическая ситуация изменится в лучшую сторону, ЕС постарается «отыграть все, что связано с запретом на экспорт углеводородов». «Европейцы от этого тоже страдают, от цены на газ возросшей и на нефтяные продукты... Вторым или третьим этапом уже пойдут банки. (Выдадут — *прим. ред.*) разрешение на банковскую деятельность или общую лицензию могут предоставить банкам, но все равно, конечно, урон будет оставаться, потому что токсичность до сих пор есть», — заявил он. При этом он добавил, что если напряженность в отношениях продолжится, то вернуться России на рынок энергоносителей ЕС будет сложнее.

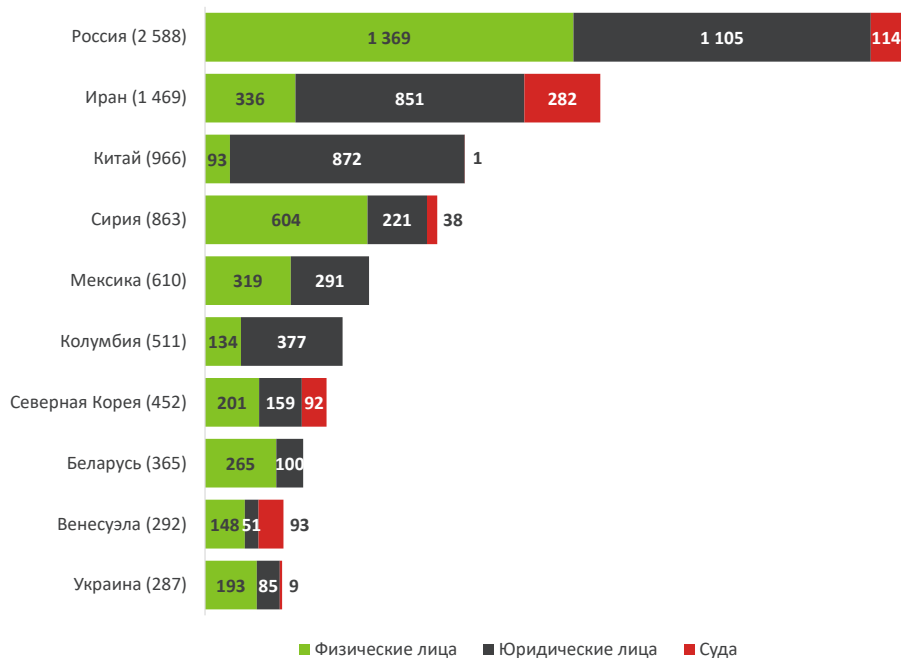
«В случае США и ЕС (санкции — *прим. ред.*), конечно, можно отменить. Хотя в США это будет сделать сложнее, потому что часть санкций уже закреплена в законодательстве. Пресловутую Поправку Джексона — Вэника если вспомнить, то сколько копий было сломано, хотя и отношения (с Россией — *прим. ред.*) уже были хорошие... Сейчас это все вернуть назад будет очень сложно, — отмечает программный директор РСМД Иван Тимофеев — В ЕС решения принимаются консенсусно, наверняка будут страны, которые будут выступать против (отмены ограничений — *прим. ред.*). То есть все это отменять будет сложно и откатывать назад, даже частично».

Таким образом, следует ожидать дальнейшего ужесточения санкций и усиления контроля за их соблюдением. Возврат к ситуации до начала специальной военной операции возможен только в случае разрядки геополитической обстановки. Процесс отмены санкционных ограничений может столкнуться с рядом бюрократических барьеров и политических позиций ряда стран, что неминуемо затянет его на длительное время.

Статистика X-Compliance

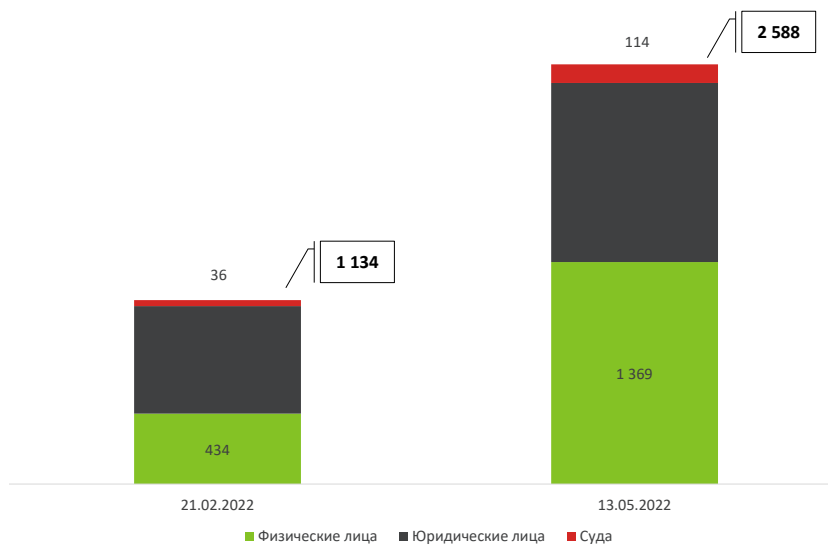
Количество российских фигурантов (2588) 11 основных санкционных списков иностранных государств⁶⁹³ примерно в 1,8 раза превышает число иранских (1469). За ними следует Китай с 966 фигурантами.

⁶⁹³ Санкционные списки США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Польши, Канады, Японии и Австралии: *OFAC (USA)*, *BIS (USA)*, *The Restrictive measures (sanctions) in force (EU)*, *The EU Air Safety List (EU)*, *UK sanctions list*, *HM Treasury (UK)*, *SECO (Switzerland)*, *List of persons and entities subject to sanctions (Poland)*, *DFATD (Canada)*, *Japanese finance ministry sanctions (Japan)* и *DFAT (Australia)*.



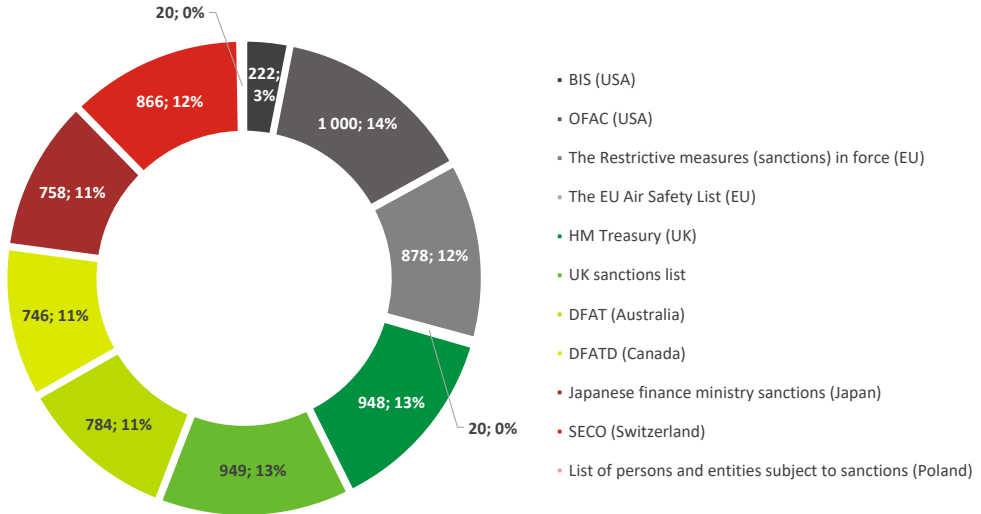
Источник: X-Compliance

Доля российских лиц составляет 17% от общего фигурантов санкционных списков. Число российских фигурантов западных санкционных списков с 22 февраля 2022 увеличилось более чем вдвое.



Источник: X-Compliance

Среди инициаторов введения санкций в отношении российских лиц после 21 февраля в числе лидеров США (в рамках списков BIS (USA) и OFAC (USA)), Великобритания (в рамках списков HM Treasury (UK) и UK Sanctions List) а также Евросоюз (The Restrictive measures (sanctions) in force (EU) и The EU Air Safety List (EU)).



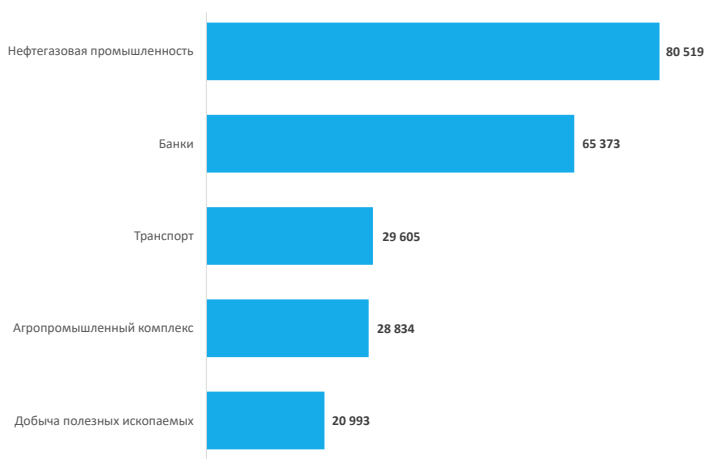
Источник: X-Compliance

В число отраслей с наибольшим числом компаний, включенных в санкционные списки, входят научные исследования и разработки, финансовые услуги, оптовая торговля.



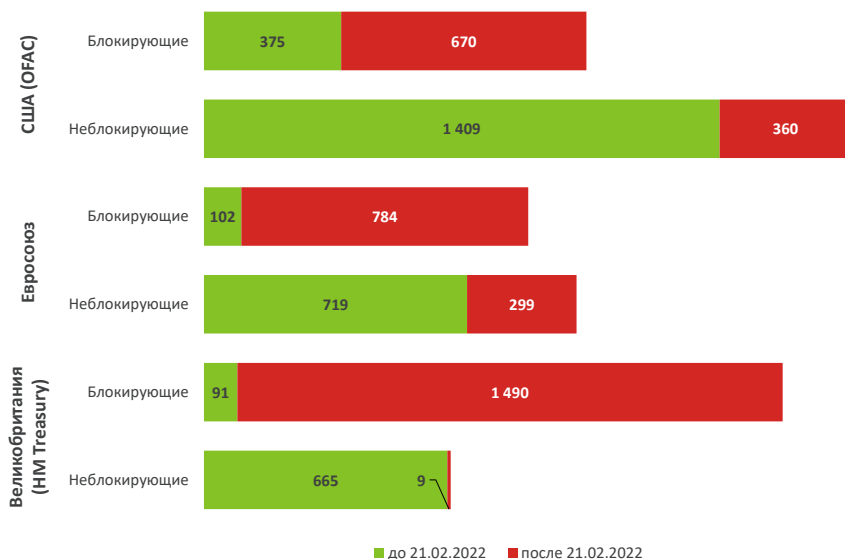
Источник: X-Compliance

При этом в СМИ, по данным SCAN, в контексте санкций чаще всего упоминаются нефтегазовая промышленность, банки, транспорт.



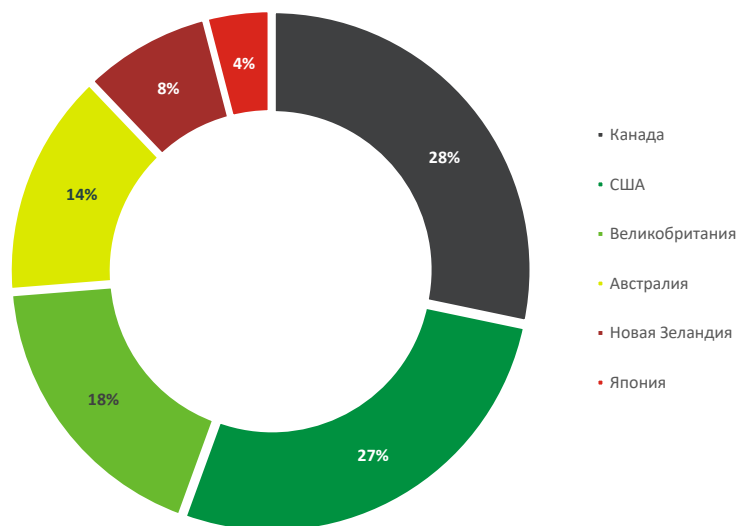
Источник: SCAN

После 21 февраля существенно выросло число российских компаний под санкционным риском по «Правилу 50%».



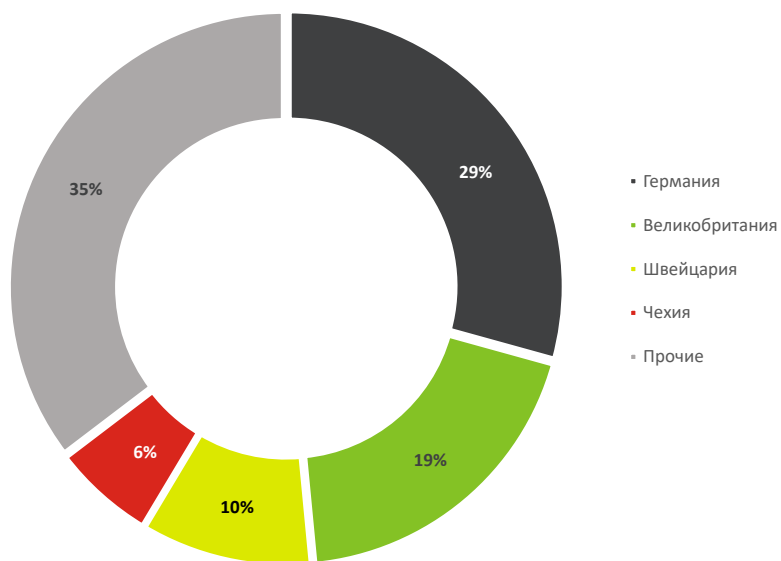
Источник: X-Compliance

В рамках ответных мер МИД РФ с 22 февраля включил в списки 1619 физических лиц из 6 стран.



Источник: X-Compliance

Помимо этого, Постановлением Правительства РФ от 11.05.2022 № 851 утвержден перечень из 31 юридического лица из 15 стран.



Источник: X-Compliance

Правовые и политические аспекты возможных визовых санкций ЕС в отношении российских граждан⁶⁹⁴

Вадим Войников

Еще несколько лет назад Россия и ЕС вели активную работу в рамках безвизового диалога. К сожалению, менее чем за 10 лет визовая проблематика приобрела принципиально иной характер. Сейчас некоторые страны Евросоюза обсуждают вопрос не об отмене, а о запрете выдачи шенгенских виз всем российским гражданам.

В начале августа 2022 г. президент Украины призвал страны Запада⁶⁹⁵ закрыть для россиян возможность въезда на свою территорию, при этом сама Украина от таких шагов пока воздерживается.

Практически одновременно с предложением прекратить выдачу виз⁶⁹⁶ российским гражданам на уровне ЕС выступили премьер-министр Эстонии и ряд политиков Литвы, Латвии и Финляндии. Еще раньше идею о прекращении выдачи виз россиянам высказывали власти Польши.

После признания Россией ДНР и ЛНР, а также начала военной операции на Украине целый ряд стран ЕС по различным основаниям ограничил или прекратил выдачу шенгенских и национальных виз российским гражданам либо ограничил въезд на свою территорию. При этом, согласно данным визовой статистики ЕС, все страны, приостановившие в 2022 г. выдачу виз, по результатам доковидного 2019 года выдали россиянам не более 20%⁶⁹⁷ от общего числа

⁶⁹⁴ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 17 августа 2022 г.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pravovye-i-politicheskie-aspekty-vozmozhnykh-vizovykh-sanktsiy-es-v-otnoshenii-rossiyskikh-grazhdan/?ysclid=lfck0x8q4l192017321>

⁶⁹⁵ Адамов Д. Зеленский призвал страны Запада закрыть въезд для всех россиян // RTVI. 09.08.2022.

URL: <https://rtvi.com/news/zelenskij-prizval-strany-zapada-zakryt-vezd-dlya-vseh-rossiyan/>

⁶⁹⁶ Будников П. Премьер Польши: больше никаких виз для граждан России // КЛОПС. 17.03.2022.

URL: <https://klops.ru/news/2022-03-17/249267-premier-polshi-bolshe-nikakih-viz-dlya-grazhdan-rossii>

⁶⁹⁷ Migration and Home Affairs // European Commission.

URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903

шенгенских виз. Вместе с тем некоторые государства — члены ЕС уже после 24 февраля 2022 г. в рамках отмены ковидных ограничений возобновили выдачу⁶⁹⁸ россиянам всех видов въездных виз.

Принимая во внимание создание в рамках ЕС единого визового пространства, односторонние визовые ограничения со стороны некоторых стран не могут дать антироссийским силам в ЕС желаемого эффекта. В этой связи к концу лета сторонники усиления санкционного давления на Россию стали активно обсуждать идею введения на уровне ЕС запрета на выдачу шенгенских виз российским гражданам.

Данная идея ожидаемо вызвала резко негативное отношение со стороны Москвы, а также достаточно скептическое отношение со стороны Европейской комиссии и руководства других стран — членов ЕС. Тем не менее планируется, что указанный вопрос станет предметом обсуждения на заседании Совета ЕС по иностранным делам 31 августа 2022 г.

Национальные меры по ограничению выдачи виз и въезда на свою территорию

Помимо ограничения на выдачу шенгенских виз некоторые государства-члены ЕС применяют ограничения на въезд для граждан России. Так, власти Эстонии ввели с 18 августа 2022 г. ограничения на въезд на свою территорию для граждан России с шенгенскими визами, выданными эстонскими загранучреждениями⁶⁹⁹. Достаточно оригинальный способ ограничения на въезд россиян придумали власти Польши. В феврале 2022 г. эта страна, отменяя коронавирусные ограничения, сохранила ограничения на въезд через российско-польскую и белорусско-польскую границу⁷⁰⁰. При этом формально гражданам России въезд в Польшу не запрещен, россияне могут въезжать в Польскую республику через любые внутренние и внешние границы, кроме российско-польской и белорусско-польской. Более того, данные ограничения имеют общий характер, поскольку распространяются на граждан любых государств, пересекающих

⁶⁹⁸ Германия возобновила выдачу туристических виз россиянам // Интерфакс. 15.06.2022. URL: <https://www.interfax.ru/world/846386>

⁶⁹⁹ Кошечкина В. Эстония запретила въезд россиянам с шенгенской визой // Lenta.ru. 11.08.2022. URL: <https://lenta.ru/news/2022/08/11/shengenout/>

⁷⁰⁰ Временное приостановление или ограничение пограничного движения в определенных пунктах пересечения границы (на польск. *Czasowe zawieszenie lub ograniczenie ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*) // Walters Kluwer. 26.09.2022. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/czasowe-zawieszenie-lub-ograniczenie-ruchu-granicznego-na-okreslonych-18969935>

границу с Россией и Беларусью, кроме тех, которые прямо указаны в постановлении МВД РП. При всей своей абсурдности данные ограничения формально не противоречат ни праву ЕС, ни международному праву, поскольку составляют часть антиковидных мер, где государства обладают широкой дискрецией.

Что касается решения властей Эстонии о запрете въезда гражданам России на свою территорию, то данное решение прямо противоречит нормам законодательства ЕС. В соответствии со статьей 6 Шенгенского кодекса о границах⁷⁰¹ установлены условия для въезда на территорию Шенгенского пространства иностранных граждан (наличие проездного документа (паспорта), визы, обоснование цели поездки, отсутствие запроса по каналам Шенгенской информационной системы и отсутствие данных считать то, что иностранец представляет угрозу общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью и международным отношениям). В случае если иностранец соответствует всем условиям въезда, то у сотрудника пограничной службы нет оснований запретить въезд такому лицу. Указанная норма имеет прямое действие, и власти Эстонии обязаны ее соблюдать. Более того, в силу статьи 4 Шенгенского кодекса о границах все решения по применению данного кодекса должны приниматься на индивидуальной основе. Иными словами, власти не могут квалифицировать всех граждан России в качестве лиц, представляющих угрозу общественному порядку. Это означает, что коллективный отказ во въезде исключен правом Союза. Надо сказать, что в рамках ЕС понятие «угроза общественному порядку» не раз раскрывалось в судебной практике и законодательстве Союза. Однако ни разу никому не приходила мысль признать угрозой общественному порядку целый народ.

Что касается приостановки выдачи шенгенских и национальных виз со стороны отдельных государств-членов ЕС, то такие действия также вызывают вопросы с точки зрения соответствия праву ЕС. Формально Визовый кодекс ЕС⁷⁰², имеющий прямое действие, устанавливает порядок и условия выдачи шенгенских виз. Любое решение об отказе в выдаче визы должно соответствовать требованиям кодекса и быть обосновано (статья 32). Более того, национальное

⁷⁰¹ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // EUR-Lex. 11.06.2019.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>

⁷⁰² Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // EUR-Lex. 13.07.2009.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009R0810-20200202>

право должно предусматривать возможность обжалования такого решения. При применении визового кодекса правоприменительные органы обязаны следовать принципу индивидуальной оценки (статья 1). Однако государства, приостановившие выдачу виз россиянам, не отказывают в выдаче виз, а не принимают визовые ходатайства. Иными словами, указанные государства не осуществляют деятельность по выдаче шенгенских виз россиянам, а Европейский союз не может их обязать осуществлять данную деятельность, поскольку этот вопрос находится в зоне ответственности национальных правительств.

Прекратив выдачу виз всем гражданам России, отдельные государства-члены ЕС нарушают принципы недискриминации и запрета коллективной ответственности, которые они должны соблюдать как члены Союза.

Перспективы общесоюзного запрета на выдачу шенгенских виз гражданам России

В данном контексте необходимо рассмотреть как правовой, так и политический аспект указанной инициативы.

Правовой аспект

Формально право ЕС не предусматривает такой возможности. Согласно статье 215 Договора о функционировании ЕС⁷⁰³ ограничительные меры могут предусматривать полное или частичное приостановление или сокращение экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, а также меры против физических или юридических лиц, групп или негосударственных образований. Индивидуальные санкции могут предусматривать визовые ограничения, однако право Союза не предоставляет ЕС возможности вводить визовые ограничения в отношении всех граждан определенного государства. Таких положений нет и в визовом кодексе ЕС. В соответствии с визовым кодексом (статья 25а) по предложению Комиссии Совет может принять решение об ужесточении визового режима в отношении граждан государств, отказывающихся сотрудничать в рамках соглашений о реадмиссии, т.е. стран с высокой иммиграционной опасностью. По данным самого ЕС, Россия не относится к странам с высоким иммиграционным риском. Соглас-

⁷⁰³ Договор о функционировании Европейского Союза // Право Европейского Союза.
URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/>

но официальной статистической информации ЕС⁷⁰⁴ в последние годы граждане Российской Федерации занимают первое место по числу выданных шенгенских виз с одним из самых высоких процентов выданных многократных виз и одним из самых низких процентов отказов в выдаче визы.

Кроме того, запрет на выдачу виз всем гражданам определенного государства противоречит таким ключевым принципам современного демократического общества, как недискриминация и запрет коллективной ответственности. Ведь в случае введения запрета на выдачу виз всем гражданам РФ это может быть квалифицировано как мера ответственности, накладываемая на всех лиц, без учета роли и вины каждого гражданина, а коллективная ответственность запрещена международным правом. Тотальный запрет на выдачу виз также можно квалифицировать как проявление дискриминации по национальному признаку, что также запрещено как международным правом, так и правом самого Союза. Именно по этой причине в истории европейской интеграции примеров подобных запретов еще не было.

Политический аспект

Рассматривая политический аспект указанной инициативы, следует отметить, что подобная мера в любом случае будет иметь контрпродуктивный характер.

Согласно руководству по имплементации и оценке ограничительных мер⁷⁰⁵ (санкций) в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС придерживается принципа целевых санкций (*targeted measures*). Суть данного подхода состоит в том, чтобы наибольший эффект от санкций был направлен непосредственно на лиц, принимающих решения и связанных с ними лиц, но в то же время минимально затрагивал население страны. В случае введения запрета на выдачу виз он будет в первую очередь затрагивать рядовых граждан, причем ту часть населения, которая в той или иной степени связана со странами ЕС и достаточно лояльно настроена по отношению к ним. Существуют предположения сторонников визовых ограничений в отношении граждан России о том, что запрет на въезд в страны ЕС вызовет у населения недовольство в отношении

⁷⁰⁴ Migration and Home Affairs // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903

⁷⁰⁵ Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 15579/03) // Council of the European Union. 04.05.2018. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf%D1%81>

политического руководства РФ. Однако, скорее всего, такой запрет вызовет негативную реакцию по отношению к властям стран ЕС, что, безусловно, будет способствовать еще большей эскалации напряженности между сторонами.

К сожалению, несмотря на отсутствие правовых оснований и иррациональность указанной инициативы, исключать возможность принятия такого решения нельзя, ведь опыт санкционной политики в отношении России показывает то, что ЕС уже не раз принимал меры, противоречащие как международному праву, так и праву самого Союза.

При этом вероятность принятия на уровне ЕС запрета на выдачу шенгенских виз гражданам России остается достаточно низкой. На сегодняшний момент лишь небольшая группа государств — членов ЕС активно выступает в поддержку указанной инициативы. А для принятия подобного решения необходимо добиться единогласия всех стран ЕС (статья 24, 29 Договора о Европейском союзе), а также одобрения со стороны Европейской комиссии и Верховного представителя по внешним делам и политике безопасности (статья 215 Договора о функционировании ЕС), ведь именно они совместно готовят законопроект об ограничительных мерах. Инициатива со стороны государств-членов остается всего лишь инициативой пока Комиссия и Верховный представитель не придадут ей форму законопроекта. Как видно Европейская комиссия пока не спешит со своей поддержкой такого радикального шага. К тому же многие государства — члены ЕС не настроены на окончательный разрыв отношений с Россией и ее гражданами, некоторые страны не желают отказываться от российских туристов в угоду чьих-то амбиций. Принятие же такого решения на уровне ЕС станет очень тревожным прецедентом, свидетельствующим об отступлении Союза от фундаментальных принципов, на которых была основана европейская интеграция.

Визовые санкции — признак силы? Нет⁷⁰⁶

Иван Тимофеев

Визовые санкции в отношении России стали острым новостным поводом и предметом для дискуссий в рядах ЕС. Оформилась группа стран⁷⁰⁷, так или иначе разделяющая идею президента Украины Владимира Зеленского полностью закрыть россиянам доступ в ЕС. Среди них — бывшие социалистические страны (Польша, Чехия и Словакия), бывшие советские республики (Латвия, Литва, Эстония), страны Северной Европы (Финляндия, Дания и Швеция), а также Бельгия. В их парадигме ответственность за конфликт на Украине должно нести все российское общество. Остальные страны пока либо не высказывались, либо усомнились в идее полного запрета. Тем не менее они выступают за расширение ограничений в отношении отдельных категорий российских граждан. С их точки зрения, ответственность должны нести политические верхи и крупный бизнес, тогда как остальное общество не следует изолировать от ЕС. Существуют и промежуточные точки зрения. Так, например, глава внешнеполитического ведомства Нидерландов считает⁷⁰⁸, что туристам нужно закрыть разрешение на въезд в ЕС, так как большинство из них — богатые россияне, которые имеют «связи с режимом». По всей видимости, решение о полном запрете принято не будет, поскольку сложно получить консенсус в Совете ЕС. Однако на деле мы с большой вероятностью увидим запреты на въезд в Союз через некоторые из упомянутых выше стран и сокращение количества выданных виз от остальных. Попробуем разобраться, что выиграют и проиграют от такого развития ЕС и Россия.

Для Европейского союза плюсы от визовых ограничений лежат преимущественно в символической плоскости. Визовые санкции — еще одна мера, которую можно записать в актив сдерживания Рос-

⁷⁰⁶ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 31 августа 2022 г.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vizovye-sanktsii-priznak-sily-net/>

⁷⁰⁷ Вишнякова В. Запрет на выдачу шенгенских виз россиянам. Что важно знать // РБК. 23.04.2022.

URL: <https://www.rbc.ru/business/20/01/2023/63ca5aff9a7947f3549cd86f>

⁷⁰⁸ Пламенев И. Нидерланды поддержали запрет на выдачу туристических виз россиянам // РБК. 30.04.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/30/08/2022/630e07df9a7947ebd7fb4e7f?from=from_main_4

сии. Они могут рассматриваться как сигнал того, что возвращения к условно до-февральской модели отношений уже не будет. Сохранение человеческих контактов в прежнем виде не соответствует текущим политическим отношениям, а значит, их можно и нужно привести к единому и притом наименьшему знаменателю. Очевидно, что призывы к полному запрету виз для россиян являются популизмом. Исходят они в основном от стран, которые и раньше были в антироссийском авангарде. Однако менее радикальные шаги в виде сокращения числа виз и увеличения сроков рассмотрения заявок вполне годны в качестве очередного символического удара по России, а также как способ морального самоудовлетворения в борьбе с ней.

Еще одним символическим плюсом в глазах властей Евросоюза может стать превращение поездки в ЕС для россиян из обычной рутины в труднодоступную привилегию, которую нужно заслужить. Не исключено, что визовая политика станет инструментом отделения «хороших» русских от «плохих». Среди первых — условные правозащитники, лояльные журналисты и общественные деятели, которых в ЕС все еще считают небезнадежными в плане политической позиции. Министр иностранных дел Германии, в частности, отмечает, что полный запрет на въезд не затронет россиян, «критически настроенных по отношению к режиму». Таких людей «не следует наказывать»⁷⁰⁹. К ним, вероятно, добавятся ученые и носители тех или иных компетенций, отъезд которых из России составляет часть процесса «утечки мозгов» и может рассматриваться как инструмент «ослабления режима». Для некоторых стран в число «хороших» русских попадут и туристы из числа «обычных граждан». В числе «плохих» — представители государственных структур и госкомпаний, крупный частный бизнес, то есть все те, кто в силу своей деятельности прямо или косвенно, в восприятии ЕС, поддерживает конфликт на Украине или связан с российскими правительственными структурами. Естественно, свою принадлежность к группе «хороших» и «заслуживших» придется так или иначе доказать или, по крайней мере, приложить больше усилий и затрат для доступа в ЕС. Среди возможных доказательств предлагается, например, письменное осуждение политики российских властей на Украине.

Подобным изменениям в визовой политике будут помогать неформальные ограничения сотрудничества. Их нельзя абсолютизировать. Но все же они носят весьма массовый характер. К ним отно-

⁷⁰⁹ См.: Пламенев И. Германия предложила приостановить соглашение по визовому режиму с Россией // РБК. 30.08.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/30/08/2022/630e0elf9a7947eeca62b167?from=from_main_1

сится уход большого числа компаний из России, сворачивание совместных коммерческих, научных, культурных, медийных и иных проектов. На потоке россиян в Европу уже сказались транспортные ограничения, которые значительно усложнили путешествия в страны ЕС из России. Запрет на въезд в Финляндию или Эстонию проблему усугубит, так как именно эти страны были «точкой входа» для дальнейших перелетов или переездов в иные страны Евросоюза.

Список минусов представляется чуть более широким, но при этом вполне терпимым для ЕС с учетом политической обстановки. Транзитные страны (Финляндия и Эстония) понесут некоторый материальный ущерб. Все же россияне оставляли там свои деньги. Аналогичный ущерб будет и во всех тех странах, которые сократят выдачу виз. Но убытки вряд ли изменят курс на отмену, потому что туристический поток уже существенно сократился из-за транспортных ограничений и сложности финансовых транзакций.

Другой минус — сокращение «мягкой силы» ЕС, то есть возможности транслировать приезжающим россиянам свои ценности и образ жизни. Однако в самом Евросоюзе, судя по всему, давно разочаровались во влиянии на россиян. В своем большинстве политических позиций они не меняют, на улицы не выходят и власть не свергают. Те, кто хотел уехать, уже уехали. Большинство россиян вообще не ездило в Европу и за границу. Рассматривать либеральный визовый режим как средство повлиять на российское общество в целом — большая иллюзия, и в ЕС это прекрасно понимают. Для тех же, кто все-таки проявит желание и решимость ездить в страны ЕС, останутся возможности, упомянутые выше. Окно в Европу закроется, но форточка пока останется открытой.

Третий минус — рост плотности гуманитарных связей россиян со странами, которые в перспективе могут стать политическими противниками ЕС или не разделять европейских ценностей. Речь, например, о Китае или Турции. Но текущие отношения с этими странами у ЕС вполне терпимы, обострение не предопределено, их влияние на Россию ограничено. Даже если предположить, что оно вырастет, для ЕС угроза явно будет не самой приоритетной.

Есть и еще один минус. Визовые санкции вряд ли приведут к смене политического курса России в сторону требований ЕС. По крайней мере, значительно более жесткие экономические санкции оказались разрушительны для торговых связей, но дали нулевой политический эффект. Очередные ограничения пополняют копилку неэффективных санкций. Распространенный в интеллектуальном дискурсе ЕС тезис о том, что недовольство россиян от сокращения

поездок в Евросоюз трансформируется в недовольство властями, представляется наивным.

Плюсы для России столь же немногочисленны, как и для ЕС. Консервативная часть политической элиты и общества может приветствовать сворачивание связей и сокращение доступа к «чуждым ценностям». На деле российское общество во многом является западным с точки зрения образа жизни, культуры, потребительского поведения, демографической структуры. Отрыв от Европы сам по себе вряд ли снизит число разводов, увеличит число детей в семьях, отвратит россиян от капитализма и рынка или направит в сторону более традиционных ценностей обществ Востока, многие из которых сами вестернизируются в той или иной степени. Россияне продолжают читать европейскую литературу, слушать музыку, смотреть фильмы, следить за новостями и поддерживать связи с друзьями и коллегами. Благо — пандемия вывела на качественно новый уровень возможности коммуникации. Но близость России к западной культуре вряд ли означает готовность большинства россиян признать западные политические требования, отказаться от поддержки политического курса страны и властей в целом, а также от поиска своих моделей развития. Визовые манипуляции ЕС наверняка вызовут у многих раздражение, а не поддержку. Они будут рассматриваться как еще один шаг к «отмене России», а риторика официальных лиц ЕС начнет еще в большей степени восприниматься как демагогия, свидетельствующая скорее о слабости, чем о силе. Сходного отношения следует ожидать и к радикальным призывам наиболее русофобской части ЕС полностью оборвать связи с Россией. Такие призывы могут восприниматься как признак местечковой периферийности некоторых (благо — далеко не всех) «европейцев», уровень закомплексованности и невежества которых заслуживает не столько критики и негодования, сколько снисхождения и сожаления. Вряд ли россиян обрадует и предложение давать письменное заверение об осуждении действий российских властей на Украине. Даже для тех, кто их не поддерживает, процедура будет с большой вероятностью унижительна и противна.

В числе минусов для России — эрозия накопленных гуманитарных связей, сужение возможностей получать образование в ЕС, осуществлять деловые поездки и научные обмены. Но все эти связи и так сокращаются. Здесь минусы для России зеркально отражают минусы для ЕС. Болевой порог обрушения связей уже пройден, и новые визовые барьеры лишь сделают картину завершенной. Строго говоря, у россиян сохраняются широкие возможности поездок за рубеж вне ЕС. Меры изоляции со стороны ЕС не закрывают возможностей на других направлениях и даже стимулируют их расширение.

В сухом остатке — в ЕС нет фундаментальных причин отказываться от наращивания визовых барьеров. Более того, их цена заметно меньше, чем символический эффект для самих себя и своих внутренних аудиторий. Со стороны России тоже нет причин для того, чтобы воспринимать визовые ограничения как серьезную угрозу и тем более — повод идти на уступки Брюсселю. Более того, Россия могла бы отказаться в данном вопросе от принципа взаимности и не ужесточать получения виз со своей стороны. Открытость для приезда граждан ЕС в Россию на учебу, для ведения бизнеса или в туристических целях вопреки упадку политических отношений будет признаком зрелости и силы. Нам следует сохранять человеческие и гуманитарные связи как со «старой», так и с «новой» Европой вопреки популизму зарубежных политических элит. Чем громче звучат антироссийские голоса, тем выше необходимость принимать в России обычных граждан стран ЕС. Мало что работает против пропаганды и «стратегических коммуникаций» отдельных стран столь же эффективно, как личный опыт знакомства со страной, в отношении которой ведется такая работа.

О стратегических эффектах односторонних санкций: российский опыт⁷¹⁰

Анастасия Лихачева

Все наборы реакций, наблюдаемые в государствах, подвергающихся односторонним санкциям, можно условно разделить на стратегии выживания и стратегии развития в условиях санкционного давления, которое рассматривается как долгосрочный фактор. Основная гипотеза данной статьи состоит в том, что, несмотря на хорошо изученные непосредственные эффекты антироссийских санкций и встречных мер⁷¹¹, современные санкционные инструменты формируют долгосрочные эффекты вследствие адаптации стратегий развития к санкционным вызовам и риску использования взаимозависимости как оружия.

Отдельные положения данной статьи развивают концепцию взаимозависимости как оружия, выдвинутую Фаррелом и Ньюманом⁷¹²: в рамках данной концепции любая взаимозависимость может пониматься как асимметричная и потенциально опасная. Подобная логика активно «марширует» по международной системе, все чаще стимулируя страны не только диверсифицировать свои цепочки добавленной стоимости (ЦДС), защищаясь от санкций, но и вводить санкции, «стреляя себе в ногу», что в послед-

⁷¹⁰ Впервые опубликовано в журнале «Финансовый журнал» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) (Лихачева А.Б. О стратегических эффектах односторонних санкций // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 52-66. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-52-66>).

⁷¹¹ Подробнее см.: Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35;
Варвус С.А. Особенности влияния санкций на отраслевое развитие экономики России // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 4. С.44–53;
Бородин К.Г. Влияние эмбарго и санкций на агропродовольственные рынки России: анализ последствий // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 124–143;
Закирова Д.Ф., Закирова Э.Ф. Оценка влияния экономических санкций на банковскую систему Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 1. С. 19–32;
Прилепский И.В. Финансовые санкции: влияние на потоки капитала и экономический рост РФ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. Т. 43. № 3. С. 163–172.

⁷¹² Farrell H., Newman A.L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 42–79.

ние годы наблюдается в случае некоторых стран постсоветского пространства⁷¹³. Поэтому мы рассматриваем данную концепцию с точки зрения не только учета санкционных рисков, но и стимулов для отдельных стран к введению санкций с целью сокращения сотрудничества в будущем — в тех случаях, когда оно воспринимается как потенциально рискованное.

Структурно работа разделена на три части: в первой систематизируются ключевые нормативно-правовые решения РФ, определившие ее антисанкционную политику. В ней мы рассматриваем основные нормативно-правовые акты, напрямую обусловленные антироссийскими санкционными программами США, ЕС, Украины и других стран.

Во второй части сопоставляются инструменты, используемые Россией в отношении отдельных подсанкционных отраслей — и с точки зрения решения задач обеспечения устойчивости в условиях санкционных шоков (стратегия выживания), и с точки зрения приоритетов развития в условиях новой, санкционной, нормальности.

В третьей части способность санкций создавать долгосрочные последствия для международного сотрудничества рассматривается уже не на отраслевом, а на региональном примере, выходящем за рамки обсуждения западных санкций и российских реакций на них — кейсе постсоветского пространства, в котором санкционерами РФ выступают отдельные бывшие советские республики, а Россия реализует свою политику в регионе, основываясь на принципах «зеркальности». В заключительных параграфах обозначаются основные санкционные «развилки», с которыми уже сталкивается Россия и в скором времени, вероятно, столкнется достаточно обширное число других стран⁷¹⁴.

Реактивный, адаптивный или превентивный подходы: нормативное измерение

Россия находится под обширными санкциями США и ЕС более семи лет, а с отдельными ограничениями начала сталкиваться еще

⁷¹³ В данной статье в качестве взаимозаменяемых терминов используются следующие русские эквиваленты английских терминов *target country* и *imposing country*. В первом случае употребляются в качестве взаимозаменяемых варианты: «страна-мишень», «страна-цель» и «объект санкций», «санкционируемая сторона»; во втором — «субъект санкций», «санкционер», «санкционирующая страна», «страна, вводящая санкции».

⁷¹⁴ Более подробно о системных эффектах санкций см.: Телегина Е.А., Халова Г.О. Санкции и торговые войны как индикаторы трансформации мирового хозяйства. Возможности для России // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63, № 2. С. 13–20.

раньше. Правда, до 2014 г. основным (и единственным) нормативно-правовым актом в области «санкционной» политики Российской Федерации был Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах». Сегодня анализ санкционных эффектов и реакций явно можно перевести в средне- и долгосрочную плоскость, уходя от зачастую привлекающих обширное внимание СМИ, но малоэффективных с политической точки зрения краткосрочных эффектов⁷¹⁵. И основополагающий аспект такого анализа — законодательный.

В основном официальная российская реакция на законодательные акты США (и других стран) заключается в комментариях МИД РФ и членов Федерального собрания либо составлении санкционных списков лиц, для которых запрещен въезд на территорию РФ (в которые входят преимущественно политики и основные законотворцы). Однако комплексный ответ на санкционный вызов касается главным образом принятия специальных нормативно-правовых актов (НПА) и обновления либо создания отраслевых инструментов поддержки и адаптации. В данном параграфе мы рассмотрим общероссийский законодательный аспект, во второй части представим отраслевую специфику подобных мер.

В рамках подготовки данной статьи было проанализировано 44 нормативно-правовых акта РФ, прямо связанных с реагированием на санкционные вызовы. Большая часть из них относится к уточнениям и продлениям сроков действия основных документов — федеральных законов и постановлений правительства (именно они приведены в табл. 1 ниже).

Долгосрочные решения

Основной ответ России на санкции Запада представлен в виде «специальных экономических мер», введенных в августе 2014 г. и ежегодно продлеваемых. Данные меры состоят во введении эмбарго на товары (в основном на продовольственную продукцию), произведенные в государствах, которые ввели санкции в отношении России, — опять же, подобные меры нацелены не только на оказание шокового воздействия на сельскохозяйственные отрасли стран Запада, но и на создание возможностей эффективного развития российского сельского хозяйства в долгосрочной перспективе без нарушения правил ВТО.

Главными нормативно-правовыми актами, введшими продовольственное эмбарго против стран, которые ввели санкции в от-

⁷¹⁵ Gould-Davies N. Russia, the West and sanctions // Survival. 2020. Vol. 62. No. 1. Pp. 7–28.

ношении России, стали Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» и принятое для его исполнения Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации”», утвердившее перечень запрещенных к ввозу продуктов и список стран. В дальнейшем эти НПА продлевались ежегодно указами президента и постановлениями правительства соответственно.

В качестве ответа на ряд законодательных инициатив США, направленных на введение дальнейших санкций против России, российское «контрсанкционное» законодательство пополнилось Федеральным законом от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств». Закон расширял полномочия Президента РФ и Правительства РФ в вопросе ответных мер на санкции США и других стран. В отличие от закона 2006 г. закон 2018 г. был более узконаправленным (непосредственно против США), а термин 2006 г. — «специальные экономические меры» — был дополнен новыми терминами: «меры воздействия» и «меры противодействия».

Для более эффективной контрсанкционной деятельности в рамках Министерства финансов Российской Федерации был создан Департамент контроля за внешними ограничениями (Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2018 № 845 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2018 г. № 3272 «Об утверждении Положения о Департаменте контроля за внешними ограничениями Министерства финансов Российской Федерации»).

Следует отметить, что нормативные новации Россия вводит последовательно на протяжении всего кризиса в отношениях со странами Запада. Поэтому попытка непосредственно синхронизировать конкретные санкции западных стран и контрсанкции России представляется затруднительной задачей, в основном из-за характера данных мер: в некоторых случаях ответные меры могут не вводиться либо, наоборот, отдельная мера представляет собой ответ на все санкции, введенные за какой-то период времени. Помимо этого, некоторые принимаемые Россией меры реализуются в форме нормативно-правовых актов с некоторой задержкой (например, в несколь-

ко месяцев, как в случае с Указом Президента № 560, или почти в год, как это было с ФЗ № 127).

Как таковые меры России (выраженные в виде НПА) в большинстве случаев не являются конкретными ответами на конкретные санкции, введенные в соответствии с изменениями в законодательстве США, а также ЕС, Украины и других санкционеров. Однако определенная хронологическая реактивность российского законодательства, прямо обусловленного санкционной активностью стран Запада, прослеживается весьма отчетливо — в табл. 1 представлено хронологическое сопоставление ключевых американских и российских мер.

Таблица 1. Сопоставление американских и российских мер, прямо или косвенно связанных с антироссийскими санкционными программами третьих стран

Дата	Меры США	Меры России
5 марта 2014 г.	H.R. 4152. Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014	
6 марта 2014 г.	E.O. 13660. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine 16 марта 2014 г. E.O. 13661. Blocking Property of Additional Persons	
20 марта 2014 г.	E.O. 13662. Blocking Property of Additional Persons	Санкционный список МИД РФ (запрет на въезд в Россию девяти американским политикам)
5 мая 2014 г.		Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в связи с ограничением операций ряда банков на территории России с 21 марта 2014 г.; в дальнейшем все меры в этой сфере — превентивные)

6 августа 2014 г.	Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (как основная ответная мера на все введенные санкции)
7 августа 2014 г.	Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации”»
28 января 2015 г.	S.284 — Global Magnitsky Human Rights Accountability Act
1 апреля 2015 г.	E.O. 13694. Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities
28 декабря 2016 г.	E.O. 13757. Taking Additional Steps to Address the National Emergency with Respect to Significant Malicious CyberEnabled Activities
24 июля 2017 г.	H.R. 3364. Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act
4 июня 2018 г.	Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» (как ответ

на Н.Р.3364 САATSA и все впоследствии введенные санкции) 4 апреля 2019 г. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 № 400 «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона “Об акционерных обществах” и Федерального закона “О рынке ценных бумаг”» (в целях защиты от возможности введения санкций против конкретных агентов)

Источник: составлено автором

Финансовая система

Как видно из табл. 1, российское законодательство в области обеспечения безопасности функционирования финансовой системы имеет определенную специфику: для него в существенно большей мере характерен превентивный подход, оно призвано в первую очередь предотвратить (либо максимально снизить) негативные последствия возможного введения санкций в этой области, то есть не является ответом на конкретные санкционные меры. Первоначальным импульсом для принятия этих мер послужили ограничения на операции ряда банков России в марте 2014 г., после чего возникли опасения по поводу возможных дальнейших ограничений такого рода. С этого момента все нормативно-правовые акты России в данной сфере носят преимущественно превентивный характер.

После введения первых санкций против Российской Федерации и ограничения переводов денежных средств в качестве фундаментального риска было определено именно финансовое давление и отключение России от системы *SWIFT* и начался последовательный процесс повышения финансовой безопасности. Одним из первых законодательных актов стал Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», провозглашавший создание Национальной системы платежных карт (НСПК) Банка России и регулирующий основные моменты, связанные с ее работой. В рамках этого вопроса было создано АО «НСПК», единственным акционером которого является Банк России, а также запущена платежная система «Мир». Позднее работу На-

циональной платежной системы стали регламентировать нормативно-правовые акты Центрального банка: Положение Банка России от 06.07.2017 № 595-П «О платежной системе Банка России» и заменившее его Положение Банка России от 24.09.2020 № 732-П «О платежной системе Банка России». Таким образом, можно говорить скорее о превентивном характере мер России в финансовой сфере. При этом еще до 2014 г. Россия планомерно снижала внешний государственный долг — сегодня он один из самых низких среди крупных стран.

Среди международных соглашений можно отметить заключенное 13 октября 2014 г. Соглашение Банка России и Народного банка Китайской Народной Республики о свопе в национальных валютах (договоров с другими национальными банками с 2014 г. не заключалось). Также заключено два межправительственных соглашения по расчетам и платежам в национальных валютах: с Китаем (5 июня 2019 г.) и Турцией (4 октября 2019 г.). Других межправительственных соглашений по этому вопросу пока нет. На данный момент наиболее вероятно заключение соглашения с Вьетнамом, кроме того, в 2015 г. велись переговоры с Египтом, но результат достигнут не был. Между тем соглашения такого рода не предполагают обязательного использования национальных валют в двусторонней торговле между странами — не запрещается использование другой иностранной валюты. Вопрос же об использовании национальных валют в двусторонней торговле решается на уровне отдельных контрактов. Таким образом, на законодательном уровне хорошо прослеживаются меры, принятые Российской Федерацией в рамках обеспечения стратегии «выживания» или обеспечения устойчивости российской экономики в условиях санкционных шоков.

Однако сводить антисанкционную политику России только к явно обусловленным санкциями НПА мерам, направленным на смягчение санкционных шоков, представляется слишком сильным упрощением: ниже мы рассматриваем российский подход в отраслевом разрезе.

Отраслевой обзор: меры устойчивости и развития в условиях санкционного давления

Проведенный за последние годы российскими⁷¹⁶ и зарубежными⁷¹⁷ авторами анализ воздействия санкций на конъюнктуру российских отраслей, подпавших под них, свидетельствует, что даже

⁷¹⁶ Андрюшкевич О.А., Денисова И.М. Отраслевые эффекты антироссийских секторальных санкций // Вестник ЦЭМИ. 2020. № 1. С. 8

⁷¹⁷ Korhonen I., Simola H., Solanko L. Sanctions, counter-sanctions and Russia: Effects on economy, trade and finance// BOFIT Policy Brief. 2018 No. 4.

в кратко- и среднесрочной перспективе могут быть выявлены разнонаправленные эффекты подобных мер и неравномерность их воздействия на разные отрасли⁷¹⁸.

Перечень мер господдержки при этом значительно варьируется: налоговые льготы компаниям, которые работают в особенных регионах; налоговые преференции компаниям, которые инвестируют в проекты, включающие в себя разработку или внедрение современных технологий. Компании, которые планируют реализовывать проекты в арктической зоне, получают льготы по налогу на прибыль и НДС⁷¹⁹. В Арктике также действуют преимущества по НДС, компенсация части страховых взносов, предоставление субсидий на уплату процентов по кредитам, льготы при осуществлении градостроительной деятельности, государственно-частные партнерства, свободные таможенные зоны и др. Арктическая зона РФ, в которую полностью или частично вошли девять регионов России, получила в 2020 г. особый статус, объединяющий различные меры поддержки для компаний, намеренных вести бизнес в Арктике.

В целом системный ответ на санкционное давление со стороны РФ был многокомпонентным комплексом мер, направленных на поддержку импортозамещения, локализации производства и в отдельных случаях — диверсификации партнеров по производственно-сбытовым цепочкам⁷²⁰. Однако глубина и эффективность подобных мер радикально варьировались по отраслям. Ниже рассмотрим примеры отраслей с долгим производственным циклом: на них эффекты санкций проявились наиболее наглядно, из-за того, что в подобных отраслях смена партнеров по технологическому и производственному сотрудничеству наиболее проблематична.

Проанализируем примеры различных комбинаций санкционных инструментов и сопоставим их с подходами РФ к поддержке пострадавших отраслей: судостроения (таргетированные санкции, запрет на сотрудничество с американскими компаниями и заморозка активов), вычислительной техники и микроэлектроники (санкции Агентства промышленности и безопасности США, заморозка американских активов и экспортные ограничения), космической отрасли (таргетированные санкции и запрет на экспорт товаров двойного назначения), топливно-энергетического комплекса (таргетирован-

⁷¹⁸ Aalto P., Forsberg T. The structuration of Russia's geo-economy under economic sanctions // *Asia Europe Journal*. 2016. Vol. 14. No. 2. Pp. 221–237.

⁷¹⁹ Преференции для резидентов Арктической зоны РФ // Агентство регионального развития. URL: https://msp29.ru/ru/arctic_zone/preference/

⁷²⁰ Connolly R. *Russia's Response to Sanctions*. London and New York: Cambridge University Press. 2018. 228 p.

ные, секторальные, экспортные санкции США и ЕС). Безусловно, отдельные инструменты пересекаются, но отраслевая специфика остается весьма заметной и определяется качеством промышленной кооперации со странами-санкционерами до введения ограничений, степенью интегрированности российских компаний в международные ЦДС, качеством научно-технологического задела в России и пр. Безусловно, каждый из отраслевых обзоров может быть расширен в полноценное исследование, однако задачи данной статьи ограничены систематизацией комплексных эффектов санкций, без оценки непосредственных шоков при их введении.

Судостроение

Наиболее показательным кейсом в отрасли судостроения являются санкции США против Объединенной судостроительной корпорации (ОСК), 100 % активов которой принадлежит государству. Санкции были введены 29 июля 2014 г., вследствие чего американским компаниям было запрещено сотрудничать с ОСК, а ее активы в США были заморожены.

Реакцию РФ, как и в случае с другими отраслями, можно назвать адаптивной, т.к. она не содержала прямой отсылки к санкциям, но включала меры по смягчению их негативных эффектов. Непосредственно к реакции России можно отнести действия в 2015 и 2019 гг.: в 2015 г. было издано Постановление Правительства РФ № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ», а в 2019 г. — приказ Минпромторга об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в судостроительной отрасли России и принята Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2035 г. Дополнительным фактором стало то, что в 2012 г. была принята Государственная программа РФ «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы». Она включает в себя ряд подпрограмм, направленных не только на освоение шельфовых месторождений, но и на развитие гражданского судостроения⁷²¹.

Согласно аналитическому отчету «ПортНьюс», подготовленному для Минпромторга РФ⁷²², в 2020–2022 гг. предусмотрены бюд-

⁷²¹ «Развитие судостроительной науки», «Развитие технологического потенциала гражданского судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие производственных мощностей гражданского судостроения и материально-технической базы отрасли», «Государственная поддержка» (кредитование судовладельцев на условиях постройки судна на отечественных верфях).

⁷²² Развитие гражданского судостроения в России — 2019 год // ПортНьюс. 19.06.2020. URL: <https://minpromtorg.gov.ru/common/upload/les/docs/Minpromtorg-2020.pdf>

жетные ассигнования 3,8 млрд руб. в год для субсидирования возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам на закупку гражданских судов и лизинговых платежей по договорам лизинга, заключенным в 2009–2021 гг. (в настоящее время субсидируется 120 судов).

Если говорить об итогах отрасли последних лет, то стоит отметить, что в 2019 г. было построено 135 морских и речных судов, большинство из которых — на российских верфях (118 ед.), что на 4% больше показателей 2018 г. Согласно рейтингу международного агентства *Clarkson Research*, в третьем квартале 2020 г. Россия вышла на второе место в мире по объемам судостроения. Таким образом, можно предположить, что санкции не оказали принципиального влияния на конъюнктуру отрасли, которую удалось скорректировать рядом адаптационных мер.

Вычислительная техника и микроэлектроника

В сентябре 2016 г. Агентство промышленности и безопасности США (BIS) ввело санкции в отношении российских производителей электроники: «Микрон», «Ангстрем», «Микран» и др.⁷²³: их активы в США подлежали заморозке, а на экспорт технологий этим структурам накладывались ограничения.

Как и в случае с судостроением, еще в 2012 г. была принята Госпрограмма «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы», что могло сыграть роль определенного буфера при введении санкций⁷²⁴. Вероятно, на фоне уже введенных с 2014 г. санкционных пакетов и в ожидании дальнейших санкций с американской стороны уже в феврале 2016 г. было принято Постановление Правительства РФ о субсидировании отрасли⁷²⁵. Еще одним значимым событием стало принятие в 2018 г. Национального проекта «Цифровая экономика РФ (2018–2024)», масштабы которого, безусловно, выходят за рамки поддержки отрасли, но содержат конкретные планы по ее развитию.

⁷²³ Russian Sanctions: Addition of Certain Entities to the Entity List // US Department of Commerce. 07.09.2016.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/09/07/2016-21431/russian-sanctions-addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>

⁷²⁴ Стоит отметить, что обновленная госпрограмма до 2025 г. до сих пор находится в разработке.

⁷²⁵ Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2016 г. № 109 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям на возмещение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры».

Однако пока российская вычислительная техника и микроэлектроника занимает незначительную долю не только на зарубежных рынках, но и на отечественном. Так, доля отечественной микроэлектроники на рынке в России составляет не более 10%⁷²⁶, а доля отечественного телекоммуникационного оборудования в госзакупках составляет менее 6%⁷²⁷. Поэтому с целью стимулирования данной отрасли 7 декабря 2020 г. Правительство РФ установило минимально обязательную долю закупок товаров российского производства, в т.ч. радиоэлектронной и телекоммуникационной продукции⁷²⁸. Планируется, что в последующие годы данная квота будет увеличиваться.

Космическая отрасль

Ключевым ударом для данной отрасли стали ограничения США на экспорт товаров двойного назначения. Например, производители бортового оборудования не смогли закупить нужную электронно-компонентную базу категории Space (радиационнотойкую), что предопределило провал ранее запущенных программ.

В то же время были оборваны многолетние кооперационные связи. Так, в 2014 г. Украина прекратила сотрудничество с Россией в ракетно-космической отрасли: было объявлено о прекращении сотрудничества в строительстве плавучего космодрома «Морской старт» — украинское участие в проекте заключалось в производстве первых двух ступеней ракеты «Зенит-3SL». В целом на тот момент некоторые комплектующие и приборы для ракетных и космических объектов поставлялись только из Украины, что несло существенную угрозу российской отрасли. С американской стороны последовала приостановка со стороны NASA сотрудничества с Россией в сфере космоса по всем проектам, кроме МКС.

Отдельные инструменты поддержки космической отрасли были созданы еще до упомянутых событий: Федеральная целевая программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС

⁷²⁶ Подсчитана доля отечественной микроэлектроники в России // Росбалт. 29.09.2020.
URL: <https://www.rosbalt.ru/business/2020/09/29/1865605.html>

⁷²⁷ Аналитический центр АНО ТТ: доля отечественного телекоммуникационного оборудования в госзакупках составляет менее 6 % // Консорциум «Телекоммуникационные технологии». 24.09.2020.
URL: <https://www.anott.ru/tpost/a2xyn68681-analiticheskii-tsentr-ano-tt-dolya-otekh>

⁷²⁸ Правительство ввело минимальную обязательную долю закупок российских товаров // Минпромторг России. 08.12.2020.
URL: https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!pravitelstvo_vvelo_minimalnuyu_obyazatelnuyu_dolyu_zakupok_rossiyskih_tovarov

на 2012–2020 гг.» и Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы». Впоследствии также была принята Федеральная космическая программа России на 2016–2025 гг.

На данный момент точно оценить прогресс в адаптации отрасли к западным санкциям затруднительно в силу закрытости части информации о реализации космических программ и разработок. Однако по определенным признакам можно сделать вывод, что сектор испытывает влияние санкций в большей степени, чем другие машиностроительные отрасли. К примеру, одна из ключевых целей Федеральной целевой программы «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012–2020 гг.» фактически не была достигнута: группировка ГЛОНАСС не была полностью обновлена с использованием спутников нового (третьего) поколения⁷²⁹ из-за того, что некоторые применяемые комплектующие являются товаром двойного назначения и пока не производятся в РФ.

Топливо-энергетический комплекс

Главными санкционными игроками в этом секторе являются ЕС и США. Евросоюз в 2014 г. ввел санкции на поставку оборудования и технологий для нефтяного сектора России. В частности, был введен режим предварительного одобрения сделок, например тех, в соответствии с которыми предполагается закупка оборудования для шельфовых проектов, глубоководного бурения и разведки месторождений Арктики. США, в свою очередь, ввели запрет на поставку оборудования для глубоководной добычи (свыше 152 м), разработки арктического шельфа и сланцевых нефтяных и газовых запасов. Также во избежание вторичных санкций многие американские и европейские компании ТЭК прекратили свое сотрудничество с российскими партнерами на шельфе.

Что касается государственных программ, необходимо отметить принятие госпрограммы «Развитие энергетики» в апреле 2014 г. с последующей ее актуализацией с учетом новых реалий взаимоотношений с партнерами. Другие важные государственные документы были приняты уже в 2019 г.⁷³⁰ Сырьевые компании смогли частично

⁷²⁹ Космический масштаб импортозамещения // Ведомости. 27.09.2020.

URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2020/09/27/841310-kosmicheskii-masshtab>

⁷³⁰ К ним относятся «Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации» и «дорожные карты» по реализации мер по освоению нефтяных месторождений и увеличению объемов добычи нефти в Российской Федерации и по развитию нефтегазохимического комплекса в Российской Федерации на период до 2025 г.

«переориентироваться на восток» и привлечь отдельные технологии и инвестиции из стран Азиатско-Тихоокеанского региона, Индии и др. Российские нефтегазовые компании также сохраняют высокий уровень разведки Арктики⁷³¹ и планируют развивать там крупные проекты: НОВАТЭК — проекты «Ямал», «Ямал СПГ», «Арктик СПГ», «Роснефть» — «Восток Ойл» и др. Нельзя не отметить, что принятый в 2019–2020 гг. комплекс мер по поддержке и развитию АЗРФ⁷³² прямым образом создает преференции именно для подобных крупных проектов.

В целом санкционные эффекты для компаний ТЭКа оказались сильно смягчены глубокими мерами господдержки их основной деятельности⁷³³. Однако пока речь может идти скорее о смягчении операционных шоков — справиться с технологическими вызовами и перспективами глобального энерго-перехода пока получается далеко не у всех игроков на рынке. Успехи НОВАТЭКа по производству «зеленого» СПГ в Арктике контрастируют с попаданием «Сургутнефтегаза» в топ-10 худших компаний мира по объему и качеству раскрытия информации о воздействии на окружающую среду из числа публичных компаний, ответственных за наибольшие объемы выбросов CO_2 ⁷³⁴.

В импортозамещении в сфере ТЭКа есть как определенные успехи, так и явные трудности. К примеру, доля отечественных катализаторов, используемых в нефтепереработке, возросла с 31,8 % в 2014 г. до 69,5 % в 2020 г. Кроме того, в 2019 г. в Тобольске завершено строительство нового высокотехнологичного комплекса по глубокой переработке легкого углеводородного сырья в полиолефины. Это должно способствовать импортозамещению наиболее востребованных на российском рынке полимеров — полиэтилена и полипропилена.

⁷³¹ Котомин А.Б. Оценка влияния санкций США и стран ЕС на деятельность основных российских нефтегазовых компаний в АЗРФ и на шельфе арктических морей // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. Т. 61, № 5. С. 80–92.

⁷³² Преференции для резидентов Арктической зоны РФ // Агентство регионального развития. URL: https://msp29.ru/ru/arctic_zone/preference/

⁷³³ Shapovalova D., Galimullin E., Grushevenko E. Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development // Energy Policy. 2020. Vol. 146, No. 111753.
«Сургутнефтегаз» попал в последнюю десятку рейтинга MSCI // Нефть и Капитал. 12.07.2021. URL: <https://oilcapital.ru/news/companies/12-07-2021/surgutneftegaz-popal-v-poslednyuyu-desyatku-reytinga-msci>

⁷³⁴ См.: Митрова Т., Грушевенко Е., Малов А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями // Центр энергетики Московской школы управления «Сколково». 18.03.2018.
URL: <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf>

На заводе в Благовещенске завершена реконструкция единственного в России предприятия, производящего терефталевую кислоту (ТФК), которая является базовым сырьем для производства синтетических тканей, пластиковых бутылок и упаковочных материалов для пищевой промышленности и медицины. Увеличение мощности производства позволит на 60% покрыть внутренний спрос на ТФК в России и сократить импорт продукции.

В то же время нерешенной проблемой остается отставание в импортозамещении ИТ-оборудования для ТЭКа. В первую очередь речь идет о разработке и производстве мобильных операционных систем, автоматизированных систем управления производством и программах управления добычей. Нет четких контуров преодоления долгосрочных вызовов технологической трансформации отрасли в целом⁷³⁵.

Для всех указанных отраслей можно отметить определенную общность подходов к государственной поддержке пострадавших отраслей: при различном наборе инструментов по всем отраслям в санкционный период были приняты новые или существенно обновлены действующие программы комплексного развития с учетом санкционных вызовов.

Также можно сделать отдельные частные выводы. Во-первых, развитие судостроительной отрасли на фоне санкционного давления идет достаточно оптимистичным темпом, прежде всего за счет возможностей точечной диверсификации через страны Азии.

Во-вторых, и набор инструментов поддержки, и развитие российского ТЭКа во многом определялись не столько конкретной санкционной динамикой последних лет, сколько стратегическими вызовами: началом энергоперехода и разработки новых технологий для отрасли в тех случаях, где диверсификация невозможна.

В-третьих, в отношении космической, вычислительной и микроэлектронной промышленности представляется, что влияние санкций на развитие этих секторов оказалось значительным: санкции не привели к их обвалу, но существенно сдерживают их обновление.

Таким образом, на российском примере подтверждается, что глубина интегрированности российских компаний в глобальные (и даже региональные) ЦДС существенно влияет на силу санкционных эффектов: в тех случаях, где эта связь была весьма сильная, эффекты санкций были наиболее болезненны, что подтверждает справедливость ряда положений концепции «взаимозависимости как оружия».

⁷³⁵ См.: Митрова Т., Грушевенко Е., Малов А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями // Центр энергетике Московской школы управления «Сколково». 18.03.2018.

URL: <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf>

Однако российский пример иллюстрирует и другие взаимосвязи: комплексные эффекты санкций сегодня определяются не столько точностью выбора санкционного инструментария, сколько научно-техническим заделом в санкционируемой отрасли и возможностью диверсификации связей: в тех случаях, где они существенны, даже в глубоко интернационализированных отраслях подсанкционному государству удастся на горизонте четырех-пяти лет перенастроить часть звеньев ЦДС. При этом наличие технологий-субституттов для диверсификации поставщиков не позволяет добиться такого эффекта, что хорошо видно на примере микроэлектронной промышленности и ТЭКа.

Региональная специфика: кейс постсоветского пространства

Обратной стороной описанных в предыдущем разделе взаимосвязей является изменение целеполагания государств при применении санкционного инструментария — в частности, на постсоветском пространстве.

Мы можем отметить, что в последние годы все четче прослеживается следующая взаимосвязь: если санкционирующая страна понимает, что у страны-цели есть ресурсы для достаточно быстрого замещения «токсичных» связей (на горизонте четырех-пяти лет), то интенсификация санкционного давления свидетельствует уже не столько о стремлении изменить политическое поведение другой стороны или о символической миссии санкции, сколько о цементировании «развода», уничтожении базы для быстрого восстановления сотрудничества в будущем. Подобные примеры наблюдаются как в отдельных областях российско-американских и российско-европейских отношений, так и в наибольшей степени — на постсоветском пространстве — в отношениях России и Украины (равно как и Латвии, и Литвы).

Сегодня можно говорить о новых долговременных тенденциях на постсоветском пространстве. Представляется, что, несмотря на превалировавший после распада СССР тактический характер односторонних ограничений, преимущественно торгового характера, с 2014 г. наблюдается постепенный переход к долгосрочным, стратегическим санкциям, поскольку целью санкционера все реже становится изменение политического поведения оппонента и все чаще — стремление ослабить сети сотрудничества и взаимозависимости на всех уровнях.

Наиболее ярко данная эволюция проявляется в отношениях России и Украины, аналогичные изменения наблюдаются в отно-

шениях со странами Прибалтики. Этот процесс отражает несколько аспектов:

- бремя взаимозависимости, зачастую приемлемой второй стороной только на нерыночных условиях (пример — газовые вопросы в отношениях России и Украины);
- высокую внутривластную составляющую антироссийских санкций для местных элит и неприемлемость односторонних мер без зеркальности для Москвы;
- устаревание отдельных производственно-хозяйственных цепочек, сформированных в советское время, проблемы с обновлением кадрового состава в силу разрыва образовательных и гуманитарных связей, секторальную переориентацию экономики.

Так, в 2021 г. Совет национальной безопасности и обороны (СНБО) Украины проявляет особую активность во введении санкций. За первые семь месяцев было утверждено 13 решений СНБО «О применении персональных специальных экономических и других ограничительных мер (санкций)»⁷³⁶ и «О применении, отмене и внесении изменений в персональные специальные экономические и другие ограничительные меры (санкции)». Эти нормативно-правовые акты вводят санкции против ряда физических и юридических лиц.

Под санкции начали попадать украинские граждане и компании. Это новое направление в украинской санкционной политике, т.к. в администрации предыдущего президента, П. Порошенко, заявлялось, что это исключено законом⁷³⁷. Особое внимание в данном контексте привлекают решения СНБО, в которых под санкции попали народные депутаты Украины, в частности Тарас Козак и Виктор Медведчук. Санкции против последнего, а также лиц и компаний, предположительно с ним связанных, были введены в связи с расследованием Службы безопасности Украины финансирования терроризма⁷³⁸.

Таким образом, на постсоветском пространстве сегодня санкци-

⁷³⁶ Решения вступили в силу согласно указам президента Украины № 36, 43, 64, 109, 140, 151, 169, 184, 203, 264, 265, 266, 304. // Совет национальной безопасности и обороны Украины. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/>

⁷³⁷ Согласно украинскому закону «Про санкции» субъектом санкций может стать иностранное государство, иностранные физические и юридические лица, юридическое лицо, находящееся под контролем иностранного юридического лица или физлица-нерезидента, лица без гражданства, а также субъекты, проводящие террористическую деятельность.

⁷³⁸ СНБО ввел санкции против Виктора Медведчука и Оксаны Марченко [на укр. РНБО ввела санкції щодо Віктора Медведчука та Оксани Марченко] // BBC, Украина. 19.02.2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-56127093>

онные инструменты все чаще становятся не столько средством тактического давления, сколько методом достижения стратегических целей. В отношениях России и США, США и Китая альтернативой такому режиму тактического давления обычно считается политика сдерживания, однако на постсоветском пространстве говорить об этом представляется некорректным — это другой феномен, фигурально выражаясь, стороны переходят от проблемных отношений к «разводу и дележу имущества», чтобы потом идти своими путями. Санкции переходят от режима принуждения к режиму размежевания.

В подобных случаях санкции все чаще оказываются направлены не только на создание разовых шоков, но и на подрыв долгосрочных стимулов экономического и гуманитарного сотрудничества. Подобные санкции не носят экзистенциальный характер, однако при неумелой реакции на них (которые встречаются на постсоветском пространстве регулярно) могут носить разрушительный эффект для отдельных районов/регионов/отраслей, провоцировать миграцию.

Последствия нового качества санкционных практик на постсоветском пространстве уже достаточно четко вырисовываются. Первое и самое очевидное — это разрыв торгово-инвестиционных связей. Во-вторых, интересы укрепления национальной идентичности и субъектности все больше противоречат экономическим и социальным интересам постсоветских стран. Новые санкции «без оглядки на экономику» ведут к изменению отраслевой специализации отдельных регионов, активизации миграции — что уже достаточно длительное время наблюдается на примере Литвы и Латвии.

Новые санкции имеют и долгосрочные политические последствия. Среди них главное — это сужение повестки развития в двусторонних отношениях: даже при нормализации отношений поле для общих проектов развития будет крайне ограниченным, единственной деятельной повесткой станет повестка деэскалации, деконфликтинга. Это, в свою очередь, снижает альтернативные издержки конфликта. Сочетание указанных последствий позволяет предположить, что с высокой степенью вероятности можно ожидать в средне- и долгосрочном периоде снижение частоты применения санкционного инструментария на постсоветском пространстве в силу сокращения общего поля взаимодействия между странами-мишенями и странами-санкционерами и, как следствие, объектов потенциальных санкций.

Выводы

К важным свойствам современных санкционных инструментов, проявившимся на примере антироссийских санкций, можно отнести

их способность влиять на национальные стратегии развития, принося в них фактор долгосрочного сокращения кооперационных связей. В случае с антироссийскими программами США, ЕС, Украины санкции и ответные меры способствовали запуску процессов перестройки производственно-сбытовых цепочек, импортозамещения, диверсификации внешних партнеров. Не во всех отраслях этот процесс был одинаково эффективным, но тренд стал достаточно универсальным для отраслей, предполагающих долгий инвестиционно-производственный цикл и высокую наукоемкость.

Таким образом, для учета долгосрочных санкционных эффектов представляется важным принимать во внимание не столько масштаб санкционной программы как таковой, сколько ее прогнозируемую устойчивость. При наличии активной кодификации санкционируемая сторона начинает надстраивать к мерам по обеспечению устойчивости («стратегии выживания») меры, способные обеспечить развитие в условиях экономического развода (частичного или полного) с санкционером. Такая перестройка постепенно затрагивает и не подпавшие под санкции проекты и отрасли.

В перспективе такая «разводящая» функция санкций стимулирует страны превентивно минимизировать санкционные риски в будущем и сокращать поле для сотрудничества. Таким образом, помимо непосредственно политических задач санкции начинают играть самостоятельную, трансформационную роль в двусторонних отношениях, сокращая поле для взаимодействия.

Санкции и уголовные последствия за их нарушение⁷³⁹

Сергей Гландин

Финансово-экономические санкции с юридической точки зрения являются результатом правоприменительной деятельности соответствующего компетентного органа власти. Они вводятся на основании закона при соблюдении установленной процедуры. В то же время нарушение режима санкций является правонарушением, за совершение которого предусмотрена административная и уголовная ответственность. 2022 год показал, что нарушение режимов санкций сопровождаются качественно новым риском — уголовной ответственностью. И если до февраля 2022 г. было известно лишь об одном уголовном деле в отношении питерской компании «КС Инжиниринг», то в 2023 г. счет таких дел пошел на десятки. На примере ведущей экономики мира — Соединенных Штатов — и на основании конкретных кейсов проанализируем, как работает уголовная ответственность за нарушение режимов санкций.

Пример уголовного дела за нарушение режима санкций

13 декабря 2022 г., по сообщению Министерства юстиции США, было возбуждено уголовное дело против группы российских и американских граждан за нарушение режима санкций США против России и правил экспортного контроля⁷⁴⁰. Два американских члена группы были в тот же день арестованы в США, один российский гражданин — в Эстонии. Обвинительное заключение состоит из 16 пунктов и включает в себя вступление в тайный сговор, нарушение профильного «санкционного» закона США «Об экономических

⁷³⁹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 13 января 2023 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-ugolovnye-posledstviya-za-ikh-narushenie/?ysclid=lfck7ejh16565097229>

⁷⁴⁰ Russian Military and Intelligence Agencies Procurement Network Indicted in Brooklyn Federal Court // Department of Justice. 13.12.2022. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/russian-military-and-intelligence-agencies-procurement-network-indicted-brooklyn-federal>

полномочиях на случай международной чрезвычайной ситуации»⁷⁴¹, мошенничество и ненадлежащее использование финансовой системы США⁷⁴².

Члены группы, по версии следствия, были связаны с российскими компаниями ООО «Серния Инжиниринг» и ООО «Сертал», которые в марте 2022 г. попали под блокирующие санкции Минфина и в черный список Минторга США⁷⁴³. Группа лиц сформировалась и действовала как минимум с 2017 г. Согласно данным расследования, они незаконно приобрели и ввезли в Россию оборонные товары и товары двойного назначения на миллионы долларов, включая передовую электронику, сложное испытательное оборудование, используемое в квантовых вычислениях и в разработке гиперзвукового и ядерного оружия, а также для других военных и космических программ.

В материалах дела указано, что группа фальсифицировала товаротранспортные документы, предоставляла американским производителям заведомо ложные данные о конечных приобретателях. Для реэкспорта использовали Финляндию, Эстонию, Германию и Гонконг. Подпадающие под экспортный контроль товары двойного назначения отправлялись на адрес Алексея Бреймана в Нью-Гемпшире, откуда через одну из указанных стран реэкспортировались в Россию с задекларированной ценой значительно ниже реальной.

Правовые основания уголовного преследования за нарушения законодательства о санкциях

В 1977 г. Конгресс принял закон *IEEPA*. Он разрешил главе исполнительной власти США вводить в стране чрезвычайное положение для борьбы с угрозами гражданам, экономике, национальной безопасности или внешним сношениям, источник которых целиком или в значительной степени находится за рубежом. Президент был наделен широким усмотрением в принятии мер для ликвидации таких угроз.

Минфину, подчиненному президенту США, были делегированы полномочия по принятию подзаконных актов о финансово-экономических санкциях, а также по консолидации норм, запретов и огра-

⁷⁴¹ Title 50, United States Code (U.S.C.). Sections 1701 through 1708 // U.S. House of Representative. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁴² Южный федеральный суд Нью-Йорка, дело US vs Yevgeniy Grinin et al, No. 22-CR-409 (S-1) (HG) // New York South District Court. URL: https://www.nyc.gov/assets/tlc/downloads/pdf/Nnebe_Legal_Notice_Russian_Final.pdf

⁷⁴³ 87 Fed. Reg. 13141 // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

ничений в рамках соответствующих регламентов. На структурное подразделение Минфина — Управление по контролю за зарубежными активами (далее — *OFAC*) — возложены функции по контролю за исполнением американским бизнесом законодательства о санкциях, нормативному толкованию регламентов, разъяснению их положений и привлечению к административной ответственности за совершенные нарушения. Большинство из 38 режимов санкций запрещают прямой или опосредованный импорт, экспорт и реэкспорт товаров, услуг и технологий без специального разрешения *OFAC* или Минторга США. Термин «услуги» включает в себя оказание, экспорт или реэкспорт финансовых услуг, под чем понимается обычная банковская деятельность по переводу платежей.

Запрещенные финансовые услуги включают в себя передачу денежных средств — прямо или косвенно — в запрещенную страну или подсанкционному лицу, например, посредством перечисления денежных средств из США или субъектом, чьим личным законом является право США, независимо от места его нахождения.

Часть «А», статьи 5 закона *IEEPA* признается незаконным нарушением, покушение нарушить, вступление в тайный сговор с целью нарушить или побуждение иного лица нарушить любой указ, регламент, лицензию или запрет, принятый или установленный на основании *IEEPA*. Субъектам, чьим личным законом является право США, запрещено участвовать или сопровождать сделки и операции, даже если таковые в итоге будут заключены или совершены иностранными лицами, если таковые непосредственно запрещены американским лицам. Часть «С» указанной статьи предусматривает срок тюремного заключения до 20 лет, штраф в миллион долларов или и то, и другое одновременно.

Неамериканские лица также могут быть привлечены к ответственности за нарушение режимов санкций если они склоняют американское физическое или юридическое лицо к нарушению законодательства о санкциях.

Правовые основания привлечения к ответственности за нарушение правил экспортного контроля

Правила экспортного контроля (ПЭК) были приняты и введены в действие Министерством торговли США для регулирования экспорта товаров, технологий и программ американского производства⁷⁴⁴. В силу закона США «О реформе экспортного контроля» (ОРЭК) пре-

⁷⁴⁴ 15 C.F.R. §§ 730-774 // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

ступлением является нарушение, попытка нарушить, тайный сговор с целью нарушить или побуждение иного лица нарушить положения любого регламента, указа, лицензии или иного акта принятого или изданного на основании закона, включая ПЭК⁷⁴⁵. Умышленное нарушение ПЭК формирует состав преступления по ОРЭК и влечет за собой тюремное заключение до 20 лет и штраф до миллиона долларов⁷⁴⁶.

Бюро промышленности и безопасности Минторга США (*BIS*) занимается контролем за экспортом из США в иностранные государства на основании ПЭК⁷⁴⁷. В частности, *BIS* вправе ввести ограничения на экспорт и реэкспорт товаров, которые, по его мнению, могут внести значительный вклад в военный потенциал, создание или распространение ядерного или иного оружия массового поражения в других странах или если таковые могут нанести ущерб внешней политике или национальной безопасности Соединенных Штатов.

Наиболее чувствительные товары, подпадающие под контроль по основаниям ПЭК, вносятся в Перечень товаров и услуг, подлежащих экспортному контролю (*CCL*). Номенклатуры товаров в *CCL* распределяются согласно классификационным номенклатурам экспортного контроля (*ECCN*), на каждый из которых распространяются отдельные требования экспортного контроля в зависимости от места назначения, вида конечного использования и конечного пользователя товара.

BIS вносит в черный список определенных иностранных лиц, включая предприятия, научно-исследовательские институты, государственные и частные организации, физические лица и другие виды юридических лиц, на которые распространяются особые требования по экспорту, реэкспорту или поставкам внутри страны. На лиц, включенных в черный список, начнут распространяться специальные лицензионные требования, если регулятор установит, что такие лица участвовали в деятельности, противоречащей интересам национальной безопасности или внешней политики США.

В ответ на начало Россией специальной военной операции в Украине (СВО) Минторг США ввел дополнительные требования для экспорта в Россию. После 24 февраля производитель, желающий поставить в Россию любую номенклатуру, указанную в *CCL* в категориях от 3 до 9 включительно, должен получить на это лицензию⁷⁴⁸.

⁷⁴⁵ 50 U.S.C. § 4819(a)(1) // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁴⁶ 50 U.S.C. § 4819(b) // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁴⁷ 15 C.F.R. §§ 734.2-3 // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁴⁸ 87 Fed. Reg. 12226 // U.S. House of Representatives. 03.02.2022.
URL: <https://www.ecfr.gov/>

С 8 апреля 2022 г. требование предварительного получения лицензии на экспорт стало распространяться на все товарные номенклатуры в *ССТ*⁷⁴⁹, поставляемые в Россию или Беларусь.

Федеральный закон требует, чтобы любая международная отправка, для которой требуется действующая экспортная лицензия или если стоимость экспортируемого товара превышает 2,5 тыс. долл., регистрировалась в Автоматизированной системе контроля за экспортом посредством подачи информации об факте экспорта в электронной форме. Отказ в представлении такой информации или предоставление сфальсифицированной, ложной или вводящей в заблуждение информации при подаче является правонарушением и преследуется по закону⁷⁵⁰.

Санкции и сопутствующие риски на примере кейса крупного бизнесмена и его окружения

США — не только ведущая экономика мира с 24% ВВП от глобального, но и архитектор финансово-экономической системы; поэтому последствия санкций США хорошо известны. Они крайне неприятны для крупного международного бизнесмена и его бизнеса — иностранные банки блокируют личный счет; компании, в которых подсанкционное лицо имеет существенную долю, столкнутся с проблемами; нельзя будет попасть в США — не выдадут визу, а если она уже была, то будет аннулирована. Однако крупный бизнесмен физически не может в одночасье прекратить свое присутствие в международной финансово-экономической системе и прервать многолетние устоявшиеся связи, валюта в которых — доллар США. Где-то по объективным причинам, где-то из-за психологического нежелания разрушать привычный образ жизни бизнесмен пытается всеми правдами и неправдами сохранить *status quo*, но здесь кроется проблема и вытекающие из нее риски, которые и стали предметом данного исследования.

Осенью 2021 г. мир облетела новость об обысках в апартаментах одного из крупнейших российских бизнесменов в Нью-Йорке. Никто не понимал, зачем, на каком основании и почему именно сейчас они проводятся⁷⁵¹? Дополнительную интригу обеспечило молчание

⁷⁴⁹ 87 Fed. Reg. 22130 // U.S. House of Representatives. 14.04.2022.
URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁵⁰ 13 U.S.C. § 305 // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁵¹ Тадтаев Г. Дерипаска нецензурно прокомментировал обыски в США // РБК. 20.10.2021.
URL: <https://www.rbc.ru/business/20/10/2021/616fe2229a79473ac2d63b3c>

правоохранителей об основаниях уголовного дела и выдвинутых обвинениях. Однако вероятные причины и основания проведения следственных действий следующие. Собственник по закону несет бремя принадлежащего ему имущества. Если он попал под санкции, то долларова финансовая система для него закрыта. При этом налоги, ЖКУ и другие установленные платежи закрывать как-то надо. Законным такой платеж будет, только если регулятор *OFAC* выдаст соответствующую специальную лицензию. А за ней еще нужно обратиться в установленном порядке. Если нет лицензии, но есть факт оплаты каким-то третьим лицом, имеется оконченный состав преступления, выразившийся в нарушении законодательства США о санкциях против России, если выгоду от такого платежа получило подсанкционное лицо, которому это запрещено.

29 сентября и 6 октября прокуратура США публикует два обвинительных заключения в отношении самого бизнесмена, сотрудницы нью-йоркского офиса компании «Русал», подруги бизнесмена и управляющего его активами⁷⁵². Всем им инкриминируется тайный сговор о нарушении и обходе законодательства о санкциях США; а также нарушение законодательства о санкциях против России и в отношении самого бизнесмена.

Вину обвиняемых, согласно материалам дела, подтверждает проведение долларовых платежей после 6 апреля 2018 г. в пользу, в интересах или от имени подсанкционного бизнесмена, в т.ч. наличными⁷⁵³. Нью-Йоркская сотрудница была задержана, но вскоре отпущена под залог. Британский подданный, управляющий активами бизнесмена, также был задержан в Лондоне и ожидает экстрадиции в США.

Уголовное дело против сына красноярского губернатора и его партнеров

19 октября 2022 г. власти США обнародовали⁷⁵⁴ обвинительное заключение по 12 пунктам против пяти российских граждан, а так-

⁷⁵² Russian Oligarch Oleg Vladimirovich Deripaska and Associates Indicted for Sanctions Evasion and Obstruction of Justice // Department of Justice. 29.09.2022.

URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/russian-oligarch-oleg-vladimirovich-deripaska-and-associates-indicted-sanctions-evasion-and>

⁷⁵³ USDC Southern District of New York. *US v. Deripaska et al.* 22-Cr-518. Indictment. Sep 28, 2022 // Department of Justice.

URL: <https://www.justice.gov/usao-sdny/press-release/file/1563476/download>

⁷⁵⁴ Five Russian Nationals and Two Oil Traders Charged in Global Sanctions Evasion and Money Laundering Scheme // Department of Justice. 19.10.2022.

URL: <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/five-russian-nationals-and-two-oil-traders-charged-global-sanctions-evasion-and-money>

же двух граждан Венесуэлы. Им вменяются многочисленные эпизоды нарушения режима санкций США против России и Венесуэлы, законодательства об экспортном контроле, мошенничество, а также незаконное использование финансовой системы США.

Согласно обвинительному заключению, сын губернатора и его компаньон — совладельцы немецкой компании «*Nord-Deutsche Industrieanlagenbau GmbH*» (*NDI*), которая в качестве прокладки использовалась в схеме по приобретению у американских производителей чувствительных военных технологий и технологий двойного назначения, в том числе передовых полупроводников и микропроцессоров. Указанные товары и технологии используются для начинки истребителей, в ракетных системах, самонаводящихся ракетах, радарх, спутниках и других военных космических объектах. По данным следствия, после прибытия в Германию эти товары переправлялись российским конечным потребителям, в том числе подсанкционным компаниям «Радиоавтоматика», «Радиоэкспорт» и «Абтроникс», которые работают на оборонный сектор России. Поэтому по уголовному делу также проходят учредитель «Абтроникс», директор по продажам в «Радиоэкспорт» и сотрудница *NDI*. Оба учредителя *NDI* и сотрудница компании задержаны по запросу США властями Италии и Германии соответственно.

Как следует из обвинительного заключения, группе лиц по предварительному сговору вменяется незаконное приобретение американских технологий двойного назначения: обвиняемые сознательно и преднамеренно вступили в тайный сговор с целью разработки схемы махинаций и обмана от одной до семи американских компаний-производителей посредством дачи ложных, вводящих в заблуждение и существенно не соответствующих действительности заявлений, подделка товаротранспортной документации.

Конфискации воздушного судна как орудия совершения преступления

С новым видом риска столкнулся другой российский бизнесмен, имеющий гражданство Израиля. 2 марта 2022 г. регулирование США об экспортном контроле было изменено — установлена обязанность получать лицензию для ввоза в Россию, а также для транспортировки внутри России товаров, поименованных в *ECCN*⁷⁵⁵. В данном перечне под номером 9A991 указаны в том числе самолеты. Разре-

⁷⁵⁵ 15 CFR § 746.8 Sanctions against Russia and Belarus // U.S. House of Representatives. URL: <https://www.ecfr.gov/>

шение требуется, а запрет необходимо соблюдать, даже если самолет уже давно произведен и эксплуатируется.

В своих показаниях прокурор указывает на факт нарушения американского законодательства в области экспортного контроля, совершенный неустановленными лицами в пользу или в интересах данного российско-израильского бизнесмена⁷⁵⁶.

Власти США установили: самолет *Gulfstream G650ER* производства США пересек границу Российской Федерации несколько раз: при полете из Стамбула в Москву 12 марта и при полете из Тель-Авива в Москву 14 марта. Таким образом, власти США считают, что произошел неправомерный ввоз самолета в Российскую Федерацию из третьей страны без получения на то специальной лицензии у Минторга США. По данному факту было возбуждено уголовное дело, а прокуратура получила ордер на арест с последующей конфискацией воздушного судна⁷⁵⁷.

В другом деле 8 августа федеральный суд округа Колумбия выдал ордер на арест самолета, который, по сведениям американских правоохранителей, принадлежит депутату Государственной Думы, попавшему под санкции 6 апреля 2018 г. и повторно внесенному в список 24 марта 2022 г. на основании указа 14024⁷⁵⁸. Соответствующий запрос сделало Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли США. Неустановленному кругу лиц вменяется нарушение режима американских санкций. Присвоен ли какой-либо процессуальный статус самому депутату — неизвестно. При этом в его интересах несколько лет проводились транзакции в долларах, что запрещено обоими указами.

Как отметила в своем affidavitе специальный агент ФБР, депутат «продолжает контролировать и использовать заблокированное имущество через третьих лиц»⁷⁵⁹. Как было установлено, подлежащий конфискации самолет с 2013 г. принадлежал компаниям, учредителем которых является траст, бенефициаром которого является некий «романтичный партнер» депутата. Вместе с тем в 2012 г.

⁷⁵⁶ US v. A Boeing 787-8 Dreamliner Aircraft et al. 22 MAG 4860. Affidavit in support of seizure warrant in rem pursuant to 50 U.S.C. § 4820 and 18 U.S.C. § 981 // U.S. House of Representatives. 06.06.2022. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁵⁷ US v. A Boeing 787-8 Dreamliner Aircraft et al. 22 MAG 4860. Warrant of seizure pursuant to 50 U.S.C. § 4820 and 18 U.S.C. § 981 // U.S. House of Representatives. 06.06.2022. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁵⁸ US v. AIRBUS A319-100 AIRCRAFT. 22 MAG 6446. Warrant of seizure pursuant to 50 U.S.C. § 4820 and 18 U.S.C. § 981 // U.S. House of Representatives. 08.08.2022. URL: <https://www.ecfr.gov/>

⁷⁵⁹ US v. AIRBUS A319-100 AIRCRAFT. 22 MAG 6446. Affidavit in support of seizure warrant in rem pursuant to 50 U.S.C. § 4820 and 18 U.S.C. § 981 // U.S. House of Representatives. 08.08.2022. URL: <https://www.ecfr.gov/>

бенефициар самолета передал значительную часть имущества своему отцу, а тот — его неназванному партнеру. Как отмечают власти США, после попадания депутата в санкционный список было проведено значительное количество платежей, необходимых для обеспечения деятельности воздушного судна (страховка, регистрационные сборы, техническое обслуживание), без получения специальной лицензии *OFAC*.

Таким образом, суд заключил, что самолет является имуществом, вовлеченным в преступление — в действия, связанные с отмыванием денежных средств и выражающиеся в нарушении профильного закона о санкциях *IEEPA*. Согласно норме *18 USC § 981(a)(1)(A)*, такое имущество подлежит конфискации.

Под угрозой привлечения к ответственности по такому делу находятся капитан воздушного судна, менеджеры и владельцы компании-собственника воздушного судна или компании, которая арендует воздушное судно; регистрационный агент; внутренний юрист, кто знал или должен был знать, что после 2 марта 2022 г. требуется специальное разрешения для влета воздушного судна в Россию; личный помощник, руководивший передвижением самолетов по указанию бизнесмена.

Кейсы об аресте и конфискации яхт подсанкционных россиян

4 апреля в порту Пальма-де-Майорки испанские правоохранители вместе с американскими коллегами обыскали⁷⁶⁰ и арестовали 77-метровую яхту *Tango*, номер *IMO 1010703*. Яхта построена в 2011 г. и на сегодняшний день стоит 90 млн долл. Таким образом, Испания оказала правовую помощь США во исполнение ордера на арест имущества, выданного 25 марта федеральным судьей округа Колумбия Зией Фаруки в рамках расследования уголовного дела по обвинению в мошенничестве с использованием банковской системы США, отмывании денег и нарушении режима санкций⁷⁶¹. Сама яхта внесена в *SDN* 11 марта на основании указа 14024.

Согласно ордеру, который сопровождается affidavitом агента ФБР, крупный российский бизнесмен и те, кто работали на него или

⁷⁶⁰ Spencer S.H. U.S. seizes superyacht of Russian billionaire close to Putin // The Washington Post. 04.04.2022. URL: <https://www.washingtonpost.com/dc-md-va/2022/04/04/yacht-seized-russia-sanctions/>

⁷⁶¹ In the Matter of the Seizure and Search of the Motor Yacht Tango, No. 22-SZ-5, 2022. WL 1165569 // Department of Justice. 04.04.2022. URL: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1490356/download>

действовали от его имени, платили за содержание *Tango* в долларах США — в том числе за ее нахождение в декабре 2020 г. в роскошной марине на Мальдивских островах. Американские правоохранители связали подсанкционное лицо с *Tango* благодаря изучению серии многоуровневых сделок подставных компаний и полученным показаниям секретных свидетелей, в том числе менеджера и сотрудника компании, оказывавшей услуги при проектировании и строительстве яхты. Они утверждали, что истинным владельцем был россиянин.

Как следует из постановления в отношении яхты *Amadea*, была запущена процедура ее ареста с последующей конфискацией. Яхта признана инструментом, с помощью которого российский бизнесмен и неустановленные лица, действующие в его интересах, обходили режим санкций США и занимались отмыванием денег⁷⁶². Из документа следует, что лицо, находящиеся в SDN с 6 апреля 2018 г., не вправе быть получателем услуг, оплачиваемых в долларах США. Обслуживание лодки обходится в 25–30 млн долл. в год, а поскольку оно осуществлялось в валюте США и проводилось в интересах бизнесмена, при этом никто ни разу не обратился за специальной лицензией OFAC — имеется факт совершения уголовно наказуемого деяния; речь идет о п. «с» ст. 5 профильного закона о санкциях США.

По такой категории дел под риском находится капитан яхты, менеджеры и владельцы компании-собственника яхты; руководитель и бухгалтер (казначей) подконтрольной компании, платившие в интересах бизнесмена в долларах США после 6 апреля 2018 г. через банк; личный помощник, руководивший перемещениями яхты.

* * *

Первый же долларовый платеж, конечным выгодоприобретателем которого станет попавшее под блокирующие санкции лицо, означает окончанный состав преступления. Нарушение режима санкций США — это федеральное преступление. По одному пункту обвинения можно получить судимость с лишением свободы на срок до 20 лет, штраф в миллион долларов или и то, и другое вместе. Если в запрещенном деянии участвуют несколько лиц, то вторым пунктом обвинения будет тайный сговор, а если используются офшорные компании, чтобы скрыть конечного выгодоприобретателя долларового платежа, проведенного через американский банк-корреспондент, или собственника актива, появится третий — обман Соединенных Штатов.

⁷⁶² In the Matter of the Seizure and Search of the Motor Yacht Amadea, No. 22-SZ-9, 2022 // Department of Justice. 27.04.2022.

URL: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1498641/download>

тов. Бывает в таких делах и четвертый, и пятый пункты — нарушение правил экспортного контроля и отмывание денег. Под последним скрывается незаконное использование банковской системы США запрещенными подсанкционными лицами или в интересах таковых.

В США проповедуется принцип «длинных рук» правосудия. Но там публикуется менее 10% обвинительных заключений, поэтому о факте возбуждения уголовного дела и своем уголовно-процессуальном статусе публично становится известно только в момент задержания на территории США или в стране, которая имеет с США договор о выдаче. В рамках данного принципа США заключили 110 международных договоров об экстрадиции или выдаче обвиняемых и подозреваемых⁷⁶³. Есть хорошо известная практика выдачи россиян в США из многих излюбленных юрисдикций — как дружественных, так и недружественных. Рассмотренные выше дела показывают какие риски у самих подсанкционных лиц и их активов, а также у их окружения. Власти США не будут закрывать глаза на нарушение собственного законодательства о санкциях, поэтому в 2023 г. мы услышим еще о многих новых уголовных делах против россиян или о конфискации их активов как «орудия совершения преступления».

⁷⁶³ Как санкции США могут закрыть въезд в большинство стран мира // Forbes.
URL: <https://www.forbes.ru/milliardery/476985-kak-sankcii-ssa-mogut-zakryt-v-ezd-v-bol-sinstvo-stran-mira>

Раздел 4

**Противодействие России
западным санкциям**

Российско-китайское экономическое сотрудничество: возможности и препятствия в новых условиях⁷⁶⁴

Иван Тимофеев

Масштабные санкции против России со стороны «коллективного Запада» закономерно поставили вопрос об углублении и расширении экономических отношений с Китаем. По целому ряду параметров сотрудничество с КНР для России альтернатив не имеет, либо является наиболее оптимальным. Поддержать такое сотрудничество могут беспрецедентно высокий уровень политических отношений, уже созданная база экономического партнерства, объективная потребность России в китайских товарах и технологиях и встречная заинтересованность КНР в освобождающемся российском рынке. Свою роль играет растущее соперничество КНР и США. Вместе с тем России следует быть готовой к тому, что процесс экономического сближения будет сложным. Следует самым серьезным образом учитывать риск вторичных санкций США в отношении китайских компаний. Китай в высокой степени интегрирован в глобальную экономику. Риск потери рынков США, ЕС или иных стран в результате ограничительных мер — серьезный фактор осторожности китайского бизнеса в отношениях с Россией.

Необходимость углубления российско-китайских экономических отношений после 24 февраля 2022 г. для российской стороны определяется следующими задачами.

Во-первых, России необходимо заместить на своем рынке западные импортные товары, поставки которых прекратились из-за торговых санкций зарубежных государств или неформальных бойкотов. Особенно это касается высокотехнологичных товаров и промышленного оборудования. В их числе электроника, оборудование для переработки нефти, различные типы станков, машин и деталей к ним. Китайская промышленность наиболее диверсифицирована в числе дружественных России стран и потенциально может быть источником таких поставок, а в долгосрочном плане — базой для создания более сложных цепочек добавленной стоимости.

⁷⁶⁴ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 21 июня 2022 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiysko-kitayskoe-ekonomicheskoe-sotrudnichestvo/>

Во-вторых, Россия нуждается в рынках сбыта для своего экспорта, который последовательно вытесняется из ЕС, США и других стран. В числе ключевых наименований нефть, уголь, продукция черной металлургии, а в долгосрочной перспективе — газ и иные товары. Хотя Китай вряд может взять на себя весь объем высвобождающегося экспорта, роль его рынка будет ключевой.

В-третьих, России нужен эффективный механизм финансовых транзакций с зарубежными партнерами. Задача-минимум — выстраивание надежных финансовых механизмов для двусторонней торговли. Более комплексная задача — использование юаня для транзакций с третьими странами. Обе задачи сложны в исполнении, но жизненно важны для партнерства с КНР в новых условиях.

Китай может быть заинтересован в развитии отношений с Россией в силу следующих условий.

Во-первых, санкции освобождают значительные рыночные ниши на российском рынке. Ранее их было трудно занять в силу уже устоявшихся связей России с западными партнерами. Сегодня происходит одномоментное освобождение российского рынка из-за формальных санкций и неформальных корпоративных бойкотов. Конечно, российский рынок несопоставим с рынком США и ЕС. Он будет сокращаться из-за неизбежного экономического спада, вызванного экстремальным экономическим давлением. Но даже в таких условиях отечественный рынок предоставляет новые возможности для китайских компаний.

Во-вторых, Китай получает возможность приобрести значительные объемы российского сырья со скидками. Россия сыграет важную роль в диверсификации источников сырья для китайской экономики.

В-третьих, КНР может постепенно укрепить свою роль крупного международного финансового центра. Если юань станет для России ключевой валютой международных транзакций, такая роль Китая неизбежно возрастет.

Есть несколько факторов, которые будут способствовать развитию российско-китайского сотрудничества.

Прежде всего, следует отметить уже набранный объем торгово-экономических отношений. Они формируют солидную базу для дальнейшего роста. Большое значение имеет и политический климат. Если в отношениях с ЕС и другими западными игроками взаимовыгодная торговля в последние полтора десятилетия находилась под растущим давлением политических факторов, то в отношениях с Китаем политические условия все эти годы улучшались. Сами по себе они не гарантируют прорыва в торгово-экономической сфере.

Однако являются прочным фундаментом. В итоге именно политика стала главной причиной коллапса отношений России и Запада в области экономики и торговли. Играет роль и более широкий контекст российско-китайских отношений. Американская риторика в адрес КНР стала менее жесткой в сравнении с периодом президентства Дональда Трампа. Но политические и экономические противоречия КНР и США никуда не делись. Пекин и Вашингтон — стратегические соперники. Кризис в отношениях России и Запада дает Китаю возможность укрепить свои позиции за счет более глубокого партнерства с Россией. Упадок российской экономики невыгоден Китаю.

Вместе с тем существует и ряд сложностей.

Первая связана с продолжающейся эпидемией *COVID-19*. Китай пережил новую волну пандемии. Власти КНР вынуждены сохранять высокий уровень ограничений, в том числе связанных с деловыми контактами. Рано или поздно эпидемия перестанет быть сдерживающим фактором, но она мешает немедленному развитию сотрудничества, требующего интенсивных человеческих контактов.

Вторая сложность носит более существенный характер. Китайский бизнес опасается вторичных санкций, а также мер административного и уголовного преследования со стороны властей США в случае нарушения режима американских санкций, а также ограничительных мер других стран. Эта ситуация может возникнуть, например, в случае взаиморасчетов китайских компаний с российскими контрагентами, находящимися под санкциями, в американских долларах или даже евро. Другой сценарий — поставки в Россию товаров, которые в Китае производятся по американской лицензии и при этом подпадают под экспортный контроль США (например, электроника). Резонансное уголовное и административное преследование властями США китайской компании *ZTE* имело, по всей видимости, серьезное психологическое влияние на китайский бизнес. США обвиняли *ZTE* в поставках оборудования с американскими компонентами в Иран без соответствующего разрешения и в обход режима экспортного контроля. В итоге *ZTE* обязалась заплатить более 1 млрд долларов штрафа в пользу нескольких государственных ведомств США. Сходный эффект имела попытка уголовного преследования⁷⁶⁵ властями США финансового директора компании *Huawei* Мэн Ваньчжоу.

О таком же эффекте можно говорить и в связи с блокирующими санкциями Минфина США в отношении китайской компании

⁷⁶⁵ Тимофеев И.Н. Политика санкций: итоги 2021 года // Валдай. 30.12.2022.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politika-sanktsiy-itogi-2021-goda/>

COSCO SHIPPING Tanker за предполагаемые перевозки иранской нефти (впрочем, компания смогла оперативно выйти из-под санкций в административном порядке). Риски вторичных санкций и принудительных мер заставляют китайский бизнес крайне внимательно оценивать варианты сотрудничества с Россией. Особенно тщательный анализ проводят компании, которые активно работают на рынке США и ЕС.

Вместе с тем вторичные санкции и принудительные меры сами по себе вряд ли смогут остановить наращивание торговых связей России и КНР в новых условиях. Экспортный контроль зарубежных стран не распространяется на те товары, которые Китай производит по своим собственным технологиям. А таких товаров становится все больше. Финансовые санкции вряд ли затронут российский и китайский бизнес в случае транзакций в юанях вне контура американской финансовой системы. То есть торговля в национальных валютах смягчит их влияние. Власти Китая активно модернизируют свое законодательство, направленное на защиту китайских фирм от западных санкций. Вне всяких сомнений — риск вторичных санкций и принудительных мер будет значим в среднесрочной перспективе. Российскому бизнесу следует с пониманием относиться к осторожности китайских партнеров. Но оперативная работа по финансовым механизмам взаимных расчетов и развитие рыночных ниш, не связанных с западными технологиями, дадут больше возможностей в долгосрочной перспективе.

Важным фундаментальным фактором для дальнейшего сотрудничества является знание китайского языка, культуры и права. Недостаток таких компетенций будет мешать российскому бизнесу искать рынки в КНР, привлекать китайские инвестиции и поставщиков, вести эффективные переговоры. Китайские бизнесмены в России со своей стороны довольно быстро осваивают русский язык. Развитие культурных компетенций, на первый взгляд, вторично в сравнении с финансовой инфраструктурой, транспортными коридорами и другими условиями. Однако без них трудно будет рассчитывать на полноценное развитие наших отношений на десятилетия вперед.

Финансовая система под давлением санкций: логика противостояния⁷⁶⁶

Сергей Дубинин

В начале второго десятилетия XXI века российская экономика столкнулась с серией чрезвычайных ситуаций и вызовов. В 2020-2021 гг. пандемия *COVID-19* придала совершенно невиданный ранее масштаб государственным ограничительным санитарным мерам. В 2022 г. военная спецоперация на Украине создала также неожиданную для большинства экономических практиков и экспертов-теоретиков ситуацию. Как ни странно, ряд последствий драматических событий имеет общие характеристики.

Во-первых, на протяжении последних лет замедляется экономическое развитие, предсказывается рецессия или нулевой рост ВВП. По прогнозу Всемирного банка на 2022 г. ожидается снижение темпов послекризисного восстановления роста ВВП в развитых странах до 2,6% с дальнейшим замедлением в 2023 г.⁷⁶⁷ Сейчас оно сочетается с резким ускорением инфляции.

Во-вторых, поставлены на паузу стандарты *ESG* и концепция устойчивого развития. В системе международных экономических и политических отношений меняются приоритеты. Выдвижение на роль самостоятельных полюсов экономического роста стран формирующихся рынков, таких как группа БРИКС, создает новые противоречия и напряженность со старыми лидерами.

Поэтому, **в-третьих**, сложившийся за десятилетия мировой порядок хаотизируется. Универсальные международные организации, прежде всего система институтов ООН, теряют влияние. С неизбежностью на первый план выходят односторонние действия амбициозных государств или их коалиций.

⁷⁶⁶ Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» (<https://globalaffairs.ru/>) (Дубинин С.К. Финансовая система под давлением санкций: логика противостояния // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 5. С. 168-187. DOI: 10.31278/1810-6439-2022-20-5-168-187 URL: <https://globalaffairs.ru/articles/logika-protivostoyaniya/>)

⁷⁶⁷ World Bank Group Flagship Report // World Bank Group. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bcded755498ae0307a-0350012022/original/Global-Economic-Prospect-2022.pdf>

Экономические санкции как инструмент внешней политики

Ярким проявлением и важным инструментарием волюнтаризма во внешней политике стало применение экономических санкций с политическими целями. Именно политические задачи являются приоритетом. Для их анализа российские и зарубежные эксперты используют в целом общие подходы и характеристики. Так, Иван Тимофеев, программный директор РСМД, пишет со ссылкой на труды западных коллег: «Экономические санкции предполагают, что страна-инициатор создает такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора»⁷⁶⁸.

Ричард Нефью описывает эффективные санкции следующим образом: (1) необходимо ясно определить их цель; (2) понять точки уязвимости страны и ее способность «переносить боль»; (3) обосновать стратегию для выбора объектов, на которых страна-инициатор должна сфокусировать свои удары и ослабить возможность страны-цели принимать ответные меры; (4) непрерывно корректировать свою стратегию; (5) ясно определить условия, при исполнении которых санкции могут быть сняты⁷⁶⁹.

Санкции, введенные в отношении России в 2022 г., имеют несколько политических целей: (1) **краткосрочные** — прекращение огня на Украине и создание наиболее благоприятных условий для украинской стороны на будущих переговорах; (2) **долгосрочные** — принуждение России к отказу от противостояния с НАТО. Министр обороны США Ллойд Остин на пресс-конференции в Польше заявил: «Мы хотим, чтобы Россия была ослаблена до такой степени, чтобы не смогла повторить уже сделанное в ходе вторжения на Украину. Откровенно говоря, она уже растратила много военного потенциала и личного состава, и мы хотим, чтобы у нее не было возможности быстро его восстановить»⁷⁷⁰.

Коллектив авторов знаменитой книги по данной теме во главе с Гэри Хафбауэром предложил оценку экономических санкций, осу-

⁷⁶⁸ Тимофеев И.Н., Морозов В.А., Тимофеева Ю.С. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. Москва.: Российский совет по международным делам. 2020. 454 с.

⁷⁶⁹ Nephew R. The Art of Sanctions: A View from the Field. New York. Columbia University Press. 2017. 216 p.

⁷⁷⁰ Министр обороны США пересмотрел цели на Украине // ИноСМИ. 26.04.2022. URL: <https://inosmi.ru/20220426/ukraina-253976460.html>

ществлявшихся в 1914–2007 гг., с выделением политической направленности мероприятий⁷⁷¹ (табл. 1).

Таблица 1. Оценка эффективности применения международных санкций в 1914–2007 гг.

Цели санкций	Количество	% успешности
Ограниченное изменение политики	43	51
Смена политического режима	80	31
Прекращение военных действий	19	21
Снижение военного потенциала	29	31
Другие политические изменения	33	30
Все цели	204	34

Источник: Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. 248 p.

Крайне редко удается добиться смены политического руководства, не происходит реального изменения внешнеполитического курса страны-цели. Наименьший результат достигался в деле остановки боевых действий, всего только в одной пятой от общего числа случаев. На практике гораздо важнее две другие задачи — внешнеполитическая, т.е. сигнализировать оппоненту о твердости позиции коалиции инициаторов санкций, и внутривнутриполитическая — консолидировать общество «вокруг флага», обеспечить массовую поддержку руководства стран-инициаторов.

В течение двух десятилетий при трех администрациях США введение санкционного режима и манипуляции им превратились в один из основных инструментов американской внешней политики. Сложился двухпартийный консенсус относительно необходимости выделять группу стран-соперников и применять против них санкции. Данный подход закреплен в Стратегии национальной безопасности 2017 г. К числу стран-соперниц отнесены КНР, Россия, Иран, Северная Корея⁷⁷².

Такая политика получила развитие в Стратегической концепции НАТО, принятой на саммите альянса, проходившем в Мадриде с 28 по 30 июня 2022 г. «Российская Федерация является самой значительной и прямой угрозой безопасности союзников, а также

⁷⁷¹ Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. 159 p.

⁷⁷² National Security Strategy of the United States of America // The White House. URL: trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

миру и стабильности в евроатлантическом регионе», — утверждается в документе⁷⁷³. Внешнеполитический курс Китая также интерпретируется как враждебный⁷⁷⁴.

В Соединенных Штатах односторонние санкции могут быть введены или по решению законодателей (закон, принятый Конгрессом и подписанный президентом), или указом (*executive order*) президента. Основную работу по исполнению санкций ведет Министерство финансов. Внутри министерства — Управление по контролю за иностранными активами (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*). В рамках Министерства финансов создано еще одно подразделение — Управление контртеррористической и финансовой разведки (*Terrorism and Financial Intelligence — TFI*). Его функция в отношении России — координация политики санкций.

Общие рамки для создания механизма санкционного давления сформированы после присоединения Крыма и Севастополя к России. В 2017 г. обвинения в адрес России по поводу вмешательства в ход президентских выборов в США вылились в принятие закона «О противодействии противникам США с помощью санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (PL115-44 CAATSA)*). В документе, подписанном Дональдом Трампом, Россия поставлена в один ряд с Северной Кореей и Ираном. Таким образом, расширены основания для применения санкций. Режим санкций принял долгосрочный характер.

Введение странами «коллективного Запада» беспрецедентного комплекса мер против экономики России в ответ на начало специальной военной операции на Украине демонстрирует пример эскалации противостояния в ходе международного конфликта. Его участники наращивают взаимное давление, стремясь подорвать боеготовность и психологическое состояние противника. Приоритетными являются краткосрочные цели, они превалируют над оценкой стратегических долговременных последствий. Это тактика максимизации немедленного ущерба для враждебной стороны.

Финансовые санкции

В наборе односторонних мер воздействия на государство-объект

⁷⁷³ На саммите в Мадриде страны НАТО в новой стратегической концепции признали Россию «главной угрозой безопасности» // Красная линия. 29.06.2022. URL: <https://www.rline.tv/news/2022-06-29-na-sammite-v-madride-strany-nato-v-novoy-strategicheskoy-kontseptsii-priznali-rossiyu-glavnoy-ugrozo/>

⁷⁷⁴ Гамза Л.А. Китай в новой стратегии НАТО // ИМЭМО РАН. 04.06.2022. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/china-in-the-new-nato-strategy>

финансовые санкции занимают особое место. «Лидирующая роль принадлежит финансовым санкциям. Топовое место в списке санкций занимает эффективное замораживание активов российского центрального банка и ряда коммерческих банков, которые находились за рубежом, а также исключение основных российских посредников из системы *SWIFT...*»⁷⁷⁵

Отслеживание финансовых потоков на мировых и национальных рынках специализированными государственными институтами — регуляторами — практика, хорошо поставленная в современном мире. Поэтому контроль за финансовыми ограничениями, наложенными на компании, банки, деятелей политики и бизнеса целевого объекта, задача вполне разрешимая. Кроме того, санкции на проведение соответствующих платежно-расчетных транзакций автоматически ограничивают деловую активность экономических агентов и домохозяйств во всех секторах и сферах жизни. Ограничение международных платежей является эффективным инструментом давления как на импорт, так и на экспорт. В еще большей степени финансовые санкции затрагивают движение капитала через национальные границы.

По состоянию на 25 февраля 2022 г. объем международных резервов России составлял 629,4 млрд долларов. По оценке экспертов, замороженными оказались активы Банка России величиной около 300 млрд долларов. Банк России разъяснил свою позицию по диверсификации структуры международных резервов, которая проводилась накануне острого конфликта. Регулятор учитывал два возможных вида кризисов — традиционный финансовый кризис и геополитический. В первом случае «нужны резервы в валютах стран, с которыми Россия ведет активную торговлю и в которых номинированы долги компаний, банков и государства. Эти валюты — преимущественно доллары США и евро». Во втором случае «для противостояния геополитическому кризису нужны резервы, на которые не могут воздействовать санкции западных государств». В связи с этим Банк России увеличил долю золота и китайского юаня почти до половины резервов⁷⁷⁶. После заморозки резервов в долларах и евро Россия применила ответные меры, введя ограничения на движение капитала, запрет на продажу ценных бумаг иностранными инвесторами и запрет на вывод ими средств из российской финансовой системы. Выплаты

⁷⁷⁵ Berner A.R., Cecchetti S., Schoenholtz K. Russian sanctions: Some questions and answers // VoxEU. 21.03.2022.
URL: <https://voxeu.org/article/russian-sanctions-some-questions-and-answers>

⁷⁷⁶ Абалакин Т. ЦБ объяснил хранение резервов за границей // Frank RG. 25.03.2022.
URL: <https://frankrg.com/63838>

по корпоративному долгу российских компаний и госдолгу перед держателями долга из недружественных стран будут проходить только по разрешению правительственной комиссии. Иностранные инвестиции в России реализуются собственниками по минимальным ценам российским резидентам или подлежат передаче под внешнее российское управление. Российские же инвестиции за рубежом в ряде случаев «заморожены» и подвергаются угрозе конфискации.

Таблица 2. Структура активов Банка России в иностранных валютах и золоте (в % от их рыночной стоимости)

	01.01.2021	01.01.2022
Евро	292	339
Доллар США	218	109
Фунт стерлингов	63	62
Юань	12,8	17,1
Прочие валюты	72	104
Золото	233	21,5

Источник: ЦБ раскрыл состав резервов на начало 2022 г // BCS Express, 11.04.2022. URL: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/tsb-raskryl-sostav-rezervov-na-nachalo-2022?from=feed>

Устойчивость финансовых институтов должна служить залогом не только потенциала экономического развития, но и самого сохранения общественного организма любой страны. Первые меры Центрального банка в ответ на известие о начале спецоперации на Украине и объявление финансовых санкций определены необходимостью предотвратить паническую реакцию людей. Существовала угроза цепной реакции банкротств целого ряда кредитных организаций, т.е. реальная опасность воплощения в жизнь системного риска разрушения банковского сектора. Необходимо было убедить вкладчиков сохранить сбережения в банках и не допустить массовый перевод средств в иностранных валютах за рубеж. Повышение ключевой ставки Банка России до 20% и введение мер валютного контроля позволило решить эти первоочередные задачи.

Права покупателей иностранной валюты на ее использование ограничены и решениями Правительства РФ и Банка России (необходимо разрешение специальной комиссии на экспорт капитала за рубеж), и санкциями стран-инициаторов по заморозке корсчетов российских банков. Валютный рынок в рамках платежного баланса, когда экспортная выручка в полтора раза превышает объем импорта, не может быть сбалансирован на основе рыночной цены (валютного курса).

В последующие месяцы ограничения были смягчены. Банк Рос-

сии провел быстрое снижение ключевой ставки до 9,5% (решение Совета директоров 10 июня 2022 г.); ослабил ограничения на перевод средств с валютных счетов физических лиц за рубеж на счета в иностранных банках. На практическом уровне возникла система множественности курсов обмена рубля по различным видам операций. Официальный валютный курс рубля вырос чрезмерно, но испытывает колебания. Правительственные чиновники призывают к его снижению.

Исключение экономики РФ из мирового рынка капитала сказалось на развитии финансового рынка. Доля иностранных инвесторов (нерезидентов) на рынке ОФЗ составляла в 2021 г. 20%, тогда как на рынке акций доля нерезидентов была около половины. В 2021 г. аналитический обзор Банка России констатировал: «Средняя доля физических лиц в торгах акциями в последние годы составляет около 40%, а нерезидентов — около 50%»⁷⁷⁷. С учетом данного положения финансовые санкции неизбежно приводят к резкому сокращению значения рынка ценных бумаг для экономики России.

Деятельность Московской биржи в результате введенных ограничений и падения капитализации рынка ценных бумаг превратилась в имитацию фондового рынка. По оценке Банка России, после перерыва в работе Мосбиржи и последующего открытия торгов в конце марта 2022 г. инвесторы — физические лица «занимали преимущественно выжидательную позицию, сохраняя вложения в российские активы (нетто-продажи составили всего 5 млрд руб.)». Объемы покупок физическими лицами акций на Московской бирже достигали ежедневно примерно 50 млрд руб. накануне начала спецоперации в феврале и снизились до менее 10 млрд руб. в апреле 2022 г.⁷⁷⁸

Обвальные распродажи акций российских компаний нерезидентами реально происходили на рынках депозитарных расписок Лондонской фондовой биржи. «В результате обесценившиеся акции начали массово исключаться из ведущих международных фондовых индексов, что практически означало введение косвенного запрета на инвестиции в них со стороны крупнейших иностранных институциональных инвесторов»⁷⁷⁹.

Объем государственного внешнего долга России составил на на-

⁷⁷⁷ Обзор российского финансового сектора и финансовых инструментов // Банк России. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/40903/overview_2021.pdf

⁷⁷⁸ Обзор финансовой стабильности. IV квартал 2021 – I квартал 2022 года // Банк России. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/41033/4q_2021_1q_2022.pdf

⁷⁷⁹ Российская экономика в 2021 году. Тенденции и перспективы // Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. URL: <https://www.iep.ru/files/text/trends/2021/book.pdf>

чало 2022 г. 59,7 млрд долларов, в том числе по облигационным займам — 39,1 млрд долларов, против 56,7 млрд и 38,2 млрд долларов на начало 2021 г. соответственно⁷⁸⁰. Когда платежи по суверенным долларовым международным облигациям России были осуществлены, эти ценные бумаги торговались на мировом рынке с 40-процентной доходностью к погашению.

25 мая 2022 г. истекла генеральная лицензия Минфина США № 9 С, которая разрешала держателям российских суверенных облигаций получать платежи в обслуживание и погашение этих бумаг. Ведомство приняло решение не продолжать ее действие. Неделями ранее 18 мая 2022 г. министр финансов Дженет Йеллен сказала: «Если Россия не найдет способ продолжить эти платежи и допустит технический дефолт, не думаю, что это как-то существенно изменит ее положение, ведь она уже отрезана от глобального рынка капитала». В свою очередь, министр финансов России Антон Силуанов заявил, что для получения по госдолгу в его оригинальной валюте инвестору придется открыть валютный и рублевый счета в российском банке и выдавать поручения на продажу валюты... Это позволит наладить прямое взаимодействие внутри страны (России) с иностранными держателями наших бумаг⁷⁸¹.

Не находит разрешения проблема расчетно-платежных операций как российских импортеров, так и экспортеров. При обслуживании собственных клиентов отечественные банки практикуют многоступенчатые транзакции по счетам банков-партнеров из числа кредитных институтов, не находящихся под санкционными ограничениями. Стремление руководства России расширить использование рубля и национальных валют дружественных стран в обслуживании внешнеторговых сделок приносит результаты в первую очередь в рамках ЕАЭС. 20 июля 2022 г. официальный представитель Евразийской экономической комиссии Ия Малкина заявила, что доля платежей в национальных валютах государств — членов ЕАЭС во взаимных расчетах в 2022 г. составила 73,5%. «По экспертным оценкам, в текущем году она может достичь 80%», — сказала она⁷⁸².

Продвижение Народным банком Китая электронного юаня в

⁷⁸⁰ Российская экономика в 2021 году. Тенденции и перспективы // Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. С. 63.
URL: <https://www.iep.ru/files/text/trends/2021/book.pdf>

⁷⁸¹ Гринкевич Д. Россия будет использовать схему платежей за газ в рублях для расчетов по госдолгу // Ведомости. 29.05.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/05/29/924132-rossiya-zaplatit-inostrantsam-gosdolgu>

⁷⁸² Доля расчетов в нацвалютах в ЕАЭС в 2022 г. может достичь 80% — Малкина // ПраймПресс. 20.06.2022. URL: https://primepress.by/news/ekonomika/dolya_raschetov_v_natsvalyutakh_v_eaes_v_2022_g_mozhet_dostich_80_malkina-44870/

международных расчетах можно оценивать как шаг к превращению его в мировой резервный актив. МВФ включил юань в корзину важнейших валют. Доля доллара в мировых резервах центральных банков к началу 2022 г. была равна 58,8%; при этом доля юаня составила 2,8%⁷⁸³. 22 июня 2022 г. Президент России заявил, что прорабатывается вопрос о создании международной резервной валюты на основе корзины валют стран БРИКС. Товарооборот РФ с государствами «пятерки» по итогам первых трех месяцев 2022 г. вырос на 38% до 45 млрд долларов⁷⁸⁴.

Санкционное давление на банковский сектор

Финансовая система России сохраняет стабильность. Однако существует набор угроз и вызовов, ответы на которые не очевидны. Реальной стала угроза постепенного сжатия и разрушения финансовых институтов и рынков. Подлинной проблемой оказалось взаимное недоверие и неуверенность в исполнении обязательств контрагентами и партнерами по бизнесу. Данное положение относится ко всем секторам экономики.

Именно банковский сектор России является ведущим в деле финансового рыночного посредничества. В конце 2021 г. на долю десяти крупнейших банков приходилось 74% активов банковского сектора. Эти банки вместе с дочерними организациями образуют десять ведущих банковских групп (финансовых конгломератов) на российском рынке, пять из которых представлены во всех сегментах финансового рынка⁷⁸⁵. Именно они приступили к созданию бизнес-модели финансовых экосистем на базе информационных платформенных технологий.

Банк России, мегарегулятор российских рынков кредита и ценных бумаг, в условиях жестких международных санкций сосредотачивает внимание на регулировании системных рисков банковского сектора. Идентификация вызовов и угроз устойчивости банковского сектора необходима в качестве первого шага для выработки мер банковского регулирования и надзора.

Надо выделять следующие основные факторы, от которых зави-

⁷⁸³ Алейникова В. Игра против доллара // Коммерсантъ. 16.06.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5407043>

⁷⁸⁴ Герейханова А. Владимир Путин рассказал об экономических планах России и БРИКС // Российская газета. 22.06.2022. URL: <https://rg.ru/2022/06/22/kurs-na-piaterku.html>

⁷⁸⁵ Обзор российского финансового сектора и финансовых инструментов // Банк России. URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/40903/overview_2021.pdf

сит возможность предотвращения системного банковского кризиса:

- Макроэкономические последствия санкций для состояния российской экономики.
- Способность заемщиков, корпоративных клиентов и домохозяйств, приспосабливаться к кризисным условиям и сохранять платежеспособность.
- Непосредственное влияние первичных и вторичных санкций на состояние банковской системы.
- Способность банковских институтов поддерживать прогрессивную бизнес-модель с использованием инструментария финтех, информационных платформ, банковских экосистем.
- Выбор направления и методов регуляторного воздействия на финансовую систему государственных органов, прежде всего со стороны Банка России и Министерства финансов.

Необходимо более конкретно рассмотреть механизмы санкционной машины, которые используются странами-инициаторами для давления на российский банковский сектор.

Физические и юридические лица, подвергающиеся воздействию санкций, вносятся администрацией США в три вида соответствующих списков:

1) *CAPTA Sanctions List – The Correspondent Account of Payable Through Account Sanctions List.*

2) *SDN List – Specially Designated Nations and Blocked Persons List.*

3) *SSI List – Sectoral Sanctions Identifications List.*

В 2014 г. секторальные санкции против российских финансовых институтов непосредственно затронули две группы банков:

- Банк «Россия», СМП-банк, Собинбанк, ИК Банк и другие — были включены в *SDN List*. Это предусматривало наиболее жесткие ограничения.
- Банки Сбербанк, ВТБ Банк, Газпромбанк, Банк Москвы, Россельхозбанк, ВЭБ — включены в список секторальных санкций *SSI (Sectoral Sanctions Identifications)*.

Международные рейтинговые агентства в 2015 г. снизили суверенный рейтинг государственных долгов и ценных бумаг всех российских эмитентов и заемщиков до уровня ниже инвестиционного.

По итогам введения санкций 2014 г. и нескольких «пакетов санкций» в первой половине 2022 г. в список *SDN List* были включены 16 банковских институтов: Сбербанк, ВТБ Банк, Альфа-Банк, «ФК Открытие», Промсвязьбанк, Совкомбанк, Новикомбанк, Московский индустриальный банк, Транскапитал Банк (ТКБ Банк), Инвестторг-

банк, Сетелеком Банк, Росгосстрах Банк (РГС Банк), Вьетнамско-Российский совместный банк (ВРБ), Банк «Россия», СМП-банк, Россельхозбанк.

Еще девять банков находятся под санкциями из списка *CAPTA Sanctions List*: Московский кредитный банк (МКБ Банк), Уральский банк реконструкции и развития, РНКБ Банк, Генбанк, Черноморский банк развития и реконструкции, Индустриальный сберегательный банк, Росэксимбанк, Газпромбанк, Всероссийский банк развития регионов.

Из числа крупнейших банков России не попали под санкции 8 следующих институтов: Райффайзенбанк, Росбанк, Тинькофф Банк, ЮниКредит Банк, Банк ДОМ.РФ, Банк «Санкт-Петербург», Ситибанк, Почта Банк.

Ситуацию радикально изменил сам факт расширения *SDN List*. Были заморожены корреспондентские счета банков из этого списка в банках США и корреспондентские счета в евро в банках стран еврозоны. Аналогичные меры приняты центральными банками большой группы стран, получивших определение «недружественных стран коллективного Запада». Платежные системы *Visa* и *MasterCard* приняли решение не осуществлять транзакции за рубежом по соответствующим картам, которые выпущены всеми российскими банками. Что стало как бы санкциями по инициативе частного финансового сектора.

В дополнение к этим решениям ряд российских банков отключили от системы *SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)*: Сбербанк, ВТБ Банк, «ФК Открытие», Промсвязьбанк, Совкомбанк, Новикомбанк, Банк «Россия», ВЭБ РФ.

Они накладываются по инициативе Минфина США на собственно американские и иностранные банки или компании. «В американском административном лексиконе... используется понятие принудительных мер (*enforcement actions*), которые применяются как против американцев, так и против иностранцев»⁷⁸⁶.

Вторичные санкции используются в отношении нарушителей запретов на ведение сделок с подвергнутыми санкциям участниками рынка. Такого рода санкции включают в себя штрафы или перевод в категорию бизнес-единиц, с которыми запрещено иметь дело. Сложившаяся ситуация чревата финансовым и репутационным ущербом для банков-нарушителей. За последние десять лет таких дел было около двухсот, средняя сумма штрафа, наложенного на

⁷⁸⁶ Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. №. 6. С. 73-90.

европейские банки за «невопиющие» (*non-egregious*) нарушения, составила 3,4 млн долларов. Тогда как за «вопиющие» — 303 млн долларов⁷⁸⁷.

Оценки рисков кредитования: методы преодоления

На Ломоносовских чтениях, состоявшихся на экономическом факультете МГУ 20 апреля 2022 г., обсуждалась тема «Управление кризисной ситуацией. Актуальные навыки и решения». Главной проблемой менеджеры ведущих банков единодушно называли оценку бизнес-моделей и перспектив своих корпоративных клиентов. Решение банковского управляющего о предоставлении кредита и о размере процента по нему традиционно зависит от оценки риска невозврата задолженности. А именно данная оценка в настоящее время потеряла основу. Тем не менее банки готовы оказывать заемщикам поддержку. Она, несомненно, будет выборочной, но задача — проверить жизнеспособность бизнес-модели клиента. С этой целью банки вырабатывают процедуры внутренних рейтингов состоятельности бизнеса, стресс-тестирования по ряду сценариев бизнес-моделей заемщиков.

Определенные результаты приспособления банковского сектора и его деятельности к условиям санкций отражаются в официальной статистике Банка России. Ниже в таблице 3 приводятся данные о заметном снижении банковского кредитования как корпоративного сектора, так и домохозяйств — розничного сектора.

В период эпидемии *COVID-19* корпоративный сектор получил ряд льгот, связанных с кредитованием. Основным бенефициаром стали крупные компании. Эти финансовые меры были вновь использованы в условиях «санкционной рецессии». К их числу относятся реструктуризация обязательств, кредитование для уплаты заработной платы персоналу под пониженные за счет государственных гарантий проценты, пролонгация накопленной задолженности, получение прямых бюджетных субсидий. В условиях военной спецоперации принято решение о моратории на осуществление банкротства (Постановление Правительства РФ от 28 марта 2022 г. № 497). Отдельной проблемой является оценка финансовой устойчивости среднего и малого предпринимательства (СМП).

Розничный бизнес банков в сфере потребительского кредитования переживает не менее сложный период. Необеспеченное потре-

⁷⁸⁷ Тимофеев И.Н., Морозов В.А., Тимофеева Ю.С. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. Москва: Российский совет по международным делам. 2020. С. 394.

бительское кредитование (НПК) в последние месяцы сократилось. 40% кредитования предоставляется заемщикам с высоким показателем долговой нагрузки (ПНД), т.е. отношением платежей по кредиту к доходам домохозяйства, у которых соотношение платежей по долгу к их месячному доходу более 70%. При этом накопленная задолженность с ПНД в размере 80%, составляет 32% всех НПК⁷⁸⁸. В этих условиях повышение долговой нагрузки на доходы домохозяйств неизбежно продолжится.

Таблица 3. Динамика основных показателей банковского сектора

	2022 г.				
	январь	февраль	март	апрель	май
Кредиты юридическим лицам (млрд руб.)	53 218	55 457	55 373	5327	5193
Прирост за месяц	-19	1278	-171	15	-124
Кредиты физическим лицам (млрд руб.)	2531	25 748	25 763	25 523	25 478
Прирост за месяц	241	432	15	-230	4
Ипотечные жилищные кредиты (млрд руб.)	12 159	12 430	12 696	12 679	
Прирост за месяц	135	270	265	-14	
Потребительские кредиты (млрд руб.)	11 752	1189	11 674	11 497	
Прирост за месяц	93	147	-225	-177	
Автокредиты (млрд руб.)	1270	1294	1250	1221	
Прирост за месяц	12	24	-43	-29	

Источник: О развитии банковского сектора Российской Федерации в мае 2022 г. М.: Банк России, 2022. С. 4. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/42114/razv_bs_22_05.pdf(дата обращения: 28.06.2022).

Макроэкономические вызовы для финансовой стабильности

В России происходит вынужденная перестройка структуры экономики. В докладе Банка России о денежно-кредитной политике говорится, что первая фаза структурной трансформации экономики уже началась и процесс может завершиться в течение полутора-двух лет. Вторая фаза в последующем периоде будет характеризоваться

⁷⁸⁸ Кожекина Л., Сараев А. Прогноз банковского сектора на 2022 год: передышка после рекордов // Эксперт РА. 26.01.2022.
URL: https://raexpert.ru/researches/banks/bank_forecast_2022/

стабилизацией в новом равновесии⁷⁸⁹. На этом этапе будут развиваться предприятия, ориентированные на внутренний спрос и работающие без кооперации с внешними поставщиками в условиях разрыва цепочек производства добавленной стоимости. Это может привести к росту цены из-за повышения затрат на единицу продукции. Инфляция в 2022 г. подскочила до 17,5% год к году. Потенциально рост цен может перейти в состояние стагфляции.

Летом 2022 г. резко снизилась производственная активность в промышленности. Структура отрасли имеет тенденцию к упрощению и возвращению к выпуску устаревшей продукции. Сергей Цухло, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, в комментарии для издания *EADaily* подчеркнул: «В июньской анкете мы предложили предприятиям оценить отдельно обеспеченность российскими комплектующими и отдельно — импортными комплектующими... Обеспеченность российскими комплектующими логично оказалась лучше. Как нормальную ее оценил в конце II квартала 2022 г. 71% промышленных предприятий, против 31% в случае импортных»⁷⁹⁰.

Экспертные оценки свидетельствуют о том, что в 2022 г. российскую экономику ожидает спад в объеме около -10% ВВП (в диапазоне от -15,7% (*Bloomberg*) до -8,5% (*IMF*)). Рецессия, видимо, превзойдет потери экономического роста в период мирового кризиса 2008-2009 гг. Данные макроэкономического опроса, проводившегося Банком России с 13 по 19 апреля среди профессиональных прогнозистов, гласили, что в текущем году падение ВВП составит 9,2%, в 2023 г. — не изменится, а затем ВВП вырастет в 2024 г. на 1,7%. Долгосрочные темпы роста в 2025-2029 гг. оценивались в 1,4% в год. Таким образом, по мнению независимых экономистов, по итогам 2024 г. ВВП России будет на 7,7% ниже уровня 2021 г., а восстановление до уровня того же года ожидается к 2030 г.⁷⁹¹

Степень воздействия экономических санкций на динамику ВВП России после введения санкций в 2014 г. оценивалась противоречиво. Сергей Афонцев приводит следующие данные: по оценке НИИ

⁷⁸⁹ Доклад о денежно-кредитной политике № 2 // Банк России. 11.05.2022.
URL: <https://investfunds.ru/analytics/304267/download/>

⁷⁹⁰ Сергей Цухло: «Российская промышленность разочарована и корректирует планы выпуска» // Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара. 02.07.2022.
URL: <https://www.iep.ru/ru/kommentarii/sergey-tsukhlo-rossiyskaya-promyshlennost-razocharovana-i-korrektruet-planu-vypuska.html>

⁷⁹¹ Кокуркин В. Банк России прогнозирует быструю трансформацию российской экономики // Российская газета. 12.05.2022.
URL: <https://rg.ru/2022/05/12/bank-rossii-prognoziruet-bystruiu-transformaciiu-rossijskoj-ekonomiki.html?from=feed>

ИМЭМО РАН, в 2017-2020 гг. санкции снизили прирост ВВП РФ в годовом выражении на 0,1%. Для периода 2014-2016 гг. в целом кумулятивный эффект санкций в терминах спада и упущенного роста ВВП составил около 2,4-2,8% пункта⁷⁹². По мнению Игоря Николаева, каждый год из-за санкций российский ВВП теряет от 1 до 1,5%⁷⁹³. В настоящее время масштаб введенных против экономики России мер способен многократно усилить ее совокупные потери. Например, оценки воздействия экономических санкций на экономику России экспертной группы Анны Пестовой, Михаила Мамонова и Стивена Онгенда показывают, что промышленное производство *IP* упадет на 21–27%; ВВП с коэффициентом эластичности к *IP* равным 0,67 — снизится на 12,5–16,5%; частное потребление может пережить снижение между 11–15%; инвестиции в целом обваливаются в размере от -30 до -40%⁷⁹⁴.

Доля российской нефти, направляемой в Европу, составила в 2022 г. 54,5% от общего объема ее экспорта. В импорте европейских стран 40% приходится на российскую нефть. После утверждения «шестого пакета санкций ЕС» в мае 2022 г. глава Евросовета Шарль Мишель заявил, что запрет импорта российской нефти в ЕС распространяется на две трети его объема, а к концу 2022 г. планируется сократить импорт из России на 90%⁷⁹⁵.

Для ряда стран сделаны исключения по срокам. В их число вошли Венгрия и Чехия. Отсрочка предоставлена до конца 2023 г. Нефть они получают через нефтепровод «Дружба», зависимость от поставок по этому нефтепроводу: Венгрия — 58%; Чехия — 86%; Словакия — 96%⁷⁹⁶. В дальнейшем жесткие условия запрета на импорт предлагается дополнить или же заменить на введение импортного тарифа на нефть и нефтепродукты, призванного снизить денежную выручку российских экспортеров.

⁷⁹² Тимофеев И.Н., Морозов В.А., Тимофеева Ю.С. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. Москва: Российский совет по международным делам. 2020. С. 47, 50.

⁷⁹³ Башкатова А. Санкции продолжают бить по ВВП // Независимая газета. 06.03.2017. URL: https://www.ng.ru/economics/2017-03-06/1_6942_vvp.html

⁷⁹⁴ Pestova A., Mamonov M., Ongenda S. The price of the War: Macroeconomic effects of the 2022 sanctions on Russia // VoxEU. 24.15.2022. URL: <https://voxeu.org/article/macroeconomic-effects-2022-sanctions-russia>

⁷⁹⁵ См.: Ларина А. Страны ЕС одобрили частичный запрет импорта нефти из РФ // Коммерсантъ. 31.05.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5380379>; Ханенева В. Глава Евросовета: ЕС согласовал ограничение поставок нефти из России // Газета.ру. 31.05.2022. URL: <https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/05/31/17838176.shtml>

⁷⁹⁶ См.: Старостина Ю. Нефтяное эмбарго ЕС: сколько потеряет Россия, возможен ли «разворот на Восток» и что будет с бюджетом // The Bell. 07.05.2022. URL: <https://thebell.io/neftyanoe-embargo-es-skolko-poteryaet-rossiya-vozmozhen-li-razvorot-na-vostok-i-chto-budet-s-byudzhetom>

Доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2021 г., по данным Минфина РФ, составляла 36% (9 трлн из 25,3 трлн руб.), а по закону о бюджете на 2022 г. планировалось, что она вырастет до 38,1%. Согласно данным Минфина РФ, за четыре месяца 2022 г. доходы федерального бюджета достигли 10 034,2 млрд руб., что составило 40,1% от годового объема доходов. В том числе нефтегазовые доходы бюджета составили 4 787 млрд руб. (47,7% общего объема), а ненафтегазовые 5 248 млрд руб. (52,3%). Основная часть нефтегазовых доходов бюджета приходится именно на нефть, например, в марте 2022 г. это 80,3%. Расходы исполнены в объеме 8 993 млрд руб., или 38% к годовому объему запланированных расходов. Таким образом, федеральный бюджет был исполнен с профицитом в 1 трлн 41,2 млрд рублей⁷⁹⁷.

Однако ситуация остается неустойчивой. Министр финансов Антон Силуанов 29 апреля 2022 г. предположил, что федеральный бюджет по итогам текущего года будет исполнен с дефицитом около одного процента ВВП⁷⁹⁸. Согласно публикации газеты «Ведомости»⁷⁹⁹, Минфин РФ планирует оптимизацию расходов федерального бюджета для «обеспечения сбалансированности». Общий объем секвестра расходов в 2023–2025 гг. должен составить 1,6 трлн долларов.

Заключение

На первый план выдвигаются вопросы долгосрочного порядка, прежде всего обеспечение устойчивости финансовой системы России и ее ключевых частей — бюджета (государственный сектор) и банковской системы (ведущая часть рыночного сектора). Решение их является стратегической целью правительства и Центробанка.

Необходимость устойчивого пополнения бюджета ставит перед финансовыми властями и всеми государственными органами непростую задачу выработки гибкой политики, которая должна сохранить основные источники доходов: поступления средств от экспорта углеводородов; налогов на физических и юридических лиц в условиях спада экономической активности и доходов населения. Предстоит

⁷⁹⁷ Минфин оценил исполнение бюджета РФ за январь–апрель 2022 года // ИА REGNUM. 17.05.2022. URL: <https://regnum.ru/news/3593494.html>

⁷⁹⁸ Силуанов: дефицит бюджета России в 2022 г. составит около процента ВВП // РИА Новости. 29.04.2022. URL: <https://ria.ru/20220429/defitsit-1786115707.html>

⁷⁹⁹ Романова Л. Минфин предложил отказаться от 1,6 трлн рублей расходов по госпрограммам в 2023–2025 годах // Ведомости. 03.07.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/07/03/929624-minfin-otkazatsya-gosprogrammam>

обеспечить приток сбережений в приобретение обязательств по внутреннему государственному долгу.

Одновременно резко возросли риски банковской деятельности в России. Происходит накопление «плохих долгов» на балансе банков. Неопределенность в оценке перспектив бизнеса клиентов банков по портфелю задолженности ставит перед кредитными организациями трудноразрешимую проблему соотношения риска и достаточности капитала. С одной стороны, аппетит банков к риску падает. Эффективность банковской деятельности неизбежно снижается. С другой стороны, заемщики не готовы привлекать кредиты из-за неуверенности в возможности обслуживать долг. Соответственно, происходит свертывание инвестиций, поскольку нельзя спрогнозировать спрос на выпускаемые товары и услуги.

Задача Банка России и экономического блока правительства заключается в обеспечении стабильного функционирования банковского сектора страны, несмотря на нарастающее санкционное давление. Учитывая, что на долю десяти крупнейших банков в конце 2021 г. приходилось 74% банковских активов⁸⁰⁰, на повестку дня ставится вопрос об обеспечении финансовой устойчивости ведущих банковских институтов путем предоставления государственных бюджетных гарантий по сделкам, обслуживающим приоритетные интересы экономики, включая задачи ее структурной трансформации. В случае обострения ситуации с качеством кредитного портфеля может потребоваться расширение государственного участия в капитале ряда банков, а также разработка программы операций по слиянию и поглощению взаимодополняемых кредитных организаций. Вместе с тем поддержание в работоспособном состоянии остальных почти четырех сотен кредитных организаций также совершенно необходимо. Многим из них сегодня принадлежит роль платежно-расчетных агентов российских банков и корпораций в операциях с зарубежными партнерами.

⁸⁰⁰ Международные резервы Российской Федерации. Январь 2020 – Июль 2022// Банк России. URL: https://cbr.ru/hd_base/mrrf/mrrf_7d/

Сотовые компании как модель механизма снижения санкционных рисков для бизнеса⁸⁰¹

Виктор Уткин
Юрий Кузнецов

Экономические санкции, включая финансовые, по всей вероятности, в ближайшие десятилетия будут все более активно применяться в практике международных отношений в качестве инструмента давления одних государств или межгосударственных объединений на другие. По словам одного из ведущих российских исследователей этой темы, «на сегодняшний день экономические санкции представляют собой один из наиболее распространенных инструментов внешней политики. Санкции заняли прочное место во внешнеполитическом инструментарии как альтернатива или дополнение к применению силы, а также для подкрепления переговорных позиций. Они активно используются в качестве средства принуждения отдельных государств к выполнению политических требований стран — инициаторов санкций»⁸⁰². Поскольку при этом оказываются ущемленными интересы множества участников платежных механизмов, использующих национальные валюты, систем передачи финансовых сообщений, систем криптографической защиты финансовой и деловой информации и т. п.

Такое предположение высказывается в ряде публикаций в зарубежных научных и деловых изданиях. Например, журнал *The Economist* в начале 2020 г. констатировал: «Использование доллара для расширения сферы действия американского права и политики соответствует кредо Трампа “Америка — прежде всего”. Другие же страны рассматривают это как злоупотребление силой. К ним относятся соперники, такие как Китай и Россия... Но в их число входят

⁸⁰¹ Впервые опубликовано в журнале «Финансовый журнал» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) (Уткин В.С., Кузнецов Ю.В. Сотовые компании как модель механизма снижения санкционных рисков для бизнеса // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 67-74. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-67-74>).

⁸⁰² Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО. 2018. № 2 (59). С. 26-42; Farrell H., Newman A.L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion // *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 42-79.

и союзники, такие как Британия и Франция, которые опасаются, что Трамп рискует подорвать роль Америки как гаранта порядка в глобальной коммерции. Со временем это может привести к прекращению финансовой гегемонии Америки по мере того, как другие страны будут искать возможности свергнуть ее могучую валюту с ее трона. Для новой эпохи международных экспериментов в денежной сфере характерны де-долларизация активов, обходные пути для торговли с использованием местных валют и свопов, новые межбанковские платежные механизмы и цифровые валюты... Такого рода активность свидетельствует о “переломном моменте”, говорит Том Китинг из аналитического центра *RUSI*. Страны, которые до сих пор лишь сетовали на финансовое могущество Америки, теперь начинают активно сопротивляться»⁸⁰³. Аналогичные оценки будущих финансовых инноваций со стороны различных акторов, которые могут стать объектами воздействия со стороны американских органов финансового регулирования, можно найти в книге, написанной одним из архитекторов американской системы финансового мониторинга⁸⁰⁴. Авторы важной теоретической работы по тематике «вепонизации взаимозависимости» в международных отношениях утверждают: «Государства заперты в рамках существующих сетевых структур лишь до тех пор, пока издержки, связанные с пребыванием в них, ниже, чем соответствующие выгоды. Как только это изменится, мы увидим переход к новым структурам»⁸⁰⁵.

В силу названных причин одной из важных аналитических и практических задач становится выявление возможных финансовых инноваций, к которым может подтолкнуть участников мировой финансовой системы широкое применение санкций в международных отношениях.

Регуляторное давление как стимул к финансовым инновациям

На протяжении долгой истории финансовых рынков меры, принимаемые государственными регуляторами, побуждали участников

⁸⁰³ America's aggressive use of sanctions endangers the dollar's reign // *The Economist*. 18.01.2020. URL: <https://www.economist.com/briefing/2020/01/18/americas-aggressive-use-of-sanctions-endangers-the-dollars-reign>; Болтон рассказал о боязни главы Минфина США подорвать доллар санкциями // РБК. 19.06.2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/06/2020/5eec99ff9a7947c42493f985>

⁸⁰⁴ Zarate J.C. Treasury's War. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. New York. Public Affairs. 2013. 512 p.

⁸⁰⁵ Farrell H., Newman A.L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion // *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 77.

рынка и провайдеров финансовых услуг к внедрению новшеств, смягчающих бремя регуляторного давления. Побудительным толчком к созданию многих современных финансовых инструментов и инфраструктур послужили попытки государств законодательно или административно регулировать рынок. Особенно заметно воздействие этого фактора в период после Второй мировой войны, когда происходила быстрая интернационализация финансовых рынков. Обратной стороной этого процесса было все большее ограничение возможностей национальных денежно-кредитных и финансовых регуляторов добиваться своих целей путем жесткого вмешательства в функционирование рынков. Ниже приведены несколько примеров таких инноваций, порожденных регулированием.

Пример 1. Долларовые депозитные сертификаты. С 1933 по 1986 г. в США действовала норма закона о банках, согласно которой устанавливалось ограничение сверху на величину ставок по банковским депозитам (для депозитов до востребования максимум составлял 0%, и это ограничение действовало еще дольше). Эта норма известна под названием *Regulation Q*. Но если до середины 1960-х гг. потолок ставок находился в основном выше равновесного уровня, то со временем из-за инфляции ситуация изменилась⁸⁰⁶. В результате банки оказались в сложном положении, так как стали испытывать трудности с фондированием. Выход был найден в выпуске депозитных сертификатов, которые в отличие от обычного банковского депозита представляли собой торгуемую ценную бумагу. Рынок депозитных сертификатов бурно развивался вплоть до 1980-х гг., когда аналогичную функцию стали выполнять евродоллары, оказавшиеся еще более удобным инструментом.

Пример 2. Рынок евродолларов. Евродолларами называются номинированные в долларах депозиты в банках, находящихся вне США, то есть вне юрисдикции американских денежных властей. Появление первых евродолларовых депозитов обычно связывается с реализацией плана Маршалла в послевоенной Европе, когда приток долларов на континент породил потребность в банковских операциях, номинированных в американской валюте. Следующим этапом в развитии этого инструмента стал венгерский кризис 1956 г., когда долларовые средства советского правительства, находившиеся на счетах американских банков, были переведены в британский Московский народный банк, учрежденный СССР и находившийся в британской юрисдикции. Однако основным стимулом к разви-

⁸⁰⁶ Gilbert R.A. Requiem for Regulation Q: What It Did and Why It Passed Away. Federal Reserve Bank of St. Louis Review. 1986. Vol. 68. No. 2. Pp. 22–37; Burghardt G. The Eurodollar Futures and Options Handbook. New York. McGraw-Hill. 2003. Pp. 6–9.

тию рынка евродолларовых депозитов послужило все то же правило *Regulation Q*⁸⁰⁷. Преимущества евродолларовых депозитов перед долларowymi депозитами в американских банках было обусловлено следующими факторами:

- возможность получения по ним более высоких процентов в условиях регулирования ставок по вкладам в США (*Regulation Q*);
- отсутствие резервных требований, действующих в юрисдикции ФРС;
- отсутствие отчислений в систему страхования депозитов.

Все это позволяло получать дополнительную выгоду, которую делили между собой банки и вкладчики.

Развитие межбанковского рынка евродолларовых депозитов, а затем и рынка процентных производных инструментов (в частности, рынка фьючерсов на евродолларовые ставки на Чикагской товарной бирже) сделало рынок евродолларов (офшорных долларowych депозитов) важнейшей составной частью мирового денежного рынка, хотя внутренние ограничения на процентные ставки в США уже отменены. Сегодня даже ФРС США вынуждена учитывать рынок евродолларовых депозитов при выработке своей политики управления долларовой ликвидностью⁸⁰⁸.

Пример 3. Рынок процентных и валютных свопов. Рынок свопов берет начало в 1970-х гг., когда многие страны вводили ограничения на трансграничное движение капитала. В частности, в некоторых странах (как в Великобритании) вводились высокие налоги на сделки с иностранной валютой, чтобы таким образом стимулировать национальных инвесторов к вложениям внутри страны. Для обхода этих ограничений была разработана схема компенсационных кредитов. Например, если компания А, имеющая доступ к выгодным кредитам в своей стране, хотела получить кредит для своего филиала в другой стране, то она могла найти компанию В во второй стране, которая нуждается в кредите в стране компании А. Каждая из компаний получала кредит в своей стране в интересах филиала другой компании. Это позволяло избежать трансграничных платежей, по крайней мере в части основной суммы долга. Аналогичные контракты со временем стали использоваться для валютного и процентного арбитража, несмотря на то, что регуляторные ограничения впоследствии были отменены. Контракты такого

⁸⁰⁷ Burghardt G. The Eurodollar Futures and Options Handbook. New York. McGraw-Hill. 2003. Pp. 9–11.

⁸⁰⁸ Например, см.: Fisher M., Robertson B. Market Expectations of Fed Policy: A New Tool / Federal Reserve Bank of Atlanta. 01.08.2016.
URL: <https://www.atlantafed.org/cenfis/publications/notesfromthevault/1608.aspx>

рода получили название процентных и валютных свопов, и они составляют сегодня значительную часть мирового рынка финансовых деривативов⁸⁰⁹.

Подобные сценарии, по-видимому, воспроизводятся и будут воспроизводиться достаточно регулярно в условиях нарастания регуляторного бремени, возлагаемого на бизнес, причем не только финансовый. Технологическая трансформация финансового сектора, происходящая сегодня, открывает новые возможности для снижения регуляторных издержек путем концентрации соответствующих видов деятельности в рамках финансового сектора и формирования «зонтичных структур» или экосистем, берущих их на себя⁸¹⁰. По существу речь идет о том, что в рамках банковской экосистемы формируются договорные юридические конструкции между клиентами банка, выполняющими функции юридических лиц, но не являющимися таковыми. Операции могут проводиться с помощью номинальных счетов в банке — операторе такой экосистемы, но он берет на себя все функции взаимодействия с регулятором и выполнения его требований, такие как сдача отчетности, налогообложение, комплаенс разного рода, консультационная помощь и т.д. Современные технологии позволяют при этом выигрывать за счет специализации, экономии на масштабе и ускорении всех процедур.

Разумеется, регуляторное давление со стороны государственных институтов не является единственным и даже главным источником финансовых инноваций. Речь идет о том, что одним из способов снижения санкционных рисков для бизнеса, вероятно, может стать разработка финансовых инноваций, специально заточенных под эту задачу. При этом не исключено, что для этой цели могут быть применены финансовые техники, ранее задействованные для решения других задач.

Однако у внешних экономических и финансовых ограничений (санкций) как у разновидности регулирования есть специфическая особенность. Во всех приведенных выше примерах регуляторные нормы, на уменьшение бремени которых были направлены финансовые инновации, действовали внутри той или иной страны (например, регулирование процентных ставок, резервные требования, налоги и т.д.). Поэтому соответствующее решение зачастую находилось за счет выхода вовне, то есть на международный уровень финансовых взаимодействий. В противоположность этому финансовые санк-

⁸⁰⁹ Miron P., Swannell P. Pricing and Hedging Swaps. London. Euromoney Publication. 1992. 264 p.

⁸¹⁰ Уткин В.С., Юрьева А.А. Анализ отдельных элементов формирования базиса внутри-банковской экосистемы с учетом современных реалий // Банковское дело. 2019. № 7. С. 14–17.

ции имеют так называемый экстерриториальный характер, то есть бремя санкций и комплаенса зачастую несут на себе предприятия и организации, находящиеся вне юрисдикции государства-инициатора санкций⁸¹¹. Поэтому финансовые техники, пригодные для смягчения санкционных рисков, вполне могут обнаружиться среди каких-то локальных решений. Одну из таких потенциальных техник мы и рассмотрим ниже.

Модель сотовой компании

Юридические формы защищенной сотовой компании (*protected cell company, PCC*) и инкорпорированной сотовой компании (*ICC*) представляют собой финансовую инновацию, первоначально возникшую в кэптивном страховании, одной из задач которой было, помимо прочего, уменьшение регуляторного бремени.

Кэптивные страховые компании занимаются страхованием специфических рисков своих учредителей, каковыми обычно являются отдельные бизнесы или группы родственных бизнесов. Микроэкономический смысл их существования заключается в том, что компании-учредители обладают большей степенью физического контроля над страхуемыми рисками и более детальной локальной информацией о них, чем в среднем клиенты традиционных страховых компаний. Это создает возможность установления более низких цен на страховые продукты и создание более гибкого ассортимента. Зарождение кэптивного страхования как особого вида деятельности, как и появление самого термина, относится к концу 1950-х – началу 1960-х гг.⁸¹² Однако регулирование страхового бизнеса в США и других развитых странах было ориентировано на традиционные страховые компании и не обладало необходимой гибкостью. Кроме того, определенные препятствия для развития этой новой сферы создавало и налоговое законодательство. Поэтому кэптивные страховщики постепенно стали перемещаться в офшорные юрисдикции, такие как Бермудские и Каймановы острова, острова Гернси, Мэн, Мальта и Джерси и др. Со временем в них были приняты законы, регулирующие кэптивное страхование.

⁸¹¹ Подробнее статьи И.Н. Тимофеева и Ю.С. Тимофеевой см.: Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4.

⁸¹² Issues Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurance Companies // International Association of Insurance Supervisors. 21.10.2006.
URL: https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/Issues_paper_on_regulation_and_supervision_of_captive_insurance_companies.pdf.pdf

Защищенные сотовые (или ячеечные) компании⁸¹³ представляют собой дальнейшее развитие этой идеи. Первоначально правовая структура таких компаний была разработана в Гернси в 1997 г., а затем аналогичные законы были приняты в других офшорных юрисдикциях в качестве раздела корпоративного законодательства⁸¹⁴. Новая структура оказалась хорошо приспособлена для решения проблем кэптивного страхования, а затем стала применяться в сфере структурированных финансов и управления инвестициями.

Защищенная сотовая компания (ЗСК) включает в себя ядро и некоторое количество сот, или ячеек, которые юридически независимы друг от друга. У каждой соты имеются свои активы и обязательства, причем активы той или иной соты не могут быть использованы для погашения обязательств другой; аналогичным образом активы и обязательства ядра независимы от активов и обязательств ячеек.

ЗСК может эмитировать акции, привязанные к той или иной ячейке — сотовые акции (*cell shares*). Сама сотовая компания управляется единым органом (правлением). ЗСК регистрируется в соответствии с законодательством о компаниях, а не о страховании, а затем получает страховую лицензию. В случае банкротства одной из ячеек кредиторы могут претендовать на ее активы, но не на активы других ячеек или ядра (хотя в некоторых случаях взыскание может обращаться на активы ядра ЗСК). В этом смысле правовая

⁸¹³ В мировой практике используются и другие термины, например, «компания с разделенным счетом» (*segregated account company*), «сегрегированная сотовая компания» (*segregated cell company*) и «компания с разделенным портфелем» (*segregated portfolio company*). Русская терминология пока не устоялась; слово *cell* может переводиться и как «сота», и как «ячейка» (например, неофициальный русский перевод закона см.: Республики Сейшельские Острова о международных компаниях // Offshore. URL: <https://offshore.sc/ru/ibc-act/>). В настоящей статье эти варианты перевода используются как взаимозаменяемые.

⁸¹⁴ Примеры таких законодательных актов и норм: дополнение к закону о компаниях Республики Мальта (Subsidiary Legislation 386.13. Companies Act (Incorporated Cell Companies Carrying on Business of Insurance), Legal Notice 558 of 2010, as amended by Legal Notice 392 of 2015 // Legislation Malta. URL: <https://legislation.mt/eli/sl/386.13/eng/pdf>); часть 18D закона острова Джерси о компаниях 1991 г. (Companies (Jersey) Law 1991 // Jersey Legal Information Board. URL: <https://www.jerseylaw.je/laws/current/Pages/13.125.aspx>), а также соответствующие положения закона № 2 о компаниях Международного финансового центра Дубай 2009 г. (DIFC Companies Law 2 of 2009 // Dubai International Financial Centre. URL: https://www.difc.ae/files/5314/5448/9175/Companies_Law_DIFC_Law_No._2_of_2009.pdf) и гл. 12 свода правил о компаниях той же юрисдикции (DIFC Companies Regulations // Dubai International Financial Centre. URL: https://www.difc.ae/les/5914/5449/6592/Companies_Regulations.pdf).

структура ЗСК представляет собой вариант развития общей идеи ограниченной ответственности⁸¹⁵.

Инкорпорированная сотовая компания (ИСК) представляет собой вариант подобной структуры, в которой соты являются юридическими лицами. Однако в общем случае ЗСК для создания соты не требуется ее регистрация как юридического лица.

При применении в страховой отрасли каждая отдельная ячейка ЗСК (ИСК) может использоваться в качестве кэптивной страховой компании. Для этого производится эмиссия соответствующих сотовых акций, которые продаются бизнесу, нуждающемуся в кэптивном страховании. Таким образом у последнего отпадает необходимость регистрации собственной страховой компании, что существенно снижает издержки, связанные с обеспечением себя кэптивным страхованием. По сути дела, ЗСК «сдает в аренду» такому бизнесу готовую кэптивную страховую компанию (обеспечивая ее своей лицензией). Ядро ЗСК принимает на себя выполнение целого ряда обязательств, порождаемых требованиями законодательства, административных функций и др.

Таким образом, для снижения регуляторного бремени в отраслях финансового сектора, применяющих модель ЗСК (ИСК), была изобретена и внедрена новая правовая структура, предусматривающая «расщепление» прав и обязанностей традиционной корпорации с ограниченной ответственностью. Подобный подход, вероятно, применим *mutatis mutandis* и к другим видам регуляторного обременения, в частности, его могут использовать страны, ставшие объектом финансовых санкций для снижения риска вторичных и экстерриториальных санкций для бизнесов, действующих в их юрисдикции.

Как показывают современные исследования, эффективность такого рода санкций для государств-инициаторов основана главным образом на асимметричном распределении силы в сетях, формируемых преимущественно взаимодействиями негосударственных актеров. К числу таких сетей относятся в первую очередь система коммуникаций в рамках финансовой системы, а также всемирная

⁸¹⁵ Детали правового регулирования ЗСК (ИСК) в общем случае и в страховом бизнесе в частности в Application Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurers // International Association of Insurance Supervisors. 12.11.2015.

URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Application_Paper_on_the_Regulation_and_Supervision_of_Captive_Insurers.pdf;

Moss G. Protected Cell Companies — Legal Issues // Journal of Pensions Management. 2001. Vol. 7. No. 1. Pp. 14–22; Application Paper on the Regulation and Supervision of Captive Insurers // International Association of Insurance Supervisors. 12.11.2015.

URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Application_Paper_on_the_Regulation_and_Supervision_of_Captive_Insurers.pdf

информационная сеть интернет и глобальная торгово-логистическая сеть⁸¹⁶. Тот факт, что ключевые узлы (хабы) этих сетей в результате в основном спонтанного рыночного развития оказались в определенных юрисдикциях (в первую очередь США и ЕС), дает этим государствам и объединениям возможность асимметричного воздействия на участников сетей из других юрисдикций. Естественным ответом государств, ставших объектами санкций, или стран-мишеней, является стремление сделать предприятия и организации своей юрисдикции, могущие стать потенциальными объектами санкционного инфорсменты, по возможности непрозрачными для внешних финансовых регуляторов и наблюдателей.

Структуры типа сотовых компаний могут потенциально предоставить такие возможности, так как позволяют функционировать отдельным бизнесам (сотам, или ячейкам) в рамках таких «зонтичных» компаний даже без образования полноценного юридического лица в традиционном понимании либо в условиях радикально смягченных требований к отчетности. Это позволило бы сделать соты непрозрачными для внешних акторов при сохранении их подконтрольности собственной юрисдикции страны-мишени и прозрачности для собственных регуляторов. По существу, речь идет о создании неких квази-офшорных юридических режимов, которые, однако, в отличие от обычных внутренних офшоров призваны ослабить не собственное, а внешнее регуляторное давление.

Заключение

Финансовые и экономические санкции уже стали привычным элементом международного ландшафта, и вряд ли стоит ожидать, что это положение изменится в обозримом будущем. Задача минимизации соответствующих рисков для бизнеса будет регулярно вставать перед российским государством и бизнес-сообществом, из чего вытекает объективная потребность в финансовых инновациях, позволяющих ее решать.

Защищенная и инкорпорированная сотовая компания — одна из возможных финансовых моделей в этой сфере. Вероятно, она в наибольшей степени приспособлена для снижения рисков, связанных с санкциями против организаций, действующих на определенных территориях (как, например, в случае блокирующих санкций против компаний, действующих в Крыму и Севастополе). Однако ис-

⁸¹⁶ Farrell H., Newman A.L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion // *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 42–79.

пользование этой модели потребовало бы в первую очередь создания правовых условий, что предполагает внесение соответствующих изменений в систему гражданского права, а также в налоговое, банковское, страховое и другое регулирование, касающееся повседневной деятельности российского бизнеса.

Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт⁸¹⁷

Иван Тимофеев

Экономические санкции становятся все более востребованным инструментом внешней политики. США и их союзники применяют санкции чаще, чем все остальные государства и международные организации вместе взятые: по данным Российского совета по международным делам, в 2020 г. из 850 событий, связанных с применением санкций, 712 приходилось на страны «коллективного Запада», из них США — инициатор 449 событий, а ЕС и страны-партнеры — 184 событий. При этом ключевыми объектами (мишенями) применения санкций являются Иран, Китай и Россия⁸¹⁸.

В научной литературе накоплен большой массив публикаций об использовании экономических санкций. С учетом междисциплинарного характера темы он включает в себя работы экономистов, юристов и политологов. Однако в существующих исследованиях наметился явный дисбаланс. Можно говорить о высочайшем уровне изучения политики стран-инициаторов и ущерба от санкций. Речь идет о сотнях статей и монографий, использующих количественные и качественные методы, например⁸¹⁹. Вместе с тем значительно мень-

⁸¹⁷ Впервые опубликовано в журнале «Финансовый журнал» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) (Тимофеев И.Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 8-23. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-8-23>)

⁸¹⁸ Тимофеев И.Н. Доклад № 65 Санкции против России: взгляд в 2021 г. Российский совет по международным делам. 2021. С. 7–8.

⁸¹⁹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Washington DC. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.; Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York. Cambridge University Press, 1999; Pape R.A. Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–136; Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79–98; Beirsteker T.J., Eckert S.E., Tourihno M. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York. Cambridge University Press. 2016. 422 p.; Giumelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. *The When, Where and Why of European Union Sanctions* // *European Security*. 2020. Vol. 30. No. 1. Pp. 1–23; Jones L., Portela C. *Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda* //

ше внимания уделяется политике стран-мишеней по противодействию санкциям. Существуют отдельные исследования о действиях Ирана, например⁸²⁰, Китая⁸²¹, Северной Кореи⁸²² и России⁸²³. Однако общее число работ, посвященных противодействию санкциям, значительно меньше в сравнении с количеством исследований политики стран-инициаторов. Еще более скромной является доля работ, в которых рассматриваются институты противодействия зарубежным санкциям.

Таким образом, цель статьи предполагает заполнение существующего пробела в научной литературе применительно к российским реалиям. Центральными являются следующие исследовательские вопросы: каковы ключевые направления российской политики противодействия зарубежным санкциям? В чем специфика институциональной структуры подобной политики? Каков практический опыт их реализации? Основной тезис состоит в том, что, несмотря на значительную работу по формированию новых институтов и существующий практический опыт, в российском институциональном дизайне остается целый ряд проблем. В их числе — понятийные нестыковки в нормативных актах, неочевидность распределения полномочий между институтами государственной власти, пробелы в законодательстве по ответственности за нарушение российских законов в области противодействия санкциям зарубежных государств.

⁸¹⁹ Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 2020. No. 125. Pp. 39–60; Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1339–1349; Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35; Тимофеев И.Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. №2. С. 45–55.

⁸²⁰ Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24–31; Nephew R. The Art of Sanctions. A View from the Field. New York. Columbia University Press. 2017. 232 p.

⁸²¹ Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relations // The Centre for New American Security. 24.04.2020. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition>; Кашин В.Б., Пятачкова А.С., Крашенинникова Л.С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика // Сравнительная политика. 2020. № 2. С. 123–138.

⁸²² Толорая Г.Д., Яковлева Л.Н. Экономическая стратегия КНДР после VII съезда Трудовой партии Кореи: выводы для России // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 4. С. 7–19; Захарова Л.В. Экономическая политика Северной Кореи при Ким Чен Ыне // Азия и Африка сегодня. 2016. № 6. С. 22–29.

⁸²³ Старженецкий В.В., Бутырина В.А., Курицына К.С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. 2021. № 3. С. 119–142; Connolly R. Russia's Response to Sanctions. Cambridge. Cambridge University Press, 2018. 228 p.; Likhacheva A.V. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109–131.

Под санкциями против России понимаются односторонние ограничительные меры зарубежных государств и организаций, принятые в обход решений Совета Безопасности ООН. Подобные меры включают в себя запреты на финансовые и торговые операции с отдельными российскими физическими и юридическими лицами (таргетированные санкции), секторами экономики (секторальные санкции), а также иные ограничения, включая запреты на операции с российскими суверенными облигациями. Под политикой противодействия санкциям понимаются ответные меры в адрес стран-инициаторов, а также меры по адаптации российской экономики и финансовой системы к применению зарубежных ограничительных мер. Под институтами понимаются законодательные установления и структуры органов государственной власти, созданные и используемые для решения задачи противодействия зарубежным санкциям.

Политика противодействия санкциям: институты и законодательство

Российская институциональная структура противодействия санкциям в значительной степени сформирована в последние семь лет на фоне эскалации применения ограничительных мер против России после начала украинского кризиса. Впрочем, практика применения собственных ограничений (специальных экономических мер) существовала и до 2014 г. В частности, она регулировалась Федеральным законом № 281-ФЗ от 30.12.2006. До украинского кризиса его применение было связано в основном с исполнением режимов ограничительных мер Совета Безопасности ООН. Впоследствии в новой редакции закона № 281-ФЗ (от 01.05.2019 № 83-ФЗ)⁸²⁴ понятие специальных экономических мер было отделено от понятия принудительных мер. Первые связаны с ограничительными мерами России в ответ на применение односторонних ограничений (санкций) со стороны зарубежных государств или в ответ на иные обстоятельства и деяния зарубежных стран. Вторые — с исполнением резолюций СБ ООН.

Российской институциональной структуре в области ограничительных мер свойственна определяющая роль Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Президент обладает полномочиями применять специальные экономические и прину-

⁸²⁴ Федеральный закон «О специальных экономических мерах» № 83-ФЗ от 01.05.2019 // Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902021803>

дительные меры. Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности»⁸²⁵ относит к деятельности по обеспечению безопасности «применение специальных экономических мер» (ст. 3). В ст. 4 данного закона установлено, что основные направления государственной политики в этой области определяет Президент РФ. К их числу относится «решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности» (ст. 8). Реализация политики в области безопасности возлагается на ФОИВ, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления на основе документов, разрабатываемых Советом безопасности РФ и утверждаемых Президентом РФ (ст. 4).

Упомянутый Федеральный закон № 83-ФЗ более подробно расшифровывает полномочия президента, а также определяет роль и место других органов власти. Согласно ст. 4 «решение о применении специальных экономических мер в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан... и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимаются Президентом Российской Федерации на основе предложений Совета безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации Федерального собрания... и Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации». Обе палаты парламента и Правительство РФ также имеют полномочия давать президенту предложения о применении специальных экономических мер. Похожая схема применяется и для отмены специальных экономических мер. Решение принимается президентом, а предложение может быть внесено обеими палатами Федерального собрания и Правительством РФ (ст. 5).

В отношениях Президента РФ и Федерального собрания законом заложен еще один важный механизм. Президент информирует обе палаты парламента о ходе применения специальных экономических мер не реже одного раза в шесть месяцев. Совет Федерации и Государственная дума, в свою очередь, «обсуждают информацию о ходе применения специальных экономических мер по мере ее поступления и представляют Президенту Российской Федерации предложения по повышению эффективности этих мер, а также могут предложить их отменить и (или) изменить» (ст. 6).

На Правительство РФ возлагается исполнение решений президента. Оно имеет полномочия «устанавливать перечень конкрет-

⁸²⁵ Федеральный закон «О безопасности» № 390-ФЗ от 28.12.2010 // Президент России.
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32417>

ных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношении которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений».

Подобными полномочиями наделяется и Центральный банк РФ в пределах его компетенции. Здесь важно отметить, что ЦБ представляет собой независимый публично-правовой институт, который не является органом государственной власти и не принадлежит к системе ФОИВ. Вместе с тем его полномочия «по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения»⁸²⁶.

Конституция РФ (ст. 104)⁸²⁷ наделяет обе палаты российского парламента законодательной инициативой. Депутаты Государственной думы и сенаторы могут вносить законопроекты, касающиеся применения специальных экономических мер. Законодательной инициативой обладают также Президент РФ и правительство, законодательные органы субъектов Федерации, Конституционный и Верховный суды в пределах их ведения. Иными словами, парламентские институты наряду с президентом и правительством обладают достаточно широкими полномочиями нормотворческой деятельности в области санкций.

Наряду с Федеральным законом № 83-ФЗ контуры институциональной структуры в области политики ограничительных мер задаются Федеральным законом № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04.06.2018⁸²⁸. В нем вводится понятие мер воздействия (противодействия) в ответ на недружественные действия США и других государств, в т.ч. на политические и экономические санкции. По своей сути меры воздействия (противодействия) идентичны специальным экономическим мерам. Их расшифровка в законе имеет свои отличия, хотя и не противоречит описанию специальных экономических мер в законе № 83-ФЗ. Например, в законе № 127-ФЗ под мерами воздействия (противодействия) понимается запрет или ограничение на ввоз на территорию России продукции или сырья, странами происхождения которых

⁸²⁶ Правовой статус и функции // Банк России.

URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus/

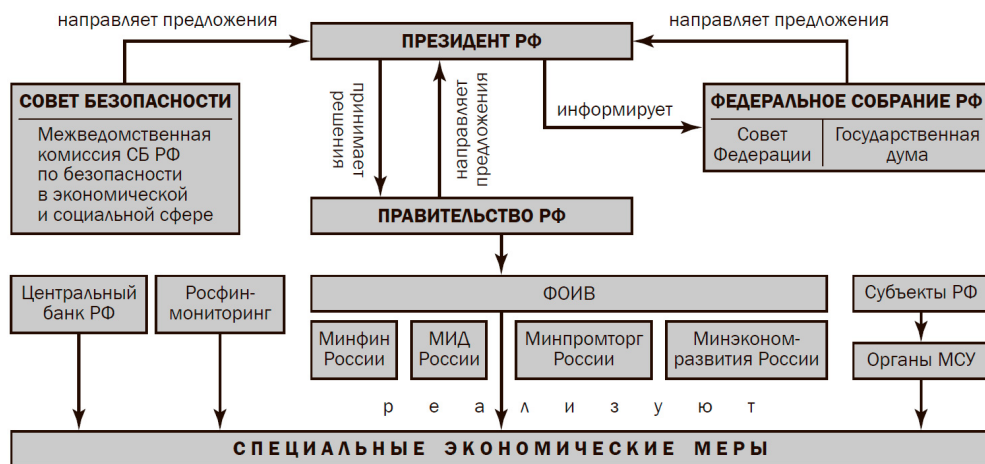
⁸²⁷ Конституция Российской Федерации // Президент России.

URL: <http://kremlin.ru/acts/constitution>

⁸²⁸ Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» № 127-ФЗ от 04.06.2018 // Президент России.

URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43117>

Рисунок 1. Институциональный механизм применения специальных экономических мер Российской Федерацией



Источник: НИР НИФИ Минфина России «Разработка предложений по повышению эффективности институционального механизма противодействия санкционным рискам и угрозам финансово-экономического развития в Российской Федерации», 2020.

являются недружественные иностранные государства или организации, действующие в их юрисдикции (ст. 2). Здесь же — запрет или ограничения на оказание ими услуг и выполнение работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, их участия в приватизации государственного и муниципального имущества (подобные меры широко представлены, например, в американском законодательстве).

Полномочиями по использованию мер воздействия (противодействия) наделяются Президент РФ и Правительство РФ (ст. 3). Они вводятся или отменяются правительством по решению президента. Президент, в свою очередь, может принимать решения по предложению Совета безопасности. Закон также вводит понятие «национального режима» в отношении товаров, происходящих из недружественных иностранных государств, и работ, выполняемых их организациями и гражданами. Подобный режим и изъятия из него вводятся в ответ на аналогичный режим зарубежных государств против России и лиц, находящихся в ее юрисдикции (ст. 4).

Закон 127-ФЗ не прописывает функции Центрального банка. Между тем режимы санкций зарубежных государств могут затрагивать российскую финансовую систему. Встречные меры могут потребовать действий, находящихся в ведении ЦБ. То есть ЦБ присут-

ствует в системе специальных экономических мер, но не отражен в системе мер воздействия (противодействия).

Противодействие санкциям: практический опыт

Ключевые указы Президента РФ и постановления Правительства РФ

За последние шесть лет в России сложилась правоприменительная практика в отношении указанных выше нормативно-правовых актов, а также была сформирована система институтов. 6 августа 2014 г. вышел Указ Президента РФ № 560⁸²⁹, который продлевался каждый год вплоть до настоящего времени. Указ запрещал либо ограничивал осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию России отдельных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских физических и юридических лиц или присоединившееся к такому решению. Указ также определял задачи правительства. Среди них: составление перечней сельскохозяйственной, сырьевой и продовольственной продукции, запрещенной к ввозу; действия по исполнению указа; принятие мер по обеспечению сбалансированности товарных рынков и недопущения ускоренного роста цен на обозначенную продукцию; организация совместно с органами власти субъектов Российской Федерации мониторинга товарных рынков и осуществление контроля за их состоянием; увеличение предложения отечественных товаров.

Во исполнение Указа Президента РФ № 560 Правительство России выпустило Постановление № 778 от 7 августа 2014 г.⁸³⁰ В нем определялся список стран, на которые распространялись специальные экономические меры, а также номенклатура сельскохозяйственных, сырьевых и продовольственных товаров, запрещенных к ввозу на территорию России. Важным элементом постановления с точки зрения институциональной структуры стало распределение поставленных задач между министерствами. В частности, за Федеральной таможенной службой закреплялся контроль за выполнением запрета

⁸²⁹ Указ Президента Российской Федерации «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» № 560 от 06.08.2014 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38809>

⁸³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации...» № 778 от 07.08.2014 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/70712500/>

на ввоз запрещенной продукции. За Министерством сельского хозяйства (совместно с высшими исполнительными органами власти субъектов Федерации) — обеспечение сбалансированности рынков и недопущения роста цен, а также (совместно с заинтересованными ФОИВ и объединениями товаропроизводителей) — разработка и реализация мер по увеличению предложения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Сдерживание цен должно было стать предметом координации Министерства сельского хозяйства, Министерства промышленности и торговли, Министерства экономического развития и Федеральной антимонопольной службы. За Министерством промышленности и торговли совместно с Министерством сельского хозяйства закреплялся мониторинг и контроль за состоянием рынков продукции, попавшей под ограничения.

По сходной схеме институциональный механизм работал и в реализации других мер. Например, 29 июля 2015 г. Президент России выпустил указ № 391⁸³¹. Он предполагал уничтожение конфискованной продукции, запрещенной к ввозу в Россию согласно указу № 560 от 2014 г. Правительство, в свою очередь, утвердило порядок и правила уничтожения подобной продукции Постановлением № 774 от 15.08.2019⁸³². С точки зрения институционального анализа важность постановления обусловлена тем, что в нем определяются государственные структуры, которые принимают решение об изъятии и уничтожении продукции. В их числе — Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Они же определяют порядок действий уполномоченных должностных лиц при изъятии и уничтожении запрещенной продукции.

Складывается правоприменительная практика и по закону № 127-ФЗ от 04.06.2018. Президент РФ подписал Указ № 592 «О применении отдельных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации»⁸³³. Полномочия по определению таких мер, а

⁸³¹ Указ Президента Российской Федерации «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» № 391 от 29.07.2015 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39975>

⁸³² Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия...» № 774 от 31.07.2015 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71149876/>

⁸³³ Указ Президента Российской Федерации «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации» № 592 от 22.10.2018 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43650>

также перечни лиц, в отношении которых данные меры применяются, президент передавал правительству. Последующие постановления правительства (№ 1300 от 01.11.2018⁸³⁴ и № 1716-83 от 29.12.2018⁸³⁵) определили ряд важных институциональных новаций. Среди новаций постановления № 1300 отметим следующие.

Впервые в российской практике определялся список физических и юридических лиц, в отношении которых действуют специальные экономические меры. До того они распространялись на товары определенных категорий и стран происхождения. Фактически Россия пошла по пути многих стран-инициаторов, формирующих списки физических и юридических лиц, в отношении которых используются ограничительные меры. В списке физических лиц числилось 322 человека. В списках юридических лиц (68 наименований) указывается название, адрес и регистрационный номер (для украинских юридических лиц — ЕДРПОУ). Сходная модель используется, например, в списках *SDN* Минфина США.

Впервые в российской практике специальных экономических мер использовалось блокирование или замораживание безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества на территории России, а также запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы России. Блокирование — ключевая ограничительная мера, используемая инициаторами санкций за рубежом (прежде всего США, Великобританией и ЕС).

Министерство финансов РФ назначалось органом, ответственным за формирование списков заблокированных лиц, предоставление временных разрешений и изъятий и отмену постановления в случае отмены ограничительных мер, введенных Украиной.

Иными словами, в России появился механизм блокирования активов, а также был зафиксирован институт, ответственный за данный механизм. Теперь Постановление № 1300 может масштабироваться под реализацию аналогичных задач на других направлениях (против других стран, а также физических и юридических лиц в их юрисдикции).

Как и в Постановлении № 778 от 2014 г., в Постановлении № 1300 определялись ФОИВ, ответственные за обеспечение сбалансированности товарных рынков и предотвращение негативного вли-

⁸³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22.10.2018 № 592» № 1300 от 01.11.2018 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/72092976/>

⁸³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22.10.2018 № 592» № 1716-83 от 29.12.2018 // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72041908/>

яния специальных экономических мер на российские организации (Минпромторг и Министерство экономического развития).

Постановление № 1716-83 расширяло и углубляло торговые ограничения, которые вводились до того. В нем отдельно прописывалась Украина как страна — источник запрещенной к ввозу продукции, а также перечень такой продукции. Новацией стало то, что в список таких товаров вошли не только сельскохозяйственные, сырьевые или продовольственные товары, но также и промышленная продукция (например, турбины, коробки передач, тракторы и др.). С точки зрения институтов в нем также появились новшества. Наряду с Федеральной таможенной службой, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Роспотребнадзором в число регуляторов были включены: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство транспорта РФ. Содействие им должно оказывать Министерство внутренних дел и Федеральная служба войск национальной гвардии РФ.

В тесной связи с Постановлением № 1300 следует рассматривать создание в структуре Министерства финансов РФ Департамента контроля за внешними ограничениями⁸³⁶. Ключевое направление работы департамента было определено как «осуществление функции Министерства по межведомственной координации по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц». Данное направление складывается из нескольких задач. Среди них: подготовка проектов нормативно-правовых актов, мониторинг развития ситуации в связи с реализацией экономических санкций, взаимодействие с органами исполнительной власти зарубежных государств, ответственных за введение ограничительных мер в финансовой сфере, выработка общесистемных и индивидуальных мер по противодействию ограничительным мерам и др.

Таким образом, в структуре исполнительной власти появилось специальное подразделение, для которого противодействие ограничительным мерам является профильной деятельностью. Вместе с тем в Положении о департаменте практически не отражено применение специальных экономических мер. Образовался дисбаланс в содержа-

⁸³⁶ Приказ Минфина России «Об утверждении Положения о Департаменте контроля за внешними ограничениями Министерства Финансов Российской Федерации» № 3272 от 28.12.2018 // Минфин России.

URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=126697-prikaz_minfia_rossii_ot_28.12.20183272_ob_utverzhenii_polozheniya_o_%20departamente_kontrolya_zavнешnimi_ogranicheniyami_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii

нии Положения и других нормативно-правовых актов. Положение о департаменте фиксирует в основном «оборонительные» действия, тогда как указы Президента РФ и постановления правительства фокусируются и на «наступательных» действиях, то есть на применении специальных экономических мер. В Положении о департаменте, например, не нашла ясного отражения задача по применению блокирующих специальных экономических мер, составлению и ведению соответствующих списков, зафиксированная Постановлением № 1300. Кроме того, в функционал департамента (и министерства в целом) не входит так называемый инфорсмент — полномочия по принуждению российских физических и юридических лиц к исполнению режима российских специальных экономических мер. В других нормативно-правовых актах принудительные функции также четко не определены.

Нарушение российского законодательства в области противодействия зарубежным санкциям: проблема ответственности

Федеральный закон № 83-ФЗ уточняет, что «Ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с реализацией специальных экономических мер, определяется федеральными законами» (ст. 4). Пока такие законы отсутствуют. Кроме того, формулировка об ответственности должностных лиц слишком узка и требует расширения и на юридических, а также на иных физических (не только должностных) лиц.

Попытки кодификации ответственности по тематике ограничительных мер предпринимались, но их сложно назвать удачными. В 2018 г. группа депутатов Государственной думы внесла проект поправок в Уголовный кодекс РФ⁸³⁷. Уголовное преследование предлагалось ввести за два вида действий.

Первый вид — исполнение решений иностранного государства, их союза или международных организаций, следствием которого стали ограничение или отказ в совершении российскими лицами хозяйственных операций или сделок. За подобные деяния предлагалось наказание в виде штрафа до 600 тыс. руб., зарплаты или дохода осужденного за период до четырех лет, либо ограничение свободы до четырех лет, либо ограничение свободы со штрафом.

Второй — умышленные действия граждан РФ, способствующих введению иностранным государством, союзом таких государств

⁸³⁷ Законопроект «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 464757-7 // Система обеспечения законодательной деятельности.
URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/464757-7>

или международной организацией мер ограничительного характера. Предлагалось наказание штрафом в размере до 500 тыс. руб., или в размере заработной платы или иного дохода за период до трех лет, либо лишение свободы до трех лет, либо арест на срок до шести месяцев, либо лишение свободы до трех лет со штрафом до 200 тыс. руб. или в размере зарплаты или дохода за период до одного года.

Обе эти меры имели мало общего с реальной потребностью в инфорсменте. Вместо того чтобы вводить административную или даже уголовную ответственность за нарушение режимов российских мер, предлагались меры за «содействие» зарубежным санкциям. Исполнение первой меры привело бы к уголовному преследованию всех российских крупных банков и большого числа компаний, работающих на внешних рынках, — все они избегают нарушать односторонние меры США и ЕС. В таком виде норма попросту невыполнима. В случае второй меры было бы непросто установить состав преступления и причинно-следственные связи между содействием и введением санкций. Обе меры могли превратиться в «резиновые статьи» УК с широким и произвольным толкованием следователями и соответствующими рисками для бизнеса и инвестиционного климата. Внесенные поправки пока не приняты.

Попытка установить ответственность за нарушение режима российских специальных мер сделана в законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ...» от 27 июля 2020 г.⁸³⁸ По крайней мере в проекте присутствуют поправки в различные законодательные акты, применяемые в случае «неоднократного в течение одного года неисполнения установленных специальных экономических мер...». Вместе с тем проект поправок важен рядом других нововведений, которые вступят в силу в случае его принятия. Они касаются уточнения основных понятий, институтов и отношений между ними.

В числе таких новаций:

- уточняется понятие юридических лиц, подконтрольных лицам, в отношении которых используются специальные экономические меры. В частности, критерием является более чем 25-процентная доля голосов в высшем органе подконтрольной организации. Данная норма по своей сути похожа на «Прави-

⁸³⁸ Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части применения специальных экономических мер, направленных на запрет (ограничение) совершения финансовых операций и (или) замораживание (блокирование) денежных средств и иного имущества блокируемых лиц, а также финансовых операций, совершаемых в интересах и (или) в пользу блокируемых лиц» № 996800-7 // Система обеспечения законодательной деятельности.

URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/996800-7>

ло 50 %», действующий в санкционном регулировании Министерства финансов США⁸³⁹;

- конкретизируется список и содержание специальных экономических мер, в том числе мер в финансовой сфере. Добавляется понятие замораживания (блокирования) денежных средств или иного имущества блокируемых лиц, а также финансовых операций в интересах блокируемых лиц;
- определяется, что специальные экономические меры, направленные на запрет финансовых операций и (или) замораживание (блокирование) денежных средств блокируемых лиц (далее — блокирующих мер), реализуются организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом. Иными словами, в институциональную структуру политики ограничительных мер включаются не только государственные органы власти, но и другие организации. В их числе — кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации и др.;
- Центральный банк РФ устанавливает надзор над реализацией блокирующих мер организациями, поднадзорными ЦБ. Он также устанавливает для них порядок предоставления информации о реализации блокирующих мер. Порядок предоставления подобной информации организациями, которые не поднадзорны ЦБ, устанавливается уполномоченными ФОИВ, определяемыми Правительством РФ;
- ЦБ и другие ФОИВ ежеквартально предоставляют информацию об исполнении поднадзорными организациями блокирующих мер уполномоченному ФОИВ, осуществляющему межведомственную координацию по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении РФ (в настоящее время таким ФОИВ является Министерство финансов).

Перечисленные меры (в случае их принятия) представляются значительным и прогрессивным шагом в формировании институциональной системы и нормативно-правовой базы политики специальных экономических мер. Блокирующие финансовые санкции закрепляются на уровне законодательного акта, а не только постановления Правительства РФ.

⁸³⁹ Об американском «Правиле 50 %» см.: Revised Guidance on Entities Owned by Persons Whose Property And Interests in Property are Blocked // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/les/126/licensing_guidance.pdf

Защита российских лиц, находящихся под зарубежными санкциями

Важным шагом по защите российских юридических лиц, уже подпавших под санкции или сталкивающихся с риском зарубежных ограничительных мер, стало Постановление Правительства РФ № 400 от 4 апреля 2019 г.⁸⁴⁰ Оно дает возможность эмитентам ценных бумаг осуществлять раскрытие или предоставление информации в ограниченном объеме в следующих случаях: если ее раскрытие может привести к применению ограничительных мер против эмитента, если эмитент уже находится под ограничительными мерами, а также если его деятельность связана с осуществлением государственного оборонного заказа.

Еще одним шагом по защите российского бизнеса стало принятие закона 171-ФЗ, который дал возможность российским юридическим лицам, в отношении которых применяются зарубежные санкции, переносить споры с зарубежными контрагентами в российские арбитражные суды⁸⁴¹. Введение данной меры было связано с тем, что «подсанкционные» российские компании сталкивались с риском отказа в доступе к справедливому правосудию за рубежом. Одна из причин — угроза вторичных санкций американских и иных регуляторов в адрес юридических компаний, оказывающих услуги российским лицам. Новый закон гарантировал российским лицам право на справедливое правосудие. Успешными случаями переноса споров стало дело «Инстар Лоджистикс» против «Нейборз Дриллинг Интернешнл Лимитед»⁸⁴² и «Царьград Медиа» против ООО «Гугл»⁸⁴³.

В целом финансовые ограничительные меры используются в практике ключевых инициаторов (США и ЕС) значительно чаще в сравнении с торговыми ограничениями. Потенциально финансовые санкции могут оказать значительно более дестабилизирующий эффект на экономику страны-мишени. Противодействие финансовым

⁸⁴⁰ Постановление Правительства РФ «Об особенностях раскрытия и предоставления информации, подлежащей раскрытию и предоставлению в соответствии с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах» и Федерального закона «О рынке ценных бумаг» № 400 от 04.04.2019» // Гарант.
URL: <https://base.garant.ru/72218422/>

⁸⁴¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации...» № 171 // Консультант Плюс. 08.06.2020.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354472/

⁸⁴² Постановление от 10.02.2020 по делу № А40-149566/2019 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/OOIhf8E2ihWK/>

⁸⁴³ Решение от 20.04.2021 по делу № А40-155367/20-12-1029 // Арбитражный Суд Города Москвы. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/29ad7bf5-7c56-4145-aff0-1f30d2856832/685313a9-ee30-489a-ae34-1eb6324aca45/A40-155367-2020_20210420_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True

санкциям зарубежных государств — ключевая задача профильных российских ведомств. Подобные санкции могут быть применены против Центрального банка (случай Ирана), против отдельных банков, а также против отдельных лиц, являющихся владельцами банков, с автоматическим распространением действия санкций на эти банки и их клиентов. Например, в марте 2014 г. международные платежные системы *Visa* и *Mastercard* перестали проводить операции по картам банка «Россия», председателем которого являлся Юрий Ковальчук. Одновременно произошла частичная блокировка по картам Собинбанка, принадлежавшего банку «Россия». Были заблокированы платежи по картам СМП Банка Бориса и Аркадия Ротенбергов⁸⁴⁴. Это было связано с первой волной персональных санкций США против России. Платежные системы опасаются штрафов Министерства финансов США за нарушение режимов американских санкций (такие штрафы привязываются к объемам сделок и их числу). В марте 2019 г. *Visa* и *Mastercard* заблокировали карты Еврофинанс Моснарбанка, после того как он попал в *SDN*-лист Минфина США за нарушение режима американских санкций против Венесуэлы⁸⁴⁵.

Угроза санкций ускорила создание в России Национальной платежной системы (далее НПС), которая могла бы обеспечивать обработку операций по банковским картам внутри России без выхода на зарубежные процессинговые центры⁸⁴⁶. В институциональном плане важным шагом стало образование Национальной системы платежных карт (НСПК) в форме акционерного общества, 100% акций которого принадлежат ЦБ РФ. Все внутрироссийские транзакции *Mastercard* и *Visa* были переведены на процессинг НСПК. В 2015 г. создана Национальная платежная система «Мир» и начался выпуск одноименных карт. К июлю 2020 г. их эмиссия составила почти 90 млн единиц. Идет активная работа по продвижению системы «Мир» за рубежом⁸⁴⁷. В структуре Центрального банка функционирование НПС курируется Департаментом национальной платежной системы.

Важным процессом для становления институциональной структуры защиты от зарубежных ограничительных мер стал курс на снижение роли доллара в российской торговле и переход к расчетам

⁸⁴⁴ *Visa* и *Mastercard* заблокировали операции банков Ковальчука и Ротенбергов // РБК. 21.03.2014.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/21/03/2014/570419cc9a794761c0ce8267>

⁸⁴⁵ Venezuela-related Designation // U.S. Department of the Treasury. 03.11.2019.

URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/nancial-sanctions/recent-actions/20190311>

⁸⁴⁶ Федеральный закон «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ от 27.06.2011 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33484>

⁸⁴⁷ Факты о картах «Мир» // Национальная система платежных карт.

URL: <https://mironline.ru/>

в национальных валютах в отношениях с зарубежными партнерами. Снижение доли доллара во взаимных расчетах расширяет возможность осуществлять сделки с лицами под санкциями США. Это связано с тем, что основным источником информации о нарушении режима санкций для американских властей являются сведения о финансовых операциях. США распространяют действие национальных законов на свою финансовую систему независимо от места совершения сделки. Транзакции, совершенные в долларах с использованием корреспондентских счетов в банках США, подпадают под действие американских законов и отслеживаются властями. Такие транзакции могут быть попросту заблокированы банками по требованию регулятора или самостоятельно во избежание нарушения законов США. Однако расчеты в рублях или иных валютах делают транзакцию «невидимой» для американских государственных структур, ответственных за инфорсмент санкций. Последние могут получить информацию о сделках из других источников (например, от спецслужб) и возбудить против нарушителей уголовное дело или начать административное расследование, однако подобная практика не может применяться массово. Поэтому курс на снижение доли доллара имеет под собой рациональные основания. Он также важен с точки зрения снижения рисков для экономики в случае обострения политических отношений с США и использования «драконовских санкций» против России. В институциональном плане предложения по снижению роли доллара были представлены банком ВТБ в 2018 г., а затем работа над ними велась Министерством финансов, Минэкономразвития и Центральным банком. Реализация соответствующего плана предполагается в период до 2024 г., и он предусматривает среди прочих мер либерализацию валютного контроля и преференции для экспортеров, использующих рублевые расчеты. В частности, были внесены изменения в Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁸⁴⁸.

Заключение

Проведенный анализ институциональной структуры в части противодействия зарубежным ограничительным мерам показывает, что в России сложился институциональный механизм применения собственных ограничительных мер. Накоплена практика взаимодей-

⁸⁴⁸ Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами...» № 265-ФЗ // Гарант. 02.08.2019.
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72260782/>

ствия ветвей власти, а также имплементации решений президента на уровне правительства. Важным шагом стало создание в структуре Министерства финансов РФ профильного Департамента контроля за внешними ограничениями, в функции которого входит также и межведомственная координация. Был осуществлен целый ряд мер, направленных на защиту финансовой системы России от влияния санкций. Среди них — создание НПС, разработка и внедрение плана «де-долларизации». Вместе с тем в институциональной структуре можно выделить целый ряд нерешенных вопросов, а также определить возможные пути ее дальнейшего развития.

На уровне законодательства сосуществуют два понятия — специальных экономических мер (Федеральный закон № 83-ФЗ) и мер воздействия (противодействия) на недружественные действия США и иных государств (Федеральный закон № 127-ФЗ). Содержание этих мер во многом совпадает. Существует риск возникновения понятийной путаницы, тем более что в профессиональном лексиконе также используются понятия ограничительных мер и санкций. Представляется полезным унифицировать использование основных понятий, ориентируясь на «специальные экономические меры» как на более универсальную категорию.

Департамент контроля за внешними ограничениями Минфина России обеспечивает функции министерства по межведомственной координации в вопросах разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере. Однако санкции против России и других стран могут быть не только финансовыми, но и торговыми (экспортные и импортные ограничения), визовыми и иными. То же касается и российских специальных экономических мер, в число которых входит, например, приостановка программ помощи, сокращение военно-технического сотрудничества, установление ограничений на туристскую деятельность, отказ от научных и научно-технических программ. В Положении о Департаменте контроля за внешними ограничениями Минфина РФ наряду с финансовой сферой также присутствует понятие экономических санкций и ограничительных мер общесистемного плана, то есть функции данного департамента могут распространяться и на нефинансовую сферу. В процессе институционального взаимодействия могут возникнуть нестыковки в понимании функций отдельных органов власти. Возможна ситуация, когда Минфин может оказаться перегружен несвойственной для его работы тематикой или, наоборот, его тематика будет прорабатываться другими ведомствами. Необходимо более тщательно определить функционал отдельных министерств и ведомств.

С учетом того что ограничительные меры бывают разных видов (финансовые, торговые, военно-технические, визовые и др.), целесообразна глубокая проработка связанного с ними функционала на уровне профильных ведомств. На данном этапе представляется малопродуктивным создание в каждом профильном ведомстве отдельного департамента по тематике ограничительных мер. Это приведет к раздуванию штатов и дублированию функций. Однако на целый ряд ФОИВ уже возложены обязанности по исполнению указов Президента РФ, постановлений правительства, федеральных законов и других нормативно-правовых актов. Здесь же возникает и вопрос международного взаимодействия по тематике санкций. В финансовой сфере такие полномочия закреплены за Департаментом контроля за внешними ограничениями Минфина России. Но на уровне других ведомств данный функционал не систематизирован. Это касается международных контактов как со странами — инициаторами санкций (США, страны ЕС и др.), так и со странами — целями западных санкций (КНР и др.). Например, финансовые санкции против России вводит Министерство финансов США, а торговые — Министерство торговли. Неизбежно возникнет вопрос, должен ли российский Минфин взаимодействовать только с Минфином США или же в его полномочиях взаимодействие со всеми зарубежными ведомствами. Кроме того, каждое ведомство ведет информационно-аналитическую работу и сбор данных по своей тематике. В круг их интересов должны попадать и вопросы ограничительных мер. Данная тема должна быть четко выделена в их работе с учетом специфики отдельных ведомств.

Использование блокирования (заморозки) активов лиц, в отношении которых со стороны России применяются специальные экономические меры, а также использование иных ограничительных мер требует исчерпывающей информации о сделках, нарушающих российское законодательство. В ряде зарубежных стран данная функция возложена на финансовую разведку (например, в США — на Офис разведки и анализа в составе Управления по борьбе с терроризмом и финансовой разведки Минфина США). В России задачи финансовой разведки выполняет Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). Ее основная задача — противодействие легализации (отмыванию) незаконных доходов, финансированию терроризма, распространению оружия массового уничтожения. Она также выполняет функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения сделок с денежными средствами или иным имуществом. В число подобных сделок могут попадать и действия, нарушающие российские

режимы блокирующих мер. Необходимо ввести мониторинг нарушений российских режимов специальных экономических мер в функционал Росфинмониторинга, а также определить параметры его взаимодействия с Министерством финансов и ЦБ по данному вопросу.

Банк России (Центральный банк РФ) как независимый орган государственной власти несет значительную долю ответственности за финансовую стабильность России. С учетом того, что финансовые санкции применяются сегодня достаточно широко, а их дестабилизирующий эффект может быть значительным, требуется тщательное нормативно-правовое определение институциональной роли, функций, полномочий и инструментов, закрепляемых за ЦБ в данной области. В настоящее время такой функционал не проработан в достаточной степени. Федеральный закон № 83-ФЗ дает Банку России полномочия запрещать совершение и (или) налагать обязанность совершения действий во исполнение решений по специальным экономическим мерам (во взаимодействии с Правительством РФ). ЦБ — один из государственных институтов, обеспечивающих реализацию специальных экономических мер. Однако данные полномочия в других нормативно-правовых актах не расшифровываются. В структуре самого Банка России противодействие санкциям и применение специальных экономических мер явно не выделено, тогда как, например, работа по незаконным финансовым операциям (таким как отмывание доходов), взаимодействие по этой теме с международными организациями (в частности, с ФАТФ), а также с Росфинмониторингом и правоохранными органами прописано достаточно четко⁸⁴⁹. Непонятны механизмы взаимодействия Банка с Минфином, иными ФОИВ, правоохранными органами по вопросу применения экономических мер и защиты российской финансовой системы от действия зарубежных санкций. Упомянутый выше проект федерального закона «О внесении изменений...» № 996800-7 закрепляет за ЦБ надзор за реализацией организациями, поднадзорными ему, специальных экономических мер. Однако данный законопроект находится лишь в стадии обсуждения. Представляется целесообразным заполнить пробелы, связанные с российскими специальными экономическими мерами и защитой российской финансовой системы от зарубежных санкций, в документах ЦБ. Конкретно речь идет о концептуальном понимании риска санкций, а также об определении полномочий отдельных структурных подразделений и первых заместителей (заместителей) председателя Банка России.

⁸⁴⁹ Распределение обязанностей между председателем Банка России и заместителями председателя Банка России // Банк России.

URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/105255/allocation.pdf>.

Вопрос об ответственности за нарушение режима специальных экономических мер России, а также действий, связанных с применением зарубежных санкций против России, ее граждан и организаций пока остается открытым. Введение мер уголовной ответственности на данном этапе, по всей видимости, преждевременно (хотя в ряде стран, включая США, уголовная ответственность существует). В настоящее время необходимо определить меры административной ответственности, по крайней мере за нарушение режима российских специальных экономических мер, зафиксировать их в Кодексе РФ об административных правонарушениях и иных нормативно-правовых актах. Обсуждение мер ответственности целесообразно проводить с участием представителей бизнеса.

Ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ определяет механизм информирования Президентом РФ Совета Федерации и Государственной думы Федерального собрания о ходе применения специальных экономических мер. Такое информирование должно осуществляться один раз в полгода. Парламент обсуждает данную информацию и вносит предложения по повышению эффективности используемых мер. Данный механизм пока существует в основном номинально. Между тем он вполне может повысить роль парламента в качестве источника независимой экспертизы политики специальных экономических мер и противодействия зарубежным ограничительным мерам.

Очевидно, что указанные пробелы будут заполняться по мере дальнейшего развития российской политики противодействия зарубежным ограничительным мерам. С учетом долгосрочного характера зарубежных санкций отечественная система институтов в данной области должна представлять собой динамическую систему, меняющуюся с учетом эволюции политики санкций в отношении России.

Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России⁸⁵⁰

Сергей Афонцев

В последние годы глобальная экономика столкнулась с выраженным снижением уровня кооперативности в регулировании международной торговли. В стратегическом тупике находится Дохийский раунд переговоров в рамках ВТО. Мега-региональные соглашения о свободной торговле, заключение которых казалось реальностью еще три-пять лет назад, либо отошли в сферу воспоминаний и надежд на отдаленное будущее (Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство, зона свободной торговли между ЕАЭС и ЕС), либо лишились своих ключевых участников (Всеобъемлющее и прогрессивное Транс-тихоокеанское партнерство, пришедшее на смену торпедированному администрации Д. Трампа Транс-тихоокеанскому партнерству), либо столкнулись с растущей неопределенностью, практически исключающей подписание в ближайшие годы обязательных к исполнению документов, охватывающих широкий круг сфер сотрудничества (Всестороннее региональное экономическое партнерство с участием КНР). Последние инициативы руководства США, в первую очередь связанные с защитой рынков стали и алюминия, а также с усилением торгового давления на КНР, впервые за несколько десятилетий дали повод всерьез говорить об угрозе начала масштабных торговых войн в мировой экономике. Согласно данным мониторинга ВТО, с середины октября 2017 г. до середины октября 2018 г. объем глобальной торговли, на которую распространяются вновь введенные ограничения, увеличился более чем в 7 раз — с 79 до 588 млрд долл. США, а дополнительные ограничения, введенные с середины октября 2018 г. до середины мая 2019 г., охватили торговые потоки еще на 339,5 млрд долл.⁸⁵¹ И хотя сегодня на рынках и в

⁸⁵⁰ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Афонцев С.А. Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 48-68. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-03)

⁸⁵¹ Overview of Developments in the International Trading Environment – Annual Report of the Director-General (Mid-October 2017 to Mid-October 2018) // World Trade Organization. 2018; Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments (Mid-October 2018 to Mid-May 2019) // World Trade Organization. 2019.

экспертных кругах преобладает точка зрения, согласно которой результатом политики давления со стороны США будут скорее уступки стран – адресатов такого давления, чем их ответные меры, полностью сбрасывать со счетов сценарий торговых войн не приходится. История мировой экономики изобилует примерами, когда амбиции политиков и конфликты международных экономических интересов приводили к воплощению в жизнь сценариев, в конечном итоге не устраивавших все стороны.

Важным элементом «ренессанса некооперативности» стала интенсификация применения экономических санкций. Жесткое санкционное давление в отношении России, выход США из «ядерной сделки», предусматривавшей смягчение санкций против Ирана, введение рядом стран санкций против Сирии и Венесуэлы, очевидным образом связанных с попытками добиться смены режимов в соответствующих странах, — звенья одной цепи, наглядно свидетельствующие о растущем использовании экономических инструментов для достижения политических целей на глобальной арене. В этих условиях перед странами и экономическими субъектами, столкнувшимися с применением (или с угрозой введения) против них экономических санкций, со всей остротой встала проблема поиска международных механизмов, призванных как минимум сократить наносимый санкциями ущерб, а в оптимальном случае — добиться отмены санкционного режима. Начиная с 2014 г. представителями российского руководства, бизнес-элит и экспертного сообщества были предприняты значительные усилия для того, чтобы оспорить правомерность применения санкционных мер (в частности, через механизмы ВТО) и получить доступ к альтернативным источникам финансовых ресурсов (в том числе через финансовые механизмы БРИКС). Однако надежды на то, что членство России в ведущих международных экономических институтах позволит успешно противостоять санкциям, оказались сильно преувеличенными. Означает ли это, что потенциал международных институтов в борьбе с санкциями был использован в недостаточной мере — или же проблема заключается в ограниченности самого этого потенциала? Какова «сравнительная антисанкционная эффективность» существующих международных институтов и какими факторами она определяется? И, главное, какие возможности взаимодействия с этими институтами может открыть с точки зрения нейтрализации санкционного давления на российскую экономику? В данной статье мы предложим ответы на соответствующие вопросы, используя в качестве основы для выводов аналитические подходы, разработанные и предложенные в рамках политико-экономического подхода к анализу экономических санкций.

Экономические санкции: политико-экономическая перспектива

Поиск ответов на поставленные выше вопросы целесообразно начать с рассмотрения сущности феномена экономических санкций. Его эволюция принципиально важна для понимания позиции международных институтов по отношению к санкционной проблематике. С точки зрения науки о международных отношениях и мировой политике экономические санкции представляют собой инструменты некооперативного воздействия на экономические интересы страны-адресата с целью обеспечить изменение ее внутренней и внешней политики (включая политику в сфере обеспечения обороны и безопасности) в направлении, предпочтительном для страны – инициатора санкций⁸⁵². Экономические санкции нацелены на устранение либо сокращение и сдерживание «нежелательного» поведения страны-адресата⁸⁵³ посредством повышения издержек такого поведения и/или ограничения (лишения) доступа к ресурсам, необходимым для его продолжения. При этом «нежелательность» того или иного варианта поведения страны – адресата санкций определяется субъектами принятия политических решений, представляющими страну – инициатор введения санкций, исходя из их понимания интересов своей страны (либо интересов международного сообщества в целом), а также исходя из их собственных интересов (максимизация международного престижа, победа на выборах, получение доступа на рынки, с которых вытеснена страна – адресат санкций, и т.д.), риторически завуалированных аргументами защиты национальных интересов и международной безопасности.

Спектр подходов, используемых для рассмотрения санкционной проблематики, достаточно широк от международно-правовых иссле-

⁸⁵² При этом вопрос о том, опираются ли соответствующие санкции на решения Совета Безопасности ООН (СВ ООН) или введены отдельными странами по собственной инициативе, в данном контексте принципиального значения не имеет: важны инструменты и цели реализуемой политики, а не характер ее юридического обоснования.

⁸⁵³ Подробнее о целях санкционной политики: Alexander K. Economic Sanctions // Law and Public Policy. 2009. 378 p.; Forrer J. Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool // Atlantic Council Global Business & Economic Program. 14.06.2017. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool/>. Сокращение «нежелательного» поведения предполагает пересмотр страной – адресатом санкций ранее принятых решений, в то время как сдерживание — отказ от принятия дальнейших решений в «нежелательном» (с точки зрения страны – инициатора санкций) направлении. Определение конкретного соотношения данных приоритетов является объектом оживленных дебатов в работах, посвященных оценке эффективности экономических санкций, ввиду сильного искушения интерпретировать случаи отсутствия дальнейших «нежелательных» шагов в период после введения санкций как показатель действенности санкционной политики — с нередким попаданием в хрестоматийную ловушку *post hoc ergo propter hoc*.

дований, акцентирующих внимание на юридических предпосылках и последствиях использования экономических ограничений для достижения политических целей, до изучения внутривнутриполитических факторов, определяющих причины принятия санкционных решений в странах инициаторах и реакцию на санкции в странах-адресатах. Важное место среди этих подходов занимает политико-экономический подход к анализу экономических санкций⁸⁵⁴, основанный на применении стандартных предположений теории общественного выбора к проблемам достижения политических целей экономическими средствами⁸⁵⁵.

Аналитические построения, характерные для данного подхода, опираются на три принципиальных утверждения по поводу мотивации субъектов, вовлеченных в санкционное противостояние, и взаимодействия между этими субъектами. Во-первых, предполагается, что санкции представляют собой клубное благо⁸⁵⁶ для экономических и политических субъектов страны-инициатора, то есть призваны способствовать достижению их интересов, но в то же время сопряжены с необходимостью нести издержки, которые соответствующие субъекты стремятся минимизировать. Это означает, что для принятия решения относительно введения санкций их сторонники в стране-инициаторе должны организовать эффективное коллективное взаимодействие между собой по «продвижению» идеи санкций, преодолевая при этом сопротивление тех субъектов внутри страны, интересам которых введение санкций противоречит.

Во-вторых, ответная реакция страны-адресата рассматривается как результат взаимодействия национальных экономических и политических субъектов, на чьи интересы прямо или косвенно влияют и введенные санкции, и предлагаемые к введению ответные меры. При этом такое влияние может быть как негативным (ущерб от ограничения внешнеэкономических связей), так и позитивным (например, в случае ухода с национального рынка зарубежных компаний-конкурентов, «устрашенных» санкциями). В зависимости от соотношения сил соответствующих субъектов введение экономических санкций

⁸⁵⁴ Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The Political Economy of Economic Sanctions // Handbook of Defense Economics. New York. Elsevier. 2007. Vol. 2. Pp. 867-911.

⁸⁵⁵ О характеристиках и аналитическом потенциале политико-экономического подхода к изучению вопросов хозяйственного регулирования и мировой политики: Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. Москва.: Комкнига. 2010. 380 с.

⁸⁵⁶ Под клубными благами (англ. *club goods*) в экономической науке понимаются совместно используемые блага с ограниченным кругом потребителей. Объем предоставления таких благ зависит от количества ресурсов, выделяемых на их создание всеми потребителями, каждый из которых определяет размер своего вклада с учетом ожидаемого вклада других потребителей.

может вести как к ослаблению, так и к усилению в стране – адресате запроса на проведение политики, ставшей поводом для введения санкций, а также создавать стимулы различной интенсивности к принятию ответных мер против страны – инициатора санкций.

Наконец, в-третьих, с учетом вышесказанного общие параметры санкционного режима и его динамика определяются балансом политических сил всех заинтересованных субъектов — сторонников и противников использования санкционного режима в стране-инициаторе, а также сторонников и противников продолжения ранее избранного курса внешней и внутренней политики в стране-адресате (в терминах политико-экономического подхода — условиями равновесия на политических рынках соответствующих стран). В частности, именно характеристики этого баланса определяют эффективность санкционного режима, понимаемую как способность введенных страной – инициатором санкционных мер обеспечить отказ страны-адресата от «нежелательной» для инициатора политики⁸⁵⁷.

В работах, посвященных анализу санкционной проблематики, можно выделить два основных направления развития политико-экономического подхода. В рамках первого проводится идентификация субъектов, участвующих в принятии решений в контексте санкционного противостояния; поведение этих субъектов затем рассматривается с точки зрения рациональной максимизации ими собственных целевых функций. Данная линия исследований оказалась наиболее продуктивной в плане построения формально-теоретических моделей санкционного противостояния, а также их эмпирического тестирования⁸⁵⁸. В рамках менее строгого теоретико-игрового направления анализа каждая страна рассматривается в качестве отдельного субъекта (*single-actor approach*). При этом выделение субъектов более низкого уровня не производится, и санкционное противостояние моделируется как результат международного взаимодействия между странами, заинтересованными в достижении внешнеполитических

⁸⁵⁷ О понятии эффективности санкций в контексте его современных интерпретаций см.: Jones L., Portela C. Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique. Working Paper No. 1671 // Research Collection School of Social Sciences, Singapore Management University, 2014; Нупеев Р.М. Экономические санкции против России и российские антисанкции: издержки и выгоды конфронтации. Москва.: КноРус. 2018. 255 с.

⁸⁵⁸ Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. International Economic Sanctions against a Dictator // Economics and Politics. 2004. Vol. 16. No. 3. Pp. 29–51; Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach // American Economic Review. 1988. Vol. 78. No. 4. Pp.786–793; Cox D.G., Drury A.C. Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions // Journal of Peace Research. 2006. Vol. 43. No. 6. Pp. 709–722; Oxenstierna S., Olsson P. The Economic Sanctions Against Russia // Swedish Defence Research Agency Paper No 2015/9. 2015.

целей и минимизации экономического ущерба. В силу очевидной методологической уязвимости предположения о том, что страны могут рассматриваться в качестве рациональных субъектов, преследующих собственные интересы (как если бы они были индивидами, а не надындивидуальными общностями), данное направление в настоящее время пользуется меньшей популярностью, однако его вклад в анализ санкционной проблематики нельзя отрицать — в частности, в том, что касается моделирования динамики санкционного противостояния по аналогии с моделями гонки вооружений⁸⁵⁹.

Принципиально важным достижением политико-экономического подхода к анализу экономических санкций является его вклад в трансформацию используемых в международной практике моделей санкционной политики. Традиционная модель, доминировавшая до середины 1990-х гг., опиралась на представление о том, что в основе эффективности санкций лежит так называемый принцип «ущерб — результат» (англ. *“pain — gain”*), в соответствии с которым вероятность изменения страной-адресатом политического курса непосредственно зависит от величины ущерба, наносимого ее экономике, а в качестве необходимого условия получения ожидаемой реакции страны-адресата рассматривалось лишение ее ресурсной базы (например, экспортных доходов, источников роста ВВП), необходимой для продолжения курса внешней или внутренней политики, «нежелательно» с точки зрения страны — инициатора санкций.

В середине 1990-х гг. исследователями было отмечено, что принцип «ущерб — результат» часто оказывается недейственным применительно к недемократическим странам-адресатам, где властные элиты могут игнорировать интересы страдающих от санкций групп населения, а также к странам, в которых существует широкий общественный консенсус относительно необходимости продолжения ранее выбранного курса внешней и внутренней политики, что обуславливает высокую готовность населения переносить причиняемый экономическими санкциями ущерб⁸⁶⁰. С учетом этих проблем была разработана доктрина таргетированных, или «умных» (*smart*), санкций,

⁸⁵⁹ Tsebelis G. Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis // *Journal of Conflict Resolution*. 1990. Vol. 34. No. 1. Pp. 3–28; Eaton J., Engers M. Sanctions // *Journal of Political Economy*. 1992. Vol. 100. No. 5. Pp. 899–928; Drezner D.W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge. Cambridge University Press. 1999; Lacy D., Niou E.M.S. *A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats* // *Journal of Politics*. 2004. Vol. 66. No. 1. Pp. 25–42.

⁸⁶⁰ Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*. Westport. Praeger. 2003; Pape R.A. *Why Economic Sanctions Do Not Work* // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 3–100.

цель которых заключается в нанесении ущерба не экономике страны в целом, а интересам политических и экономических элит страны-адресата, чтобы побудить представителей этих элит отказаться от продолжения ранее избранного политического курса⁸⁶¹.

Перечислим основные черты доктрины таргетированных санкций:

- ориентация санкций на нанесение ущерба интересам представителей элитных групп, от которых реально зависит изменение политического курса страны-адресата (запрет на поездки и совершение финансовых операций, замораживание активов и т.п.);
- ограничение (свертывание, запрет) военно-технического сотрудничества, поставок вооружений, оборудования и технологий двойного применения, совместных проектов НИОКР в соответствующих сферах;
- гуманитарные изъятия из режима санкций для обеспечения доступа гражданского населения к внешним источникам продовольствия, медикаментов, медицинского обслуживания и т.д. (помимо риторических аргументов, связанных с облегчением страданий гражданского населения в условиях санкций, данные изъятия также преследуют цель спровоцировать раскол в стране-адресате, противопоставив интересы элит и основной части населения).

С середины 1990-х гг. соответствующие принципы стали все активнее проникать в международную санкционную практику. Благодаря им появились новшества, которые заметно осложняют задачу противостояния санкциям для Российской Федерации и других стран, оказавшихся объектами санкционного давления.

Таргетированные санкции и роль международных институтов

Под влиянием доктрины таргетированных санкций в практике применения экономических санкций произошли важные изменения, имеющие непосредственное отношение к месту санкционной проблематики в повестке дня международных институтов. Во-первых, таргетированные санкции в большинстве случаев стали восприниматься

⁸⁶¹ Cortright D., Lopez G.A. Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. New York. Rowman and Littlefield. 2002; Eyler R. Economic Sanctions International Policy and Political Economy. New York. Palgrave Macmillan. 2007; Drezner D.W. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice // International Studies Review. 2011. Vol. 13. No. 1. Pp. 96–118.

как инструмент, способный побудить политические элиты страны-адресата отказаться от «нежелательного» курса поведения без оказания на соответствующую страну массированного экономического давления, затрагивающего все группы населения, и более того — без необходимости последующего (или параллельного) применения военной силы против этой страны. Тем самым было обеспечено резкое повышение «респектабельности» экономических санкций как инструмента достижения политических целей как в практике СБ ООН, так и в санкционной политике отдельных стран. Превратившись из «прекурсора войны» в «субститут войны»⁸⁶², санкции получили дополнительное моральное оправдание, снизив для стран-инициаторов репутационные издержки активного использования санкционных рычагов во внешней политике.

Во-вторых, возросли стимулы к использованию санкций без решения СБ ООН либо в формате «ООН+», когда страна – инициатор санкций, опираясь на базовое решение СБ ООН, дополняет его собственным развернутым санкционным пакетом, ссылаясь при этом на то, что соответствующие меры направлены не против страны-адресата и ее гражданского населения, а против ее элит⁸⁶³, которые зачастую подвергаются риторическим нападкам (обвинения в диктатуре, нарушениях прав человека и иных норм международного права). Данное обстоятельство обусловлено как отмеченными выше морально-репутационными эффектами, так и разнообразием инструментов, с помощью которых национальные правительства могут оказывать влияние на политические элиты страны-адресата. Чем шире у правительства страны — инициатора санкций спектр таких инструментов и чем болезненнее их применение сказывается на стране-адресате (в силу интенсивности экономических связей с ней и/или в силу роли страны-инициатора в международной системе регулирования экономических отношений), тем выше вероятность того, что страна-инициатор будет принимать санкционные решения без оглядки на СБ ООН.

При этом, в-третьих, резко усложнилась задача создания контрольных механизмов в случае, если таргетированные санкции применяются на основе резолюции СБ ООН либо группой стран вне рамок, заданных СБ ООН. Вариативность принятых на национальном

⁸⁶² Афонцев С.А. Санкции или война? Тенденции использования санкционных механизмов в международных конфликтах: докл. на междунар. конф. «Феномен мировых войн: исторические, геополитические и социокультурные аспекты». Нижний Новгород. 2014.

⁸⁶³ Thouvenin J.M. International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? The Influence of Human Rights on International Law. Springer Cham. 2015. Pp.113–129.

уровне санкционных решений и изъятия из санкционного режима в интересах гражданского населения приводят к тому, что экономические субъекты стран, имеющих активные экономические связи со страной — адресатом санкций, на практике могут изыскивать форматы продолжения сотрудничества, невзирая на режим санкций, в том числе с нарушением отдельных его положений. В этих условиях едва ли не единственным действенным рычагом «принуждения» к исполнению режима санкций оказывается угроза использования национальными правительствами штрафных мер против «нарушителей» — практика, активно применяемая США для обеспечения действенности санкционного режима против таких стран, как Куба, Иран и Россия.

Данная практика, однако, имеет ограничения: в том случае, если штрафные меры затрагивают нерезидентов, страна-инициатор рискует столкнуться с нарастанием недовольства ее политикой, что в конечном итоге может вести к ослаблению единства стран «санкционной коалиции».

Наконец, в-четвертых, таргетированные санкции оказались идеальны для создания иллюзии активной деятельности, когда не вводить санкции нельзя (в силу отношений с союзниками, электоральных соображений и т.п.), но и вредить сотрудничеству со страной — адресатом санкций желание отсутствует. В этом случае правительство конкретной страны может ограничиться минимальным санкционным пакетом, фактически не влияющим на интенсивность взаимных экономических связей (характерным примером может считаться санкционный пакет Японии против России — формально санкции действуют, но их влияние на российско-японское торгово-инвестиционное сотрудничество минимально). Подобного рода жесты, даже если они не ведут к дополнительным экономическим издержкам для страны-адресата, на дипломатическом уровне могут быть очень болезненными («еще одна страна присоединилась к режиму санкций»), в то время как возможности оспорить их в рамках существующих международных механизмов оказываются минимальными ввиду фактического отсутствия пострадавших сторон: нет ущерба — нет повода для спора.

К 2019 г. накоплен значительный международный опыт применения режима таргетированных санкций⁸⁶⁴, позволяющий судить

⁸⁶⁴ Carisch E. High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory // The International Peace Institute. 16.10.2017. URL: <https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report>; Friedman U. Smart Sanctions: A Short History // Foreign Policy. 2012; Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 3rd ed. Washington, DC. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

как об их эффективности с точки зрения достижения целей стран-инициаторов, так и о возможностях противостояния им со стороны стран-адресатов. Что касается первого аспекта проблемы, то эффективность таргетированных санкций оказалась ненамного выше по сравнению с использованием традиционной модели санкционной политики. Из числа примеров, связанных с решениями СБ ООН, успех применения таргетированных санкций можно связать только со случаями Либерии и Мьянмы, однако применительно к последней более значимую роль сыграла позиция руководства КНР, чем санкционное давление. В отношении наиболее ярких случаев применения таргетированных санкций, связанных с реализацией Резолюции СБ ООН № 986 от 14 апреля 1995 г. по Ираку и Резолюции СБ ООН № 1970 от 26 февраля 2011 г. по Ливии, вклад экономических санкций в достижение целей стран-инициаторов практически не прослеживается, причем в случае Ирака режим таргетированных санкций привел к широкомасштабным злоупотреблениям в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие», бенефициарами которой в ряде случаев — вопреки логике доктрины таргетированных санкций — выступало руководство Ирака. Санкции ООН в отношении других стран (в том числе Судана, Южного Судана и Йемена, ставшие объектами острых дискуссий в 2018 – начале 2019 гг.) так и не продемонстрировали каких-либо заметных достижений, которые можно было бы записать на счет «умных» механизмов воздействия на страны-адресаты.

Аналогичные выводы справедливы и для санкций, введенных без решения СБ ООН, — в частности, для санкционной практики США и ЕС⁸⁶⁵. Ввиду этого в современной практике в большинстве случаев наблюдается сочетание модели таргетированных санкций с «традиционной» моделью, опирающейся на принцип «ущерб — результат». В частности, в случае Ирана наблюдалось постепенное перерастание таргетированных санкций в «традиционные», предполагающие полномасштабное ограничение внешнеэкономических связей страны через отключение от международных платежных систем и нефтяное эмбарго⁸⁶⁶. Схожую эволюцию проделал санкционный режим в отно-

⁸⁶⁵ Ahn D.P., Ludema R. Working Paper No. 2017-01. Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions // U.S. Department of State Office of the Chief Economist. URL: <https://preview.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Measuring-Smartness-Understanding-the-Economic-Impact-of-Targeted-Sanctions-1.pdf>; Portela C. CEPS Working Document No. 391. The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness // Centre for European Policy Studies. 2014.

⁸⁶⁶ Galbert S. Why Iran Sanctions May Still Matter // Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter/>; Dubowitz M. The Sanctions on Iran Are Working // Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working/>

пении России. В то же время ограниченная эффективность санкций с точки зрения их влияния на внешнюю и внутреннюю политику стран-адресатов не означает отсутствия ущерба экономическим интересам этих стран. В какой мере они могут рассчитывать на минимизацию этого ущерба с использованием существующих международных механизмов? Приходится констатировать, что пока возможности привлечения таких механизмов крайне ограничены.

Во-первых, учитывая состав стран – членов СБ ООН, от данного органа невозможно ожидать каких-либо решений, направленных на ограничение автономии отдельных стран и страновых объединений — в частности, ЕС — в сфере применения санкций против стран, по которым ранее не было принято санкционных решений СБ ООН, а также в использовании «расширенных» санкций в дополнение к предусмотренным резолюциями СБ ООН. При этом издержки, связанные с рисками попадания под санкционные решения ведущих экономически развитых стран, создают у хозяйствующих субъектов достаточно мощные стимулы для того, чтобы воздерживаться от взаимодействия с адресатами санкций даже в том случае, если соответствующие санкционные решения носят односторонний характер и не имеют мандата СБ ООН.

Во-вторых, взаимодействие с международными организациями клубного типа, которые претендуют на ведущие роли в управлении глобальными экономическими процессами, но по уровню легитимности своих решений существенно уступают СБ ООН, может способствовать повышению престижа страны и снижению рисков нарастания международной изоляции, однако в плане снижения санкционного давления их роль скорее символически-репутационная, чем реальная. Конструктивное взаимодействие с такими организациями по вопросам, не связанным с введенными против страны санкциями, может повышать готовность отдельных стран – членов клуба к улучшению отношений со страной – адресатом санкций, но не более. В этом смысле показательно участие России в «Большой двадцатке», членство в ФАТФ и особенно — взаимодействие России с ОЭСР, которое осталось интенсивным даже после приостановки процесса присоединения к данной организации в 2014 г. (так, в мае 2019 г. Россия присоединилась к разработанной ОЭСР Конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения). Несмотря на прогресс, связанный с вкладом России в достижение приоритетов соответствующих организаций, едва ли есть основания ассоциировать его с возрастанием шансов на отмену или ослабление антироссийских санкций.

В-третьих, применительно к санкционным ограничениям, затрагивающим ряд сфер межгосударственных экономических отношений, в принципе отсутствуют специализированные международные организации и иные внесудебные механизмы, к которым пострадавшие от санкций страны, а также физические и юридические лица (как резиденты стран — адресатов санкций, так и резиденты третьих стран, обвиняемые в нарушении санкционного режима) могли бы обращаться за защитой своих интересов. Наиболее важной группой ограничений, для оспаривания которых соответствующих механизмов не существует, являются санкции в финансовой сфере. Уставные документы МВФ и МБРР — международных организаций, играющих ведущую роль в формировании глобальной финансовой архитектуры, не содержат положений, которые позволяли бы оспаривать правомерность финансовых санкций и добиваться их отмены. В свою очередь, региональные банки развития вправе приостанавливать сотрудничество с теми странами и хозяйствующими субъектами, в отношении которых введены санкции стран-членов безотносительно к позиции или решениям каких-либо иных международных структур. Решающее значение при этом имеет соотношение голосов в управляющих структурах соответствующих банков развития, и если большинство принадлежит представителям стран — инициаторов санкций (как в случае ЕБРР, который приостановил инвестирование в проекты на территории России в 2014 г.), возобновление сотрудничества со странами — адресатами санкций возможно не раньше, чем будут сняты санкции соответствующих стран. Возможности противодействия таким санкционным барьерам, как заморозка активов, запрет на обслуживание платежей, ограничение внешних заимствований и операций с ценными бумагами, сводятся исключительно к инструментам дипломатического воздействия на страны — инициаторы санкций и обращение к судебным механизмам, причем оба канала влияния показали крайне низкую эффективность⁸⁶⁷.

В-четвертых, в тех сферах, где возможности обращения к международным регуляторным институтам реально существуют (торговля товарами и услугами, связанные с торговлей инвестиционные

⁸⁶⁷ В частности, 13 сентября 2018 г. Европейский суд в Люксембурге (Суд справедливости ЕС) отклонил коллективный иск «Роснефти», «Сбербанка» и ряда других российских компаний относительно применения санкций ЕС (анализ обстоятельств, связанных с рассмотрением данного иска, и юридического значения принятого по нему решения см. в: Kuisma M. Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft // Yearbook of European Law. 2015. Vol. 37. No. 1. Pp. 3-26. Ранее, в марте 2017 г., Европейский суд отклонил иск компании «Роснефть» схожего содержания см.: Пресс-релиз Суда Европейского Союза № 34/17 (на фран. Cour de justice de l'Union européenne Communiqué de presse No 34/17) // Court of Justice of the European Union.

URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/ep170034fr.pdf>

меры), шансы на эффективную защиту интересов стран – адресатов санкций также минимальны. Это обусловлено тем, что единственная глобальная организация, обладающая полномочиями по отмене ограничений на международное взаимодействие в экономической сфере — Всемирная торговая организация (ВТО) — последовательно дистанцируется от вовлечения в вопросы санкционного противостояния между странами-членами. В соответствии со ст. XXI «Исключения по соображениям безопасности» Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) — одного из основных соглашений, формирующих правовую базу ВТО, страны — члены ВТО имеют право использовать ограничительные меры во внешней торговле для достижения целей, связанных с обеспечением приоритетов национальной безопасности (в числе прочего, «если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях») либо с осуществлением «любых действий во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности»⁸⁶⁸. В международной практике принята максимально расширительная трактовка данной статьи по обоим указанным пунктам, что фактически исключает возможность успешного оспаривания соответствующих ограничений в рамках механизмов ВТО. Такая практика основана на решении относительно интерпретации ст. XXI ГАТТ, принятом в 1982 г. в ответ на обращение Аргентины, оспаривавшей санкции, введенные против нее в контексте кризиса вокруг Фолклендских (Мальвинских) островов. Данная интерпретация предусматривает, что при условии «информирования в максимально полной мере» о решениях, принимаемых в соответствии со ст. XXI ГАТТ, страны — инициаторы санкций имеют полную свободу во введении соответствующих данной статье ограничений⁸⁶⁹. Фактически это означает, что ВТО устраняется от рассмотрения вопросов, связанных с введением экономических санкций по соображениям национальной безопасности, предоставляя странам-членам максимальную свободу в данной сфере⁸⁷⁰.

⁸⁶⁸ General Agreement on Tariffs and Trade. Art. XXI: Security Exceptions // World Trade Organization.

URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI

⁸⁶⁹ Действующую интерпретацию ст. XXI см. в: WTO's Guide to GATT Law and Practice. Analytical Index of the GATT. Article XXI // World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf. См. также: Смеетс М. Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО // Россия в глобальной политике. 2014. № 4. С. 21–26.

⁸⁷⁰ Smeets M. Can Economic Sanctions Be Effective? WTO Staff Working Paper No. ERSD-2018-03 // World Trade Organization.

URL: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf.

Международные институты и санкции против России

Все сказанное заставляет крайне скептически относиться к возможностям использования существующих международных институтов для минимизации ущерба, наносимого экономическими санкциями против России. При этом год от года эти возможности последовательно сокращаются, что связано с динамикой развертывания антироссийских санкций. Хронологически в применении антироссийских санкций со стороны США, ЕС и их союзников можно выделить четыре основных этапа⁸⁷¹:

Этап целевых санкций (17 марта – 15 июля 2014 г.). На данном этапе санкции были направлены исключительно против отдельных физических и юридических лиц, действия которых, как предполагается, угрожали территориальной целостности и политической стабильности Украины непосредственно в ходе и в первые месяцы после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации.

Этап секторальных санкций (16 июля – 11 сентября 2014 г.). Непосредственным поводом к их введению стало обострение вооруженного противостояния на востоке Украины и обвинения России в поддержке непризнанных Донецкой и Луганской республик. При этом санкционное давление было направлено уже не на «наказание» конкретных субъектов, а на нанесение ущерба целым секторам российской экономики (топливно-энергетическому, финансовому, военно-промышленному) безотносительно к тому, вовлечены ли компании соответствующих секторов в кризис на Украине или нет.

Этап эскалации санкций (12 сентября 2014 г. – 1 августа 2017 г.). Специфика данного этапа состояла в том, что он стартовал на фоне позитивных сдвигов в динамике конфликта на Украине после заключения Минских соглашений о прекращении огня и практических шагах по нормализации ситуации на востоке Украины. На протяжении последующего почти трехлетнего периода отсутствие прогресса в выполнении Минских договоренностей, вина за которое странами — инициаторами санкций возлагалась на Россию, использовалось в качестве основания для пролонгации решений, касающихся применения санкционного режима (в частности, регулярного продления санкций ЕС сроком на полгода и санкций США сроком на год), а также его расширения в отношении как физических, так и юридических лиц. Наиболее значительное расширение такого рода

⁸⁷¹ Афонцев С.А. Ловушка санкционного режима // Аналитические статьи Российского совета по международным делам. 03.10.2017. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima>

было предпринято США в сентябре 2016 г., когда в санкционные списки были внесены более сотни российских компаний.

Этап расширения оснований санкционного давления (со 2 августа 2017 г.). Переход к данному этапу, непосредственно связанный с подписанием президентом США Д. Трампом закона «О противодействии противникам США посредством санкций»⁸⁷², ознаменовал перенос акцентов в использовании санкционных мер с обвинений России в нарушении территориальной целостности Украины и вмешательстве в ее внутренние дела на противодействие России по широкому фронту ее внешнеполитических приоритетов, в первую очередь на евразийском пространстве. Увязка вопроса о сохранении и тем более о возможном усилении санкционного режима с вопросами, не относящимися к проблеме территориальной целостности Украины, создала новые риски эскалации санкционного давления и сделала крайне неопределенными любые прогнозы относительно комбинации политических условий, которая может открыть путь к прекращению санкционного противостояния⁸⁷³.

Угрозы нарастания экономических санкций со стороны США (с возможным присоединением к ним американских союзников) были одним из главных источников неопределенности для российской экономики в 2018 г. и остаются таковым в 2019 г. Две волны расширения американских санкций в 2018 г. — в начале апреля и в конце августа — оказались для России крайне болезненными. При этом апрельские санкции, хотя и затронули крупнейшие российские холдинговые структуры (в первую очередь «Русал» О. Дерипаски и «Ренову» В. Вексельберга), в целом оставались в рамках сформировавшейся в 2017 г. логики санкционного давления, связанной с обвинениями России во вмешательстве в американские выборы, создании угроз кибербезопасности и поддержке правительства Б. Асада в Сирии. Однако с августа 2018 г. приоритетом администрации США стало обвинение России в нарушении Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (КХО) в связи с «делом Скрипалей».

Опасность данного обвинения состоит в том, что дальнейшее усиление санкционного давления на Россию может развиваться с опорой на сценарий, ранее опробованный США в отношении Ирака, а с 2018 г. активно «продвигаемого» также в отношении Сирии. Фактический ультиматум США, предъявленный России в августе в со-

⁸⁷² Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

⁸⁷³ Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: докл. №37. Москва.: Российский совет по международным делам. 2018. 32 с.

ответствии с американским законом о контроле за биологическим и химическим оружием и его уничтожении⁸⁷⁴ (требования «гарантий» в отношении неприменения химического оружия, допуск международных наблюдателей, установление 90-дневного срока для выполнения требований) создал угрозу того, что давление на российскую экономику в последующем будет возрастать в соответствии с логикой и хронологией «этапов и дедлайнов», установленных руководством США. По расчетам ИМЭМО РАН, в случае если бы наступление первого из установленных дедлайнов (ноябрь 2018 г.) сопровождалось дальнейшим ужесточением санкций, совокупные потери российской экономики в 2018 г. могли бы превысить 1 процентный пункт упущенного роста ВВП⁸⁷⁵. Данный сценарий, к счастью, не был реализован. Однако главная заслуга здесь принадлежит не международным институтам, а позиции ключевых союзников США (в первую очередь стран ЕС), воздержавшихся от однозначной поддержки новых санкционных инициатив.

Реальность состоит в том, что потенциал использования возможностей международных институтов (в частности, механизмов ВТО) для ослабления фактических и потенциальных санкционных угроз для российской экономики крайне ограничен. С этим связан, в частности, провал попыток российских властей и представителей делового сообщества добиться ослабления и отмены санкций с использованием механизмов ВТО, на что в первые годы санкционного противостояния возлагались определенные надежды. В 2018 г. эти надежды пережили определенный ренессанс на фоне предложений ЕС и КНР по поводу реформирования действующего в рамках ВТО Органа по разрешению споров. Соответствующие предложения, однако, были сформулированы в ответ на угрозы, созданные экономическим интересам ЕС и КНР внешнеторговыми инициативами администрации Д. Трампа, и даже в случае своего успеха (крайне маловероятного с учетом позиции США) никак не помогут в деле ослабления санкционного давления на Россию с учетом принятой в ВТО интерпретации ст. XXI ГАТТ⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ Официальную позицию руководства США по этому поводу см. в: Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia // US Department of State. 08.08.2018. URL: <https://www.state.gov/imposition-of-chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act-sanctions-on-russia/>; Rennack D.E., Welt C. Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions // Congressional Research Service. 14.08.2019. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf>

⁸⁷⁵ Афонцев С.А. Ловушка санкционного режима // Аналитические статьи Российского совета по международным делам. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima>

⁸⁷⁶ ВТО готовят к реформе // Коммерсантъ. 27.11.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3812178>

Это не означает, разумеется, что участие страны в механизмах ВТО не способствует ограничению масштабов ущерба, наносимого санкциями. В этом отношении следует констатировать, что присоединение России к ВТО в 2012 г. оказало, несомненно, позитивное влияние с точки зрения ограничения масштабов санкций. Если бы Россия продолжала оставаться страной, не входящей в число членов ВТО, круг возможных санкционных мер в ее адрес мог оказаться существенно шире. В частности, можно было бы ожидать повышения импортных таможенных пошлин США и ЕС на российскую экспортную продукцию по широкому спектру товарных категорий, в первую очередь по металлам и изделиям из них, полимерам, удобрениям, железнодорожному и электротехническому оборудованию. В этом отношении механизмы ВТО сыграли важную сдерживающую роль в отношении применяемых против России экономических барьеров.

Более того, использование положений ст. XXI ГАТТ позволило России со своей стороны ввести на легитимной основе ответные меры против стран, применяющих против нее экономические санкции. Само название Указа Президента Российской Федерации № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» в явном виде содержало отсылку к приоритетам национальной безопасности и тем самым гарантировало данный документ от исков на предмет несоответствия правилам ВТО⁸⁷⁷. Более того, в случае дальнейших попыток США расширить экстерриториальное применение санкций против компаний из третьих стран, продолжающих сотрудничество с Россией (в частности, по проекту строительства газопровода «Северный поток-2»), соответствующие страны — в первую очередь страны ЕС — могут оспорить санкции в ВТО (ранее представители ЕС выражали готовность в аналогичном контексте оспорить американские санкции против Ирана и Кубы).

В сферах, не относящихся к компетенции ВТО, возможности противостояния санкциям с опорой на потенциал международных институтов у России еще меньше. Наиболее сложна ситуация в финансовой сфере. В частности, расширение экономических санкций со стороны США в августе 2018 г. привело к неожиданным для многих российских компаний проблемам, связанным с прохождением платежей по внешнеэкономическим операциям через китайские

⁸⁷⁷ Показательно, что именно благодаря доказательству адекватного использования ст. XXI ГАТТ России удалось в апреле 2019 г. выиграть в ВТО спор по иску Украины, обвинявшей российскую сторону в неправомерном ограничении транзита товаров через украинскую территорию см.: Russia – Measures Concerning Traffic in Transit. Report of the Panel WT/DS512/R // World Trade Organization. 05.04. 2019. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf

банки⁸⁷⁸. На фоне декларируемого «поворота на Восток» российской внешней политики (включая ее внешнеэкономические аспекты) возникновение соответствующих проблем может показаться парадоксальным. Между тем никакого парадокса здесь нет. С учетом рисков для российской экономики, возникающих на новом этапе санкционного противостояния, не должна вызывать удивления реакция многих китайских банков, которые по мере возможности сокращают масштабы взаимодействия с российскими компаниями. В условиях, когда в ближайшие годы в прицеле санкционного давления США может оказаться практически любая российская компания, в том числе компания малого и среднего бизнеса — например, ввиду контрактных отношений с компаниями из санкционного списка США, многие китайские банки, имеющие в большинстве своем низкий уровень взаимодействия с российским бизнесом (менее 1% совокупного объема операций), считают для себя за лучшее вообще отказаться от операций с российскими контрагентами.

Такая линия поведения наших китайских партнеров имеет ряд нелицеприятных, но вполне прагматических следствий. Во-первых, если китайский банк отказывается обслуживать операции российских компаний, то его действия практически бессмысленно оспаривать в юридическом порядке, опротестовывать по политическим каналам и тем более обращаться в международные организации. Если руководство конкретного китайского банка действительно считает, что взаимодействие с российскими контрагентами обуславливает возникновение нежелательного уровня рисков, то это — печальная, но предсказуемая реальность, являющаяся неизбежной ценой за санкционное противостояние с ведущими развитыми экономиками.

Во-вторых, платежные отношения с китайскими банками тем безопаснее, чем крупнее соответствующие банки и чем сильнее они ассоциированы с политическим руководством КНР. Оценка реальной ситуации с платежами российских компаний показывает, что максимальные риски несет взаимодействие с частными и/или региональными китайскими банками, в то время как банки «Большой четверки» (*Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China u Agricultural Bank of China*), в последние годы усилившие вовлеченность в реализацию проектов на территории Российской Федерации, демонстрируют заметно бо-

⁸⁷⁸ См., в частности: Новое китайское предубеждение // Коммерсантъ. 24.10.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3779051>; Бажанов П., Захаров А. Почему китайские банки соблюдают санкции США против россиян // Forbes. 15.11.2018. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan?ysclid=lhffmiwtrg202076396>

лее высокую степень готовности к сотрудничеству с российскими партнерами.

В-третьих, поскольку существующие двусторонние российско-китайские институты (например, механизмы сотрудничества Центрального банка России и Народного банка КНР, в том числе по вопросам обслуживания взаимных операций в национальных валютах) не в состоянии обеспечить решение проблемы, а глобальные институты не обладают полномочиями в соответствующей сфере, велико искушение возложить надежды на формирование новых многосторонних механизмов — например, на уровне институтов группы БРИКС. Однако с учетом природы сотрудничества в БРИКС⁸⁷⁹ и специфики интересов стран, входящих в данную группу, шансы на создание таких механизмов следует признать исчезающе малыми. Что же касается существующих финансовых институтов БРИКС — в частности, Нового банка развития, — то они в лучшем случае могут рассматриваться в качестве альтернативного канала привлечения средств китайских инвесторов в российскую экономику, но не решения вызванных санкционными факторами проблем сотрудничества с китайскими банками.

Заключение

Общий вывод, который можно сделать из рассмотрения вопроса о возможности опоры на потенциал международных институтов для противодействия санкционному давлению, не внушает оптимизма: существующие механизмы для этого не приспособлены, а создание новых крайне маловероятно, так как даже самые лояльные экономические партнеры отнюдь не заинтересованы в том, чтобы рисковать своими интересами во имя интересов попавшей под санкции страны. Если использовать цитату из Киплинга, в санкционном контексте *“The race is run by one and one, and never by two and two”*⁸⁸⁰, России предстоит бороться за ослабление режима санкций на основании экономических и внешнеполитических решений, которые с неизбежностью предполагают выстраивание коалиционных отношений со странами и негосударственными субъектами, заинтересованными в поддержании и развитии экономического сотрудничества на российском направлении. И хотя роль международных институтов в реализации этой стратегии сегодня энтузиазма не вызывает, определенные рекомендации в этой сфере сформулировать все же можно.

⁸⁷⁹ Сергунин А.А., Гао Ф. БРИКС как предмет изучения теории международных организаций // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 4. С. 55–73.

⁸⁸⁰ «Каждый на гонках бежит за себя, а не двое за одного» (Р. Киплинг. «Томлинсон», пер. А.И. Оношкович-Яцына. 1891).

Оспаривание экономических санкций, применяемых отдельными странами и страновыми объединениями, на уровне СБ ООН следует рассматривать как необходимый элемент дипломатического противостояния санкционному давлению. Хотя практических результатов, связанных с отменой санкций, от такой деятельности ожидать не приходится, площадка ООН должна быть использована для заявления принципиальной позиции о неправомерности применения односторонних политически мотивированных мер, наносящих системный ущерб международному экономическому сотрудничеству.

Взаимодействие с клубными механизмами управления глобальными экономическими процессами должно строиться с расчетом на то, что участие России в реализации приоритетов соответствующих организаций будет поддерживать (а в идеале — укреплять) готовность стран, заинтересованных в возобновлении полноценных экономических отношений с Россией, противодействовать усилению на нее санкционного давления. Особенно важную роль данный фактор может сыграть в деле укрепления взаимного доверия с теми странами ЕС, которые могут инициировать иски в ВТО против экстерриториального применения антироссийских санкций США, а при благоприятном развитии событий — ветировать очередное продление санкций ЕС против России. Несмотря на то что ни одна страна ЕС, экономические субъекты которой заинтересованы в восстановлении полноценных экономических отношений с Россией, на политическом уровне до сих пор не предприняла шагов по блокированию санкционных решений, вероятность такого развития событий в будущем — хотя и низкая — все же не нулевая.

Потенциал специализированных международных организаций с точки зрения борьбы за отмену антироссийских санкций следует признать минимальным, однако в случае дальнейших попыток США расширить экстерриториальное применение антироссийских санкций перспективной выглядит стратегия взаимодействия со странами, чьи хозяйственные субъекты рискуют пострадать от соответствующих действий американской администрации, для согласованной подачи в ВТО исков против США. В свою очередь, взаимодействие с международными банками развития (в первую очередь Новым банком развития БРИКС) призвано обеспечить наращивание внешнего кредитования российской экономики, хотя на полноценную компенсацию потерь, вызванных финансовыми санкциями, рассчитывать не приходится.

Набор доступных опций трудно назвать впечатляющим. Но политика — это искусство возможного, и политика противодействия экономическим санкциям с опорой на потенциал международных институтов исключением не является.

Раздел 5

**Санкции в отношении других
государств**

Американо-китайские отношения: к новой холодной войне?⁸⁸¹

*Василий Кашин
Иван Тимофеев*

В 2014 г. Россия и Запад вступили в жесткий конфликт на фоне украинского кризиса. Тогда было впечатление, что Москва обречена в одиночку противостоять мощному и консолидированному сопернику. В считанные месяцы их отношения растеряли остатки партнерства предшествовавших двадцати лет и фактически перешли в стадию новой холодной войны. В отличие от Советского Союза Россия оказалась в гораздо более уязвимом положении. Экономический, военный и человеческий потенциал страны был несоизмеримо меньше, тогда как Запад свои возможности преумножил. Кроме того, Россия избегала идеологизации своей внешней политики — в отличие от СССР, который предлагал миру полноценную идеологическую альтернативу.

Но гораздо более важным отличием представляются новые структурные реалии международных отношений. Если в XX веке противостояние «социалистического Востока» и «либерального Запада» задавало ритм и определяло структуру международных отношений, то в XXI веке конфликт России и Запада стал лишь одним из эпизодов. Главная интрига закрутилась вокруг политики Китая и характера его отношений с США, единственной глобальной супердержавой. За сорок лет, минувших с момента судьбоносных решений Дэн Сяопина, КНР совершила колоссальный рывок в экономическом, технологическом и военно-политическом отношении. В США рост Китая вызывал все большую тревогу. К началу 2020-х гг. она трансформировалась в признание Китая в качестве угрозы безопасности США и возглавляемого ими «либерального мирового порядка». Американские должностные лица открыто заговорили о новой холодной войне. Сдерживание Китая закрепилось на уровне ключевых доктринальных документов и перешло в практическую плоскость в виде нарастающего идеологического и торгово-экономического давления на Пекин. Эпидемия *COVID-19* лишь подстегнула антикитайский курс. В США прямо возложили на Китай ответствен-

⁸⁸¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 3 июня 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

ность за появление и распространение болезни. Подходы к Китаю в США подверглись радикальной идеологизации в духе — «коммунистический Китай против демократических США».

Со своей стороны, Китай всегда предпочитал избегать открытых провокаций. Он и сейчас воздерживается от резкой риторики в адрес США и Запада, хотя и предпринимает точечные ответные действия на отдельные недружественные шаги. Политике Китая не свойственен экспорт своей идеологической модели. Вне всяких сомнений, руководство КНР отдает себе отчет в том, что действия США — это не просто повышение ставок ради выгодных переговорных позиций и достижения компромиссов в будущем. Все более ясные очертания приобретает худший сценарий, включающий изоляцию КНР, выдавливание страны из высокотехнологичных цепочек добавленной стоимости, торможение роста, гонку вооружений и маргинализацию в международных делах.

Важной характеристикой начала новой холодной войны является отсутствие оформленных антагонистических коалиций. Трансатлантическая система безопасности формировалась для сдерживания СССР. Обострение отношений с Россией вдохнуло в нее новую жизнь. Но Европейский союз явно не горит желанием ввязываться в конфронтацию США и КНР, хотя и признает Америку своим ключевым союзником и партнером. Для ЕС конфронтация чревата потерей китайского рынка и множества взаимовыгодных связей. Военные союзники США в Азии (Япония, Южная Корея, Австралия и другие) в целом разделяют озабоченности Вашингтона по поводу Китая. Но вряд ли готовы к полноценной холодной войне с учетом глубины торговых отношений с КНР. Сложности возникают и с вовлечением в антикитайскую коалицию других игроков, прежде всего, Индии. У Дели свои непростые отношения и глубокие противоречия с Пекином. Но брать на себя жесткие обязательства по сдерживанию Китая под руководством США в Индии тоже не хотят.

Китай, со своей стороны, также не сформировал антизападной коалиции. Россия и КНР в доктринальных документах США перечисляются в качестве врагов через запятую. Но между ними нет военно-политического союза, хотя партнерские отношения глубоки, а уровень доверия беспрецедентно высок. Другая важная характеристика — сохранение тесных связей между Китаем и США в области экономики. То же можно сказать о большинстве союзников США. Очевидно, что расцепка их экономических связей будет иметь глобальные последствия для мирового хозяйства.

Складывающаяся ситуация ставит целый ряд вопросов. Насколько необратимо противостояние Вашингтона и Пекина? Как да-

леко оно может зайти? Каково восприятие ситуации и стратегии на стороне США — в чем причины столь активного перехода в режим холодной войны? Каковы аналогичные восприятия и стратегии в КНР? Каким образом Пекин может ответить на атаку Вашингтона? Данная статья представляет собой попытку ответа на поставленные вопросы с точки зрения двух российских экспертов, один из которых является специалистом по США, другой — по КНР. Мы попробуем воспроизвести американские и китайские перспективы на «новую холодную войну».

Растущий Китай: американская перспектива

С момента образования Китайской Народной Республики политика США в отношении КНР включала периоды как соперничества, так и партнерства. Победа вооруженных сил Коммунистической партии Китая в 1949 г. и последующее тесное сотрудничество с Советским Союзом определили политику жесткого сдерживания со стороны США. В Вашингтоне Китай рассматривался в качестве одного из ключевых противников. Вооруженные силы КНР и США непосредственно столкнулись в период Корейской войны 1950–1953 гг., а также кризисов в Тайваньском проливе (1954–1955 и 1958 гг.). США вплоть до настоящего времени оказывают масштабную военную помощь Тайваню. Экономические санкции США против Китая использовались еще до образования КНР. Так называемый Китайский комитет (*ChinCom*) действовал с 1947 г. наряду с Координационным комитетом по экспортному контролю (*CoCom*), который занимался санкциями против СССР и его союзников. Однако с конца 1960-х гг. в отношениях США и КНР произошли серьезные изменения на фоне существенного ухудшения советско-китайских отношений. США смягчили свои торговые ограничения. Американская дипломатия смогла добиться ситуации, когда Советскому Союзу приходилось сдерживать одновременно и США, и КНР. После начала реформ Дэн Сяопина сближение Китая и США продолжилось на фоне либерализации китайской торговли и быстрого наращивания торгово-экономических связей.

В 1989 г. налаживание сотрудничества споткнулось о события на площади Тяньаньмэнь. Конгресс США в феврале 1990 г. одобрил закон *PL 101-246*⁸⁸², который предусматривал обширные санкции против Китая. В той или иной степени они действуют и сегодня.

⁸⁸² Public Law 101-246, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991 // U.S. Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg15.pdf#page=16>

Речь шла, прежде всего, об ограничениях на поставки вооружений, закрытии доступа к программам помощи, жестком экспортном контроле товаров двойного назначения (спутники, ядерные технологии, компьютеры), ограничениях для оборонных компаний и другом. Тем не менее экономическое сотрудничество бурно развивалось. В законе от 2000 г. «О нормальных торговых отношениях с КНР» отмечался взрывной рост торгово-экономических отношений⁸⁸³.

В целом после окончания холодной войны и вплоть до прихода к власти в США Дональда Трампа американская политика в отношении Пекина базировалась на нескольких противоречивых, но вполне сбалансированных друг с другом установках. С одной стороны, Вашингтон исходил из выгоды торгово-экономического партнерства с Китаем. КНР рассматривалась в числе крупных растущих держав, с которыми нужно сотрудничать по широкому кругу вопросов, а заодно и вовлекать в либеральный мировой порядок. С другой стороны, американцев беспокоил постепенный рост китайской военной мощи, незавершенность рыночных реформ, высокая роль государства и непрозрачность экономики, ситуация с правами человека и недемократичная (а значит — закрытая для внешнего влияния) политическая система. Подобный баланс хорошо прослеживается в стратегиях национальной безопасности США. В них же видны и сдвиги в пропорциях двух составляющих.

Например, Стратегия 1999 г., подготовленная на излете президентства Билла Клинтона, выдержана в основном в партнерских тонах⁸⁸⁴. То же можно сказать и о Стратегии 2002 г., подготовленной уже в первый срок Джорджа Буша-младшего. Правда, в ней Китаю указывали на использование «устаревших» подходов к национальному престижу — сохранение пережитков политического режима и наращивание вооруженных сил, способных угрожать соседям⁸⁸⁵. О незавершенности китайских реформ и транзита говорится и в Стратегии 2006 г.⁸⁸⁶. Значимость КНР в качестве партнера США подчеркивается в первой Стратегии национальной безопасности Барака Обамы 2010 г. Хотя в ней и отмечается растущая военная мощь КНР,

⁸⁸³ Public Law 106-286, 2000, Normal Trade Relations for the People's Republic of China // U.S. Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ286/pdf/PLAW-106publ286.pdf>

⁸⁸⁴ A National Security Strategy for a New Century 2000 // National Security Strategy Archive. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf>

⁸⁸⁵ The National Security Strategy of the United States of America 2002 // National Security Strategy Archive. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>

⁸⁸⁶ The National Security Strategy of the United States of America 2006 // National Security Strategy Archive. 04.2002. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>

подход к ней определяется в терминах диалога (убеждения КНР в том, что растущую мощь нужно направлять в мирное русло)⁸⁸⁷. Программная статья государственного секретаря США Хиллари Клинтон 2011 г. о «тихоокеанском веке США» также была выдержана в сбалансированном тоне: да, проблемы в отношениях существуют, но они требуют постоянного диалога, независимо от того, идет ли речь об экономике или военно-политических вопросах. Проблема прав человека актуальна, но она — лишь одна из составляющих подхода США к Китаю⁸⁸⁸. Похожая парадигма прописана и в Стратегии 2015 г.⁸⁸⁹, хотя к тому времени в самих американо-китайских отношениях уже произошли некоторые изменения. Обострилась ситуация в Южно-Китайском море, в Вашингтоне громче зазвучали опасения по поводу промышленного шпионажа КНР и враждебных действий в цифровой среде. В 2015 г. Барак Обама ввел чрезвычайное положение в связи с инцидентами в цифровой среде. Исполнительный указ 13694 предписывал блокирующие и визовые санкции против тех, кто осуществляет или имеет отношение к вредоносным действиям в киберпространстве. Само появление указа было обусловлено атакой хакеров, предположительно связанных с правительством КНР и похищением личных данных более чем 4 млн американских госслужащих. Однако в самом тексте указа Китай не упоминался, а инцидент был улажен дипломатическим путем.

Сбалансированный подход США к КНР резко сместился после прихода к власти Дональда Трампа. Сдвиг в сторону конфронтации хорошо прослеживается в Стратегии национальной безопасности США 2017 г. Китай позиционируется в качестве угрозы, сходной или стоящей в одном ряду с Россией. Обе страны характеризуются как «ревизионистские державы», политика которых прямо противоположна американским интересам и ценностям. Если в предыдущих концепциях вопрос о политическом режиме в КНР проходил в порядке фоновой критики, то в 2017 г. он рассматривается уже как модель, которую Китай навязывает остальным, «экспортируя» коррупцию, практику слежки за гражданами, тем самым подрывая суверенитет своих соседей. То же касается и экономики. В предыдущих доктринах высокая роль госсектора в экономике Китая и случаи дискриминации американского бизнеса определялись в чис-

⁸⁸⁷ The National Security Strategy of the United States of America 2010 // National Security Strategy Archive. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>

⁸⁸⁸ Clinton H. America's Pacific Century // Foreign Affairs. 10.11.2011. URL: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

⁸⁸⁹ The National Security Strategy of 2015 // National Security Strategy Archive. URL: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>

ле проблем, но их роль не преувеличивалась. Теперь же китайские инфраструктурные проекты за рубежом видятся как средство достижения конкурентных преимуществ над США и проецирования своего влияния в мире. То есть из локального вопроса экономической политика Китая превратилась в вызов национальной безопасности США, а также их союзников, включая страны ЕС. В Стратегии 2017 г. нет практически ничего о партнерских отношениях с Китаем или о пользе взаимной торговли⁸⁹⁰.

Положения Стратегии 2017 г. были закреплены Белым домом в 2020 г. в документе под названием «Стратегический подход США к КНР»⁸⁹¹. Его основной посыл в том, что через сорок лет после установления дипломатических отношений и начала масштабного сотрудничества двух стран в Вашингтоне расстанутся с надеждами на демократизацию китайского государства и на его превращение в полноценную рыночную экономику. Китай не стал ни тем, ни другим. Из возможности он превращается в угрозу экономике, безопасности, ценностям и лидерству США. Вместо иллюзий об интеграции Китая в возглавляемое американцами международное сообщество, теперь требуется предельно реалистичная политика в духе соперничества великих держав. Она должна предполагать давление на Китай и его сдерживание с целью обеспечения процветания США, защиты государства, обеспечения мира с опорой на силу, а также продвижение американского влияния в мире. При этом конкуренция не должна переходить опасных рамок и не превращаться в конфронтацию или открытый конфликт. Документ обобщает претензии США в адрес Китая. В экономическом плане они сводятся к тому, что, будучи частью глобальной рыночной экономики, Китай остается нерыночным государством. Избыточная индустриализация (*industrial overcapacity*), протекционизм и инструменты государственного управления дают Китаю преимущества, которых нет у рыночных экономик. А значит, КНР развивается за их счет и ведет нечестную конкуренцию. Кроме того, угрозой безопасности США является заимствование американских технологий, создание правил, по которым американские фирмы вынуждены передавать свои технологии КНР, поглощение американских компаний, нарушение интеллектуальной собственности, а также промышленный шпионаж.

⁸⁹⁰ The National Security Strategy of the United States of America of 2017 // National Security Strategy Archive. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁸⁹¹ United States Strategic Approach to the Peoples' Republic of China // The White House. 26.05.2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>

Естественно, досталось и китайскому проекту «Один пояс, один путь». Авторы документа считают его политическим проектом по перестройке глобальных правил игры и стандартов в пользу КНР. Вместо содействия развитию он, по мнению американцев, ведет к коррупции, загрязнению окружающей среды, непрозрачным займам и финансовым операциям, а также ставит зарубежные страны в кабальную зависимость от Китая. В качестве угрозы рассматривается и возросшая активность Китая в использовании экономических инструментов в политических целях (фактически в виде санкций).

Другая группа претензий — вызов американским ценностям. Американцы исходят из того, что Китай стремится к глобальному лидерству, в том числе и через продвижение своей модели, которую авторы документа понимают как смесь особой интерпретации марксизма-ленинизма, национализма, однопартийной диктатуры, директивной экономики, подавления прав человека и контроля над наукой и технологиями в руках государства. Подобная аргументация подкрепляется отсылками к подавлению оппозиции, цензуре, ущемлению меньшинств в самом Китае.

Третья группа — вызовы в области безопасности. Китай превратился в крупную военную державу. Растет его ядерный потенциал. Кроме того, КНР стала мощным игроком в цифровом и информационном пространстве.

Все эти вызовы требуют решительных действий. Наряду с военным сдерживанием они должны подразумевать навязывание Пекину жестких, четких и проверяемых соглашений с учетом опыта многих обязательств, которые Китай нарушил в прошлом. Необходима активная деятельность силовых структур по пресечению кибершпионажа и утечки интеллектуальной собственности, противодействие информационным кампаниям и попыткам использовать обходные пути для влияния на США (например, университеты и научные центры). Согласно стратегии, следует радикально изменить баланс экономических отношений США и КНР. Документ постулирует задачу расширения влияния США, а также укрепления отношений с союзниками и партнерами в Индо-Тихоокеанском регионе. При этом отмечается, что США не собираются навязывать Китаю демократию, вмешиваться в его дела и не хотят доводить ситуацию до конфронтации. С Китаем необходимо сотрудничать там, где это соответствует интересам США.

В практическом плане администрация Трампа существенно увеличила давление на Китай. Причем курс администрации в целом получил и поддержку со стороны Конгресса. Здесь можно выделить торговые, санкционные, идеологические и военно-политические меры.

В отношении торговли США поставили цель сократить значительный дефицит торгового баланса с КНР. К 2018 г. он составлял 378,6 млрд долларов, увеличившись на 43,6 млрд в сравнении с 2017 г.⁸⁹² Уже к 2019 г. он сократился до 345,2 млрд⁸⁹³. Отчасти это стало причиной повышения американских пошлин. Американцы последовательно увеличивали их в течение 2018 г. (солнечные батареи, электроника, медицинские товары). И хотя Пекин вводил ответные пошлины и подал иск в ВТО, администрации США все же удалось навязать Китаю торговые переговоры. 15 января 2020 г. было подписано соглашение о первой фазе торговой сделки. Китай обязался существенно изменить торговый режим в области интеллектуальной собственности, трансфера технологий, сельского хозяйства, финансовых услуг и обмена валюты, а также взял на себя обязательства по расширению импорта из США. Взамен США должны были сократить ряд своих тарифов⁸⁹⁴. Впрочем, имплементация договоренностей была отложена президентом США из-за эпидемии *COVID-19*, ответственность за которую Дональд Трамп возложил на КНР.

Наряду с тарифной политикой США достаточно агрессивно вводили санкционные ограничения. Авторы прошлогоднего доклада о санкционной войне Пекина и Вашингтона отметили, что с американской стороны вырос спектр применяемых мер⁸⁹⁵. Наряду с тарифами речь шла о расширении экспортного контроля, ограничениях на китайские инвестиции, финансовых санкциях, ограничениях на импорт китайских продуктов и прочем.

Основной удар санкций против Китая пришелся на сектор телекоммуникаций. 15 мая 2019 г. президент Трамп подписал исполнительный указ 13873 «О защите информационных и коммуникационных технологий и цепочек поставок»⁸⁹⁶ и объявил чрезвычайное по-

⁸⁹² The People's Republic of China // Office of the U.S. Trade Representative.

URL: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>

⁸⁹³ Amadeo K. U.S. Trade Deficit With China and Why It's So High // The Balance. 25.10.2021. URL: <https://www.thebalance.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277>

⁸⁹⁴ Economic and Trade Agreement between the United States of America and The Peoples Republic of China // Office of the U.S. Trade Representative.

URL: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/US_China_Agreement_Fact_Sheet.pdf

⁸⁹⁵ Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship // The Center for New American Security Report. 24.04.2020.

URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition>

⁸⁹⁶ Executive Order 13873 on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // The White House. 17.05.2019.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>

ложение в связи с угрозой данному сектору со стороны иностранных государств. Чрезвычайное положение дает президенту право вводить санкции в качестве средства решения проблемы. В тот же день Министерство торговли США включило в свой черный список (*Entity List*) компанию *Huawei* — крупнейшего производителя телекоммуникационного оборудования в КНР. Санкции Минторга существенно ограничивали американские компании в поставках комплектующих и технологий для китайской компании. В тот же день Министерство торговли выпустило генеральную (общую) лицензию, которая допускала исключения на продолжение сделок. Но партнерство *Huawei* с американскими компаниями теперь оказывалось в подвешенном состоянии. Впоследствии давление на компанию увеличилось. Спустя год после попадания *Huawei* в санкционный список Минторга ведомство заявило о новых ограничениях. Теперь они распространялись на полупроводники для *Huawei*, произведенные за рубежом по американским технологиям и с помощью американского программного обеспечения⁸⁹⁷. В августе 2020 г. последовали новые ограничения для зарубежных поставщиков. Расширился список дочерних компаний *Huawei*, на которые распространялись ограничения⁸⁹⁸. Иными словами, компания лишалась возможности закупать комплектующие, например, на Тайване, в том случае если в их производстве использовались технологии и программы США.

Впрочем, проблемы у *Huawei* начались еще раньше. 1 декабря 2018 г. в Канаде была арестована финансовый директор компании Мэн Веньжоу. Арест был произведен по запросу США. Топ-менеджера *Huawei* обвинили в мошенничестве в отношении банка *HSBC* с целью обхода санкций США против Ирана. Канадские власти пока не приняли решение о выдаче Мэн Веньжоу США и отпустили ее под залог, однако ее передвижение ограничено до решения канадского суда. Сама компания считает уголовное преследование своего финансового директора политически мотивированным средством нечестной конкуренции⁸⁹⁹. Кроме того, в отношении *Huawei*

⁸⁹⁷ Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies // U.S. Department of Commerce. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts>

⁸⁹⁸ Commerce Department Further Restricts Huawei Access to U.S. Technology and Adds Another 38 Affiliates to the Entity List // U.S. Department of Commerce. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-further-restricts-huawei-access-us-technology-and>

⁸⁹⁹ Huawei Technologies Co., LTD et al. vs. U.S. Department of Justice // The United States District Court for the District of Columbia. URL: <https://www.courtlistener.com/docket/18594075/1/huawei-technologies-co-ltd-vs-us-immigration-and-customs-enforcement/>

вводились ограничения на поставку оборудования для оборонных и правительственных структур США. Такие ограничения были отражены в Законе об оборонном бюджете 2018 и 2019 гг. соответственно⁹⁰⁰. Под аналогичные ограничения попадала и другая китайская телекоммуникационная компания — *ZTE*. Ранее против нее велись расследования со стороны Минфина и Минторга США за нарушение режима санкций против Ирана. Минфину компания согласилась выплатить штраф в 100,82 млн долларов⁹⁰¹, а Минторгу — 1,4 млрд долларов⁹⁰².

Huawei и *ZTE* стали своеобразными «иконами» атаки США на китайский телекоммуникационный сектор. В августе их список пополнился китайским мессенджером *WeChat* и видеосервисом *TikTok*. Дональд Трамп запретил их использование в США отдельными исполнительными указами⁹⁰³. В указе отмечалось, что оба сервиса позволяют собирать информацию о пользователях, их местоположении и активности в интернете. Эта информация может использоваться для шантажа, шпионажа, цензуры, дезинформации и прочего. Впрочем, примеры таких действий китайских компаний Белый дом не приводил. Интересно, что спустя полтора месяца после решения Трампа Альянс пользователей *WeChat* в США добился в Федеральном окружном суде Северного округа Калифорнии отмены запрета на использование *WeChat*⁹⁰⁴. А в октябре 2020 г. Федеральным окружным судом Восточного округа Пенсильвании было приостановлено исполнение указа по *TikTok*⁹⁰⁵.

⁹⁰⁰ National Defense Authorization Act // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text>;
<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>

⁹⁰¹ Enforcement Information for March 7, 2017 // U.S. Department of the Treasury. 07.03.2017. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20170307_zte.pdf

⁹⁰² Сахраняц К. *ZTE* заплатит американским властям штраф \$1 млрд в обмен на возобновление работы в стране // Коммерсантъ. 07.06.2018.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3652021>

⁹⁰³ Executive Order on Addressing the Threat Posed by WeChat // The White House.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-wechat/>; Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-tiktok/>

⁹⁰⁴ U.S. WeChat Users Alliance et al. vs. Donald J. Trump // The United States District Court for the District Northern District of California. 19.09.2020.

URL: <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cand.364733/gov.uscourts.cand.364733.59.0.pdf>

⁹⁰⁵ Identification of Prohibited Transactions to Implement Executive Order 13942 and Address the Threat Posed by TikTok and the National Emergency with Respect to the Information and Communications Technology and Services Supply Chain. Preliminary Injunction Order by a Federal District Court // Department of Commerce. 17.11.2020. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2020-25360.pdf>

Сложности у китайских телекомов и других компаний возникают и при попытке поглощения американских технологических фирм и сервисов. Здесь на страже стоит Американский комитет по зарубежным инвестициям в США. С 2015 по 2017 гг. Комитет рассмотрел 143 сделки и заблокировал четыре из них. Среди них была попытка покупки американского производителя полупроводников Qualcomm со стороны сингапурской Broadcom. Но власти США усмотрели возможные связи сделки с КНР. В 2018 г. полномочия Комитета были расширены законом «О модернизации оценки риска зарубежных инвестиций» (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*). Теперь ведомство может вести оценки миноритарных зарубежных инвестиций в американские компании. Одновременно Минюст США запустил программу «Китайская инициатива» по противодействию китайским хакерам, лоббистам, агентам и прочим⁹⁰⁶.

Отдельное направление американской политики в отношении Китая — демократия и права человека. Здесь выделяются две ключевые темы: проблема Гонконга и ситуация в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР (СУАР). В отношении Гонконга США исходят из того, что КНР последовательно нарушает дух и букву Объединенной китайско-британской декларации по вопросу передачи Гонконга 1984 г.⁹⁰⁷ Декларация подразумевала, что восстановление суверенитета Китая над Гонконгом сохранит ему широкую автономию во внутренних делах. Речь шла о концепции «Одна страна, две системы», то есть о сохранении в Гонконге отличной от КНР системы власти и организации экономики. В 1992 г. в США был принят «Закон о политике США в отношении Гонконга»⁹⁰⁸. В частности, закон допускал заключение двусторонних экономических соглашений Гонконга и США, особый тарифный режим и целый ряд других преимуществ. Однако как минимум с начала 2000-х гг. в США все более критически относились к растущим усилиям Китая по более тесной политической и экономической интеграции Гонконга. В Вашингтоне интеграционные усилия Пекина рассматривали как прямое нарушение Объединенной декларации 1984 г. Рубежным моментом стала серия протестов жителей Гонконга 2019–2020 гг. Поводом — проект

⁹⁰⁶ Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship // The Center for New American Security Report. 24.04.2020.

URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition>

⁹⁰⁷ The Joint Declaration of the Government of the United Kingdom and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong // Constitutional and Mainland Affairs Bureau. URL: <https://www.cmab.gov.hk/en/issues/joint3.htm>

⁹⁰⁸ United States – Hong Kong Policy Act of 1992 // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/senate-bill/1731/text>

так называемого «Закона об экстрадиции», однако протесты отражали более широкий пласт проблем политической и экономической автономии. США провозгласили полную поддержку протестующих и раскритиковали политику КНР. В 2019 г. Конгресс принял, а президент США подписал закон «О защите прав человека и демократии в Гонконге»⁹⁰⁹. Закон обязывал президента использовать блокирующие и визовые санкции против тех, кто замешан в нарушении прав человека и подрыве демократии в Гонконге. Он также рекомендовал администрации пересмотреть условия экспорта в Гонконг товаров, которые можно использовать для слежки или разгона демонстраций. В 2020 г., после принятия Китаем нового закона «Об автономии Гонконга», набор санкций расширился. Статья 7 определяла санкции против зарубежных финансовых институтов, которые обслуживают транзакции лиц, нарушающих положения Объединенной декларации 1984 г. Это достаточно серьезное дополнение, так как под риском блокирующих или штрафных санкций оказываются крупные гонконгские банки. С учетом их высокой интеграции в мировую финансовую систему блокирование может привести к колоссальным потерям. В ответ на протесты и открытую поддержку Запада Пекин ужесточил национальное законодательство в отношении Гонконга. Президент США, в свою очередь, отменил статус Гонконга как особого партнера США и задействовал свою власть по закону о «Международных чрезвычайных экономических полномочиях» (*IEEPA*, 1977)⁹¹⁰, то есть на уровне исполнительной власти дал зеленый свет санкциям из-за ситуации в Гонконге. В течение 2020 г. Минфин США вводил блокирующие санкции против ряда китайских чиновников, которых в Вашингтоне считают причастными к подавлению протестов, изменению законодательства и прочему⁹¹¹. В их числе и высшие должностные лица администрации Гонконга, включая ее главу — Кэрри Лам⁹¹².

Относительно Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая США исходят из того, что китайские власти массово изолируют представителей исламских этнических меньшинств в «трудовых

⁹⁰⁹ Public Law 116-76. Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019 // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf>

⁹¹⁰ Executive Order on Hong Kong Normalization // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>

⁹¹¹ Например, Designation of Four PRC and Hong Kong Officials // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/designations-of-four-prc-and-hong-kong-officials-threatening-the-peace-security-and-autonomy-of-hong-kong/>

⁹¹² Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy. U.S. Department of Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088>

лагерях». В таких лагерях представители меньшинств, по мнению американцев, занимаются принудительным трудом, подвергаются пыткам, политической пропаганде и нарушениям прав человека. В Конгрессе неоднократно призывали к совершенствованию законодательства США по защите прав меньшинств в Китае, особенно в Синьцзян-Уйгурском автономном районе. Среди предлагаемых мер — ограничения или запрет на импорт товаров, произведенных с использованием принудительного труда, влияние на союзников и партнеров с целью ограничить импорт подобных товаров, санкции против китайских чиновников и другое⁹¹³. 17 июня 2020 г. президент Трамп подписал одобренный Конгрессом закон «О политике в области прав человека в отношении уйгуров»⁹¹⁴. Закон обязывает президента не менее одного раза в год подавать в Конгресс отчет о лицах, причастных к нарушению прав человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, а также вводить против них финансовые (блокирующие) и визовые санкции. Вскоре Минфин США опубликовал руководство для бизнеса по недопущению деловых связей с предприятиями в СУАР, которые нарушают права человека⁹¹⁵. Кроме того, блокирующие санкции были применены в отношении четырех китайских чиновников и Бюро общественной безопасности СУАР. Примечательно, что вводились они на основе «Глобального акта Магнитского», а не ранее принятого закона по правам человека в СУАР⁹¹⁶. Министерство торговли США внесло в свой черный список организаций (*Entity List*) 11 предприятий из СУАР⁹¹⁷. Экономический вред КНР от подобных действий минимален, однако они влияют на политические отношения Пекина и Вашингтона.

Наряду с Гонконгом и СУАР США также критикуют Китай за нарушение прав человека в Тибетском автономном районе КНР. Однако в настоящий момент проблема не получает столь же высокого внимания. В 2020 г. Пекин ограничил доступ в Тибет американским дипломатам, туристам и журналистам, а США в ответ ввели визо-

⁹¹³ Например, Uygur Forced Labor Prevention Act // Library of Congress. URL: https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/6753dc08-7217-4f24-9c27-911120f35a4e/2DFEF506AAAC84B14B6E504B6A1515DD_uflp.pdf

⁹¹⁴ Public Law 116-145. Uygur Human Rights Policy Act // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ145/PLAW-116publ145.pdf>

⁹¹⁵ Xinjiang Supply Chain Business Advisory // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200701>

⁹¹⁶ Global Magnitsky Designations // U.S. Department of the Treasury. 09.07.2020. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200709>

⁹¹⁷ Lester M. U.S. Adds 11 Chinese Companies to Entity List // EU Sanctions. 21.07.2020. URL: <https://www.europeansanctions.com/2020/07/us-adds-11-chinese-companies-to-entity-list/>

вые ограничения в отношении китайских чиновников и партийных функционеров, причастных к разработке и реализации политики доступа иностранцев в Тибет⁹¹⁸.

Масло в огонь растущей конфронтации США и КНР добавила эпидемия *COVID-19*. Президент Трамп многократно критиковал Китай, возлагая на него ответственность за распространение эпидемии. Против КНР в суды США было подано ряд исков, наиболее ярким из которых является иск штата Миссури⁹¹⁹. Конгресс также занял критическую позицию, особенно его республиканское крыло. На обсуждение был вынесен целый ряд резолюций, осуждающих Китай. Одна из первых появилась в Сенате еще в феврале (№ 497 от 11 февраля 2020 г.). Она отмечала заслуги китайского доктора Ли Вэньляна, одного из первых врачей, предупредивших об опасности нового вируса, умершего от *COVID-19* и ставшего, по мнению американской стороны, жертвой цензуры китайских властей. Резолюция носила вполне умеренный характер, призывая Китай к открытости и сотрудничеству с США. В то же время в ней появляются и чисто политические элементы, например, «поддержка народа Китая в его требовании свободы слова»⁹²⁰.

Последующие документы берут уже более резкий тон. Резолюция Палаты представителей № 907 от 24 марта 2020 г. осуждала КНР за цензуру сообщений о вирусе на начальных этапах распространения, за отказ сотрудничества с Центром контроля и профилактики заболеваний США в течение месяца после того, как такое предложение поступило, а также за отрицание того, что болезнь передается от человека к человеку. Сюда же добавили сюжеты, напрямую с *COVID-19* не связанные. В частности, призывы освободить задержанных уйгурских мусульман и закрыть все программы, связанные с принудительным трудом⁹²¹. Подобное смешение темы *COVID-19* с другими чувствительными вопросами лишь еще больше полити-

⁹¹⁸ Implementing Visa Restrictions under Reciprocal Access to Tibet Act // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/implementing-visa-restrictions-under-the-reciprocal-access-to-tibet-act/>

⁹¹⁹ The State of Missouri vs The People's Republic of China et al. // The United States District Court for the Eastern District of Missouri Southeastern Division. URL: https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.moed.179929/gov.uscourts.moed.179929.1.0_1.pdf?fbclid=IwAR1QXlx-9okdZDq_T-tbnzQtnAG_WkYSIPXGYbQEoUOrRcLx6viup8mKQdo

⁹²⁰ Senate Resolution 497 // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/497/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=17&s=2>

⁹²¹ House of Representatives Resolution 907 // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/907/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=1&s=1>

зировало постановку вопроса. Аналогичную резолюцию (№ 552 от 24 марта 2020 г.) приняли и в Сенате. Она напрямую возлагала ответственность за эпидемию на правительство КНР, а также призвала к международному расследованию во главе с медицинскими властями США и других пострадавших стран. Важная часть резолюции — призыв к международному сообществу подсчитать ущерб, а также обозначить механизмы компенсации ущерба со стороны КНР⁹²². Вскоре эти требования поддержала и Палата представителей⁹²³.

Любопытное развитие нарратива произошло к концу апреля 2020 г. Резолюция Палаты представителей № 944 (28 апреля 2020 г.) напрямую увязала эпидемию *COVID-19* с подавлением прав человека в Китае. Еще более интересен призыв к США и другим пострадавшим странам удерживать платежи по долгам, взятых у КНР, в счет уплаты за ущерб, нанесенный *COVID-19*. Подобное предложение особенно занимательно со стороны законодателей государства, в отношении которого Китай является крупным кредитором⁹²⁴.

Наряду с резолюциями конгрессмены отметились и серией законопроектов. 26 марта в Палату представителей был внесен законопроект о необходимости разработать стратегию возмещения ущерба за счет Китая⁹²⁵. 7 апреля в Палате предложен законопроект о посмертном награждении доктора Ли Вэньляна Золотой медалью Конгресса — высшей гражданской наградой США⁹²⁶. 4 мая объемный законопроект «Закон о справедливости в отношении жертв коронавируса» был представлен в Сенате⁹²⁷.

Ожидаемо появилась и серия законопроектов, принятие которых означало бы введение санкций против Китая. Пока таких законопроектов три. Причем с каждым новым набор предлагаемых мер

⁹²² Senate Resolution 552 // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-resolution/552/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=2&s=2>

⁹²³ House of Representatives Resolution 909 // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/909/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=5&s=2>

⁹²⁴ House of Representatives Resolution 944 // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/944/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=6&s=2>

⁹²⁵ Chinese Government Accountability Act // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6405/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=4&s=2>

⁹²⁶ Dr. Li Wenliang Congressional Golden Medal Act // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6471/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=10&s=2>

⁹²⁷ Justice for Victims of Coronavirus Act // Library of Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3588/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22china+COVID-19%22%5D%7D&r=11&s=2>

становился все более радикален. Первый проект под названием «Закон о противодействии медицинской цензуре и сокрытию информации в Китае» был предложен сенатором-республиканцем Тедом Крузом⁹²⁸. Он предполагает блокирующие санкции (заморозку активов) и визовые санкции против официальных лиц КНР, ответственных за цензуру и ограничение информации, в том числе по вопросам эпидемиологического характера. Список таких лиц президент должен будет (в случае принятия проекта) составлять не реже раза в год.

Вторым стал законопроект сенатора-республиканца Тома Коттона и ряда его однопартийцев под названием «Закон об ответственности в области общественного здравоохранения им. Ли Вэньляна». Он предполагает сходные блокирующие и визовые санкции против официальных лиц КНР, которых президент США считает причастными к цензуре медицинской информации, включая *COVID-19*. Новацией является норма о том, что президент обязан при составлении списков лиц, против которых будут вводиться санкции, учитывать мнение Конгресса, а также «надежную информацию, полученную от государств и некоммерческих организаций, ведущих мониторинг прав человека и глобальных медицинских проблем»⁹²⁹.

Наконец, третий законопроект внес хорошо известный в России сенатор Линдси Грэм и несколько его соратников по Республиканской партии⁹³⁰. В нем также присутствует смешение темы *COVID-19* и вопроса о правах человека. Президент обязывается в течение шестидесяти дней удостовериться в том, что Китай дал полный и исчерпывающий ответ по любому расследованию в отношении *COVID-19*, которое проводится США, союзниками или организации системы ООН; закрыл все продовольственные рынки (*wet markets*), которые могут стать источниками риска новых заболеваний; выпустил на свободу всех «сторонников демократии» в Гонконге, арестованных с момента начала эпидемии *COVID-19*.

Очевидно, что данные требования попросту невыполнимы. Ни технически, ни политически. В случае их невыполнения президент получает полномочия использовать как минимум два вида санкций из шести. К блокирующим и визовым ограничениям добавляются запреты на выдачу студенческих виз китайцам, запрет финансовым

⁹²⁸ Ending Medical Censorship and Cover Ups in China Act of 2020 // Library of Congress. URL: <https://www.cruz.senate.gov/files/documents/Letters/ROS20262.pdf>

⁹²⁹ Li Wenliang Global Public Health Accountability Act of 2020 // Library of Congress. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116s3600is/pdf/BILLS-116s3600is.pdf>

⁹³⁰ The Covid-19 Accountability Act // Library of Congress. URL: <https://www.hydesmith.senate.gov/sites/default/files/2020-05/COVID-19%20Accountability%20Act%20-%20Summary.pdf>

организациям США кредитовать китайские организации, блокирование кредитов в международных организациях, запрет компаниям с контрольным пакетом в руках китайцев участвовать в биржевых котировках.

Иными словами, в отличие от двух предыдущих законопроектов, речь идет уже о гораздо более радикальных мерах. Исполнительная власть США вряд ли поддержит такой законопроект в текущей редакции. Если администрация и будет применять санкции, то скорее по модели первых двух законопроектов. «Драконовские санкции» в редакции Линдси Грэма чреваты большим ущербом для самих американцев. Администрация Джо Байдена вряд ли радикально изменит курс в отношении КНР. Байден может вернуться к исполнению обязательств по первой фазе торговой сделки (Трамп от ее выполнения отказался под предлогом *COVID-19*). Однако фундаментальный разворот политики США в отношении Китая произойдет вряд ли. Вашингтон взял курс на технологическое сдерживание КНР, и от этого курса не откажется.

Соперничество США и Китая в военно-политической сфере

Особенностью китайско-американских отношений является то, что их динамика в военной области длительное время полностью не совпадала с динамикой в сферах политики и экономики. Рост китайско-американской военной напряженности — длительный, постепенный и неуклонный процесс, прослеживаемый по крайней мере с конца 1990-х гг. и развивавшийся долгое время на фоне бурного прогресса в экономических связях двух стран и относительной стабильности в их политическом взаимодействии.

Отношения в сфере обороны и разведки, таким образом, выступали в качестве предвестника будущей деградации отношений в целом. К сожалению, за редкими исключениями эти предвестники в целом не получали должного внимания в мире вплоть до недавнего времени. Военно-политические аспекты китайско-американских отношений было принято считать второстепенными по сравнению с экономическими факторами и даже с «мягкой силой».

Триггером для фундаментальных изменений в отношениях КНР и США в сфере безопасности стал уже забытый многими в мире эпизод вооруженного конфликта между НАТО и Югославией вокруг Косова. 7 мая 1999 г. американский бомбардировщик В-2 нанес удар пятью корректируемыми авиабомбами по китайскому посольству в

Белграде, что привело к гибели трех китайских журналистов и ранению 27 человек.

Стороны до сих пор интерпретируют инцидент по-разному. Согласно официальной американской версии, речь шла о трагической ошибке, связанной с неправильным определением координат цели. Вина за инцидент, по этой версии, лежала на одном из офицеров Центрального разведывательного управления. США принесли официальные извинения в связи с инцидентом уже на следующий день и в дальнейшем выплатили денежную компенсацию китайскому правительству и семьям погибших. Важно отметить, что, вместе с тем, США отказались назвать и наказать виновных в произошедшем⁹³¹.

Китай, несмотря на согласие считать инцидент исчерпанным после выплаты компенсаций и принесения извинений, не принял версию об ошибочном характере бомбардировки. Мнение о том, что удар носил преднамеренный характер осталось в КНР доминирующим, хотя признавалось, что необязательно приказ о нем исходил непосредственно от руководства США высшего уровня. В обоснование данной точки зрения приводились доводы как военного, так и политического характера⁹³².

Истинную природу «Инцидента 85», как он называется в Китае (в честь 8 мая, когда, по пекинскому времени, был нанесен удар), в настоящее время едва ли реально установить. Что действительно важно, китайская оценка причин удара дала старт серьезным изменениям сначала в китайском, а потом и американском военном планировании. Эти перемены, происходившие постепенно, спровоцировали дискуссию в китайском руководстве о природе новых отношений с США.

Несмотря на внешнюю нормализацию отношений с США, Политбюро ЦК КПК инициировало масштабную и, по-видимому, затратную программу военно-технической модернизации, известную как «Программа 995» (995 — «май 99»). Программа была нацелена на ускорение целого ряда программ развития прорывных военных технологий и сыграла, по оценкам самих китайских военных, большую роль в ускорении военной модернизации Народно-освободительной армии Китая (НОАК)⁹³³.

⁹³¹ Chinese Embassy Bombing in Belgrade: Compensation Issues // CRS Report for Congress. 12.04.2000. URL: <http://congressionalresearch.com/RS20547/document.php>

⁹³² Perry J. Operation Allied Force: The View from Beijing // U.S. Airforce. URL: <https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ/journals/Chronicles/Perry.pdf>

⁹³³ Cheung T.M. US—China Military Technological Competition and the Making of Chinese Weapons Development Strategies and Plans: Research Brief // The Study of Innovation and Technology in China. 28.02.2017. URL: <https://escholarship.org/content/qt43m5m3gp/qt43m5m3gp.pdf>

Практически одновременно появились явные признаки изменений в восприятии отношений с КНР в сфере безопасности и в США. Закон о военном бюджете на 2000 финансовый год от 5 октября 1999 г. вводил практику публикации ежегодного доклада Пентагона о китайской военной мощи. Помимо этого, он содержал нормы, касавшиеся ужесточения правил экспортного контроля в отношении поставок технологий двойного назначения в Китай, требовал создания специального центра по изучению китайских вооруженных сил в Национальном университете обороны США. От президента также требовалось представлять Конгрессу ежегодные доклады о китайской разведывательной деятельности в отношении США⁹³⁴.

Стали предприниматься более активные шаги по укреплению системы американских союзов на Тихом океане и расширению американского присутствия. В числе первых мер можно отметить изменение подходов к военно-техническому сотрудничеству с Тайванем в начале первого президентского срока Джорджа Буша — уже с 2001 г. меняется характер американо-тайваньских дискуссий по вопросам перевооружения. Если ранее остров выступал просителем новых систем оружия и его просьбы часто встречали отказ США, не желавших провоцировать Китай, то теперь американские представители убеждали тайваньское руководство более энергично вкладываться в оборону.

1 апреля 2001 г. между КНР и США произошел опасный военный инцидент — столкновение над Южно-Китайским морем самолета радиотехнической разведки ВМС США *EP-3 Aries* и китайского истребителя *J-8II*. Американский самолет-разведчик, приблизившийся к контролируемым китайцами Парасельским островам, был перехвачен истребителем авиации ВМС НОАК. Сближение самолетов завершилось столкновением, при этом китайский самолет упал, а его пилот майор Ван Вэй погиб. Американский самолет получил тяжелые повреждения и совершил вынужденную посадку на острове Хайнань, где его экипаж из 24 человек был арестован.

Экипаж и самолет были возвращены США лишь спустя десять дней, после того, как китайцы изучили находившиеся на борту *EP-3* секретное оборудование и документы, а также получили от США так называемое «письмо двух сожалений». В письме за подписью американского посла в КНР Джозефа Прюэра выражалось сожаление

⁹³⁴ Public Law 106-65, National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2000 // U.S. Government Printing Office.

URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ65/html/PLAW-106publ65.htm>

в связи с гибелью китайского пилота и вынужденной посадкой на острове Хайнань без предварительного разрешения китайской стороны⁹³⁵.

В китайско-американских отношениях обозначился тренд к росту напряженности, однако он был прерван событиями 11 сентября 2001 г. и последующим переключением американского внимания сначала на войну с террором, а затем и на иракскую военную авантюру. Китай получил длительную, фактически десятилетнюю стратегическую передышку.

Разумеется, процесс постепенного ухудшения отношений двух стран не остановился полностью. С китайской стороны 2000-е гг. были периодом рекордного роста китайского военного бюджета. Этот процесс стартовал еще в конце 1990-х гг. Между 1999 и 2008 гг. военный бюджет рос максимальными в истории КНР темпами — в среднем на 16,2% в год⁹³⁶. Рост происходил на фоне быстрого расширения китайской экономики, подпитываемого экспортной экспансией после вступления КНР в ВТО, тем не менее носил опережающий характер по отношению к китайскому ВВП.

Со своей стороны, США предпринимали шаги по дальнейшему укреплению своих военных союзов с Японией и Республикой Корея — под предлогом нарастающей северокорейской угрозы. В 2004 г. Япония и США соглашались с необходимостью несколько сократить присутствие американских сил в Японии, перебазировав их на остров Гуам. В результате принимается решение о многолетнем строительстве масштабной, многомиллиардной по стоимости американской военной инфраструктуры на острове⁹³⁷, которая должна была более чем компенсировать будущее сокращение присутствия в Японии.

2000-е гг. были также временем постепенного роста внимания в заявлениях американских государственных лиц, а также в экспертных публикациях к тематике китайского шпионажа. Публикуемые открытые данные позволяют сделать вывод о резком ужесточении противостояния сторон в сфере технической и агентурной разведки в этот период. Одним из раздражителей в китайско-американских отношениях становятся все более частые акты китайского кибер-

⁹³⁵ The letter that led to release of U.S. crew // CNN. 11.04.2001.

URL: <https://edition.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/04/11/prueher.letter.text/>

⁹³⁶ Bitzinger R. Modernizing China's Military 1997–2002 // China Perspectives. 2011. No. 4. Pp. 7–15.

⁹³⁷ Military Buildup on Guam: Costs and Challenges in Meeting Construction Timelines // United States Government Accountability Office. 27.06.2011.

URL: <https://www.gao.gov/new.items/d11459r.pdf>

шпионажа в отношении США. Однако в течение двух президентских сроков Джорджа Буша военному сдерживанию Китая не уделялось первостепенного значения. Некоторые меры его администрации в области военного планирования прямо противоречили решению этой задачи, поскольку были направлены на повышение потенциала вооруженных сил США в сфере против повстанческих операций за счет сокращения программ разработки и производства новейших систем оружия, таких, как истребитель F-22.

Для КНР 2000-е гг. были временем глубокой трансформации ее военно-промышленного комплекса и технического облика Народно-освободительной армии Китая. Именно в этот период по многим направлениям производства вооружения и военной техники китайская промышленность совершила прыжок сразу через одно-два поколения, перейдя, например, от выпуска истребителей второго поколения сразу к производству машин четвертого поколения.

Начинают приносить ощутимые плоды десятилетия заимствований иностранных технологий военного и двойного назначения в Европе, Израиле и странах бывшего СССР. К концу 2000-х гг. Китай превратился в новую великую военно-промышленную державу, достигнув высокого уровня самообеспечения военной техникой и вооружением. С точки зрения направления военной мысли и стратегии развития вооруженных сил, НОАК уже с конца 1990-х гг. явно и целенаправленно готовилась к возможному столкновению с США. Опыт американских войн в Ираке и Югославии тщательно изучался, велась масштабная работа по обобщению и изучению американской военной мысли.

В период конца 1990-х — начала 2000-х гг. появляются оригинальные китайские стратегические концепции, авторы которых пытались найти пути для нейтрализации военного превосходства Соединенных Штатов. Среди таковых можно отметить концепцию интегрированных электронно-сетевых военных действий (*Integrated Network-Electronic Warfare*) генерал-майора Дай Цинмина, предполагавшую разрушение информационной инфраструктуры вооруженных сил США с целью лишить противника их ключевых преимуществ.

В 1999 г. выходит знаковая книга «Война без границ» (超限战) полковников ВВС НОАК Цяо Ляна и Ван Сянсуэя. Опубликованная еще до «Инцидента 85», она получила широкую известность после него. Книга идентифицировала ряд предполагаемых слабостей США в военной, политической, экономической сферах и призывала к комплексному подходу к ведению борьбы, в рамках которого применение военных, правовых, политических и экономических

инструментов воздействия на противника осуществлялось бы комбинированно⁹³⁸.

В 2000-е гг. КНР приступила к быстрому строительству океанского военно-морского флота. Развитие НОАК продолжалось по линии дальнейшего сокращения сухопутных войск и снижения их роли при усилении военно-морских сил.

Во второй половине 2000-х гг. начали показывать результат стартовавшие еще в 1980-е гг. программы создания нового поколения стратегических вооружений — с 2006 г. Вторая артиллерия (стратегические ракетные войска) НОАК получает в свое распоряжение первые в истории КНР мобильные твердотопливные межконтинентальные баллистические ракеты *DF-31*. У КНР наконец появляется относительно надежное средство ядерного сдерживания США. В середине 2000-х гг. стартуют испытания противоспутникового оружия различных типов.

Тогда Китай по-прежнему делал ставку на применение разного рода асимметричных инструментов сдерживания США, в частности на значительный арсенал ракет средней и меньшей дальности в неядерном снаряжении, кибероружие, наземные средства ПВО. Однако по мере увеличения ресурсов, находившихся в распоряжении китайского государства, в китайском военном строительстве намечался все более очевидный переход к полноценному соперничеству с США с созданием мощных флота и ВВС.

Этапным событием, ясно продемонстрировавшим новые возможности КНР, стал большой парад китайских вооруженных сил в честь 60-летия КНР 1 октября 2009 г. После парада китайская риторика заметно изменилась: впервые открыто признавалось, что КНР приближается к уровню военного производства ведущих развитых военно-промышленных держав. Именно в этот период, в начале первого президентского срока Барака Обамы, начинается новый этап в американском военном планировании в отношении КНР. США в это время, как казалось, добились решающего перелома в войне в Ираке и были готовы вывести оттуда войска. В скором времени наметились и успехи в борьбе с террором (2 мая 2011 г. в пакистанском Абботабаде убит Усама Бен Ладен).

О переориентации военной мысли в направлении решения новой задачи — сдерживания Китая — говорило появление первой специализированной концепции ведения боевых действий, названной Воздушно-морским сражением (*AirSea Battle*) — по аналогии со старой «антисоветской» концепцией Воздушно-наземного сражения

⁹³⁸ Лян Ц. Сянсуэй В. Война без границ (на кит. 超限战) // Xiaohx.
URL: <https://v1.xiaohx.org/227943>

(*Airland Battle*) времен холодной войны. Меморандум о разработке новой оперативной концепции Воздушно-морского сражения был подписан в сентябре 2009 г. начальником штаба ВВС США генералом Нортоном Шварцем и начальником штаба ВМС США адмиралом Гэри Рафхэдом⁹³⁹.

Концепция и публикации о ней отталкивались главным образом от американских оценок возможностей по ограничению свободы маневра (*anti-access/area denial, A2/AD*), в меньшей степени рассматривались возможности Ирана. Характерно, что в ранних публикациях Россия упоминалась главным образом как поставщик вооружений и военной техники Китаю. Концепция была направлена на поражение китайских сил путем нанесения ударов по системе управления вооруженными силами, радиолокационным станциям и другим критически важным элементам военной инфраструктуры. Подобный поворот в военном планировании закреплялся некоторыми последующими действиями администрации Барака Обамы в рамках объявленного в 2012 г. курса поворота в Азию. Этот курс подразумевал размещение в регионе дополнительных сил и расширение присутствия американского флота в регионе. Продолжалась политика укрепления союзнических отношений с Японией и Южной Кореей, наращивалась поддержка Тайваня.

В то же время темпы реализации мер по военному сдерживанию Китая на Тихом океане оставляли желать лучшего. Отчасти это было связано с обострением военно-политических проблем США в других регионах мира. Затяжной конфликт в Сирии, наступление ИГИЛ* в Ираке, начавшийся в 2014 г. затяжной кризис в отношениях с Россией не позволяли осуществить желаемое перераспределение сил и ресурсов в пользу Тихого океана.

На фоне успешных мер администрации Обамы по сдерживанию КНР методами экономической дипломатии (прогресс Транстихоокеанского партнерства) военная составляющая, очевидно, отставала. США постепенно наращивали активность своего флота в Южно-Китайском море, восстанавливали военные связи со странами Юго-Восточной Азии, но резкого усиления военного присутствия не происходило. Для КНР, с другой стороны, первая половина 2010-х гг. стала временем быстрого наращивания военной мощи, прежде всего в военно-морской сфере и в сфере стратегических вооружений.

В области стратегического оружия многие из программ, запущенных годы назад, тоже стали окупаться. В 2015 г. состоялся первый

⁹³⁹ Krepinevich A.F. Why AirSea Battle? // CSBA. 19.02.2010.

URL: <https://csbaonline.org/research/publications/why-airsea-battle>

* Организация, деятельность которой запрещена в России.

выход китайской атомной ракетной подводной лодки на боевое патрулирование. В ускоренном темпе в войска поступали первые межконтинентальные баллистические ракеты с разделяющимися головными частями индивидуального наведения, твердотопливные межконтинентальные баллистические ракеты. Быстро увеличивалась численность крылатых и баллистических ракет средней дальности. Китай перешел к устойчивому наращиванию своего ядерного арсенала.

В военно-морской сфере Китай к середине десятилетия вышел на показатели суммарного водоизмещения вводившихся ежегодно в строй боевых кораблей основных классов, превышавшие американские вдвое⁹⁴⁰. Происходил и быстрый рост технических возможностей китайских вооруженных сил сразу по всем направлениям.

В 2015 г. Китай запустил масштабную военную реформу, которая позволила приблизить систему управления НОАК к современным образцам, повысив уровень межвидового взаимодействия. Продолжалось развитие ядерных сил и сил общего назначения. В последние годы стало возможным говорить о выходе КНР на передовые позиции по ряду направлений развития военной техники и вооружения.

Например, продемонстрированный китайцами на параде 1 октября 2019 г. ракетный комплекс *DF-17* является первой в мире системой с баллистической ракетой средней дальности, оснащенной планирующим гиперзвуковым боевым блоком. США рассчитывают получить первую батарею подобных ракет не ранее 2023 г.

Уникальными являются развертываемые китайцами комплексы противокорабельных баллистических ракет *DF-21D*, *DF-26D*, а также ракетный комплекс *DF-100*, оснащенный сверхзвуковой крылатой ракетой средней дальности. Китай стал второй страной мира, самостоятельно развернувшей выпуск истребителей пятого поколения. С 2014 г. КНР занимает второе после США место по численности спутниковой группировки. Как весьма сильные рассматриваются позиции КНР в развитии различных видов противоспутникового оружия.

Обозначилась возможность полноценной гонки вооружений, в которой перспективы США начинают выглядеть все менее однозначно. На первый взгляд США сохраняют более чем четырехкратное превосходство над КНР по номинальному объему военного бюджета — бюджет 2020 г. — 721,5 млрд долларов у США и 178 млрд долларов у КНР. Даже с учетом предполагаемых скрытых статей китайского военного бюджета превосходство будет как минимум трехкратным —

⁹⁴⁰ Lague D., Lim B.K. China's vast fleet is tipping the balance in the Pacific // Reuters. 30.08.2019.

URL: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/china-army-navy/>

СИПРИ оценивал скрытые военные расходы КНР (в китайской практике — это расходы на НИОКР и на мобилизационную подготовку, некоторые виды военизированных формирований, которые могут быть привлечены к обороне) в 261 млрд долларов⁹⁴¹. Однако при пересчете с учетом паритета покупательной способности китайский официальный военный бюджет увеличивается до 299 млрд долларов. С учетом скрытых компонентов и можно предположить, что в этом случае реальные военные расходы заметно превысят 400 млрд долларов.

При этом США и Китай имеют разную структуру военных расходов. Крупнейшим компонентом американских военных расходов являются текущие операции и содержание техники, баз и сооружений, на которые выделено около 300 млрд долларов на 2020 год. На закупки серийных образцов техники и вооружения выделено лишь менее 150 млрд долларов или 20% военных расходов⁹⁴². В китайских вооруженных силах расходы на технику и вооружение составляют около 40% от бюджета⁹⁴³. С точки зрения расходов на закупку серийных вооружений в реальных величинах речь может идти о сопоставимых значениях.

Учитывая сохраняющуюся тенденцию к экономическому повышению КНР относительно США, перспектива общего ресурсного превосходства Китая над США в военной сфере при сокращающемся китайском техническом отставании становится вполне реальной. Существующее китайское планирование предполагает добиться технической модернизации вооруженных сил и их вывода на передовой уровень по основным направлениям к 2035 г. Это было очевидно еще в период президентства Обамы, и, насколько можно судить, американцы рассчитывали решить возникающие проблемы за счет комбинации следующих мер:

Инвестиции в прорывные технологии, где у американцев было прочное лидерство, для завоевания военного превосходства в решающих областях современной военной техники. С этими целями сформулирована так называемая «Третья стратегия компенсации» — масштабная технологическая инициатива по интеграции ресурсов оборонной и гражданской промышленности для прорыва по ключевым направлениям.

⁹⁴¹ SIPRI Military Expenditure Database // Stockholm International Peace Research Institute. URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>

⁹⁴² Harrison T., Daniels S. Analysis of the FY 2021 Defense Budget // Defense 360. URL: <http://defense360.csis.org/wp-content/uploads/2020/08/Analysis-of-the-FY-2021-Defense-Budget.pdf>

⁹⁴³ Yuandan G. China's defense budget stays moderate and restrained: NPC spokesperson // The Global Times. 22.05.2020. URL: <https://www.globaltimes.cn/content/1189133.shtml>

Усиление американской системы союзов в Азии с особым расширением военной роли Японии. Привлечение к сдерживанию КНР максимально широкого круга союзников и партнеров.

Свертывание участия в конфликтах в других частях мира, стабилизация отношений с Россией (политика перезагрузки) и концентрация имеющихся военных сил в Азии.

Некоторые аспекты этой стратегии потерпели крах тогда же, при Обаме. В реализацию других внес серьезные коррективы новый курс администрации Дональда Трампа и перманентный внутривнутриполитический кризис, в котором находились США в течение всего периода его правления.

В течение 2017 г. внимание правительства США в сфере азиатской безопасности было в целом приковано к решению ядерной проблемы Корейского полуострова. Трамп реализовывал свою безуспешную кампанию военно-политического и экономического давления на КНДР, существенной частью которой было наращивание санкционного давления на Пхеньян при содействии Пекина. КНР пыталась использовать эту заинтересованность США, а также масштабные экономические связи двух стран, чтобы отсрочить наступление кризиса в отношениях.

Однако он начал разворачиваться с конца 2017 г. — на фоне тренда к стабилизации американо-северокорейских отношений. Затяжной внутривнутриполитический кризис в США и непредсказуемость внешней политики привели к ослаблению связки США с ключевыми военными союзниками в регионе. Южная Корея, согласившаяся в 2016 г. разместить на своей территории американские комплексы ПРО *THAAD* и принявшая первую батарею, стала жертвой китайской кампании экономического и политического давления, которая привела к принятию Сеулом на себя в октябре 2017 г. односторонних обязательств: не размещать новые комплексы *THAAD* и допускать ограниченное использование единственного ввезенного, не становиться частью глобальной системы ПРО США и не входить в тройственный военный альянс с участием Японии и США.

Япония в сентябре 2020 г. отказалась от строительства на своей территории раздражавших КНР комплексов ПРО *AEGIS Ashore*, заменив их менее политически чувствительными системами морского базирования. В целом и Южная Корея, и Япония перешли к более сдержанной, аккуратной и сбалансированной политике в отношениях с КНР и США, сохраняя партнерство с Вашингтоном, но избегая вместе с тем шагов, способных вызвать раздражение Пекина.

В период президентства Трампа произошел резкий разогрев проблемы Тайваня. США пошли на так называемую «нормализацию»

американо-тайваньского военно-технического сотрудничества, при которой сделки по поставкам оружия на остров одобряются в обычном режиме, как в случае с международно-признанными государствами, дружественными США, при этом мнение КНР не учитывается. Наряду с активизацией политических связей с Тайванем и участвовавшими проходами и пролетами американских военных кораблей и самолетов через Тайваньский пролив США также постепенно начали активизировать работу по повышению оперативной совместимости американских и тайваньских сил. С учетом негативных для КНР внутривнутриполитических тенденций на Тайване остров превращается в наиболее потенциально опасную горячую точку в регионе, где может возникнуть американо-китайский конфликт.

Выход США из Договора по ракетам средней и меньшей дальности в 2019 г. открыл перспективу размещения на Тихом океане баллистических и крылатых ракет средней дальности наземного базирования. Данное оружие рассматривается американцами как необходимый инструмент в противостоянии мощному китайскому ракетному арсеналу. Борьба за согласие региональных государств на размещение ракет превращается в одно из главных направлений политики США, а препятствование этому становится важной целью КНР.

В целом усилия США по сдерживанию КНР в военной сфере пока не могут быть признаны успешными. США не удается нащупать асимметричные шаги, которые позволили бы в полной мере восстановить превосходство их вооруженных сил над НОАК. Несмотря на развертывание полномасштабной санкционной войны против КНР, США сами не демонстрируют способности к длительной реализации комплексных планов развития перспективных военных технологий — в отличие от КНР. Отношения с союзниками и партнерами ослаблены, авторитет американской внешней политики в Индо-Тихоокеанском регионе подорван, в том числе из-за нарушения ее преемственности при Трампе и хронической американской внутренней неразберихи. США по-прежнему придется решать проблему снижения вовлеченности в конфликты за пределами Индо-Тихоокеанского региона с целью концентрации сил против Китая.

Китай, со своей стороны, делает ставку на постепенное закрепление своего превосходства над вооруженными силами США и их союзников, постоянно размещенными в западной части Тихого океана. Одновременно ускоренно наращиваются стратегические ядерные силы и укрепляются традиционные военные связи с Россией, Пакистаном и вновь приобретенными партнерами в регионе. Военно-технические программы носят долгосрочный характер, контро-

лируются высшим руководством страны и вполне обеспечиваются имеющимися у Китая ресурсами.

Таким образом, предстоящее соревнование в военной и военно-технической сфере обещает быть долгим, а исход его неясен. Важно учитывать, что это логический итог развития американо-китайских связей в сфере обороны и безопасности на протяжении более чем двух десятилетий и, за исключением тактических моментов, не зависит от личностей, стоящих во главе двух стран.

Китайская политическая и экономическая стратегия в противостоянии с США

Переход США к политике жесткого сдерживания Китая в 2018 г. был в известной степени шоком для китайского внешнеполитического сообщества — как для чиновников, так и для экспертов. Китайская внешняя политика и кадры, обеспечивавшие ее, формировались на протяжении более чем тридцати лет (с момента окончательной нормализации отношений с СССР в 1989 г.) мирного развития в крайне благоприятных внешних условиях, позволявших целиком сосредоточиться на интересах модернизации и экономического роста.

В этот период выработался своеобразный стиль китайской внешней политики — крайне осторожной, направленной на постепенное усиление собственных позиций, уклонение от лидерства. В целом КНР проводилась пассивная внешняя политика во всех сферах, не затрагивающих так называемые «коренные интересы» Китая, под которыми понимались независимость, территориальная целостность и политическая система КНР, а также важнейшие интересы экономического развития Китая⁹⁴⁴.

Столкновение с США рассматривалось как все более вероятный вариант развития событий с конца 1990-х гг., но начало конфронтации застало китайских политиков врасплох. Китайская стратегия ответных действий появилась в 2018 г. и обрела общие очертания в 2020 г., когда на фоне спровоцированного коронавирусом кризисом нового обострения китайско-американских отношений КНР стала объектом беспрецедентного санкционного давления со стороны США, фактически — полноценной экономической войны, ведущейся уже не с целью изменения каких-либо аспектов поведения КНР на международной арене, а с целью радикального ослабления Китая, либо даже смены правящего в стране режима.

⁹⁴⁴ White Paper: China's Peaceful Development // Embassy of the People's Republic of China in the Republic of India.

URL: <http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm>

Инициатива в обострении отношений на протяжении последних двух лет неизменно принадлежала США. Политические заявления с китайской стороны, обозначающие ужесточение политического курса, неизменно следовали за конфронтационными шагами и действиями со стороны Вашингтона. Развернутое изложение китайского политического курса в ходе конфликта с США было дано китайским лидером Си Цзиньпином в выступлении в связи с 75-й годовщиной победы над Японией 3 сентября 2020 г.

Оно может рассматриваться в качестве ответа на серию программных заявлений представителей руководства США, включая вице-президента Майкла Пенса и госсекретаря Майкла Помпео. Как представляется, особенно сильное впечатление на китайскую сторону произвела речь Помпео в Никсоновской библиотеке 23 июля 2020 г.

Речь Помпео обозначила в качестве причины проблем в американо-китайских отношениях природу китайской политической системы как «марксистско-ленинский режим, возглавляемый КПК». С точки зрения Помпео, характер китайского режима обуславливает стремление КНР к мировой гегемонии и вмешательству во внутренние дела других стран, превращая Китай в угрозу американским «свободам». Речь, таким образом, идет о смене китайского режима, что делает компромисс труднодостижимым.

Рассекреченный в последние недели администрации Трампа документ Совета национальной безопасности США об американской стратегии в Индо-Тихоокеанском регионе⁹⁴⁵ свидетельствует о том, что публичные антикитайские заявления американских руководителей отражали реальные стратегические приоритеты. США реализовывали комплексную стратегию внешнеполитической и экономической изоляции Китая, подрыва его промышленного потенциала, военного и пропагандистского давления.

Несмотря на скандальный уход администрации Дональда Трампа и тяжелый политический кризис, поразивший США на фоне президентских выборов 2020 г., политика сдерживания КНР является предметом широкого межпартийного консенсуса в США. И, скорее всего, в общих чертах она будет сохранена в период президентства Джозефа Байдена⁹⁴⁶. Китай, судя по всему, не ожидал

⁹⁴⁵ U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

⁹⁴⁶ Rogin, J. Opinion: Matthew Pottinger exits, but his China strategy is here to stay // Washington Post. 07.01.2021.
URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/matthew-pottinger-exits-but-his-china-strategy-is-here-to-stay/2021/01/07/0a54df32-512e-11eb-83e3-322644d82356_story.html

и не ожидает серьезных позитивных изменений в американо-китайских отношениях в связи со вступлением в должность нового президента.

Выступление Си Цзиньпина 3 сентября 2020 г. широко комментировалось китайскими СМИ и, по китайской политической традиции, может быть сведено к емкой формуле — пять «никогда не соглашайся»⁹⁴⁷:

- Китайский народ никогда не согласится с попытками каких-либо сил или лиц очернить историю КПК, исказить ее суть и ее цели.
- Китайский народ никогда не согласится с попытками каких-либо сил или лиц исказить или изменить путь построения социализма с китайской спецификой, отрицать или опорочить великие достижения китайского народа в строительстве социализма.
- Китайский народ никогда не согласится с попытками каких-либо сил или лиц расколоть или противопоставить друг другу народ и КПК.
- Китайский народ никогда не согласится с попытками каких-либо сил или лиц путем запугивания навязать Китаю свою волю, изменить направление его развития и воспрепятствовать усилиям китайского народа по улучшению своей жизни.
- Китайский народ никогда не согласится с попытками каких-либо сил или лиц подорвать интересы мирной жизни и развития китайского народа, попытками нарушить контакты и сотрудничество между китайским народом и народами других стран, нанести ущерб благородному делу мира и развития человечества.

Заявление, таким образом, дает ответ на обозначившуюся новую политическую линию США и идентифицирует главные точки разрыва между двумя странами. КПК воспринимает действия США как системную политику по ослаблению Китая, подрыву перспектив его развития и подрыву власти самой КПК и будет вести с этой политикой борьбу. Борьба становится одним из приоритетов китайской государственной политики в различных областях и влечет за собой ее перестройку.

Новый курс в сфере экономической политики был обозначен до речи Си Цзиньпина о «пяти несогласиях» в серии выступлений и решений, касающихся проведения так называемой политики «двойной

⁹⁴⁷ Кун С. Пять «никогда не соглашайся» — сильные голоса эпохи мира и справедливости (на кит. 五个“绝不答应”是和平正义的时代强音) // People's Daily Online. URL: <http://www.dswxyjy.org.cn/n1/2020/0922/c427152-31870465.html>

циркуляции». Стратегия «двойной циркуляции» одобрена Политбюро ЦК КПК в мае 2020 г. и включена в проект Плана 14-й пятилетки (2021–2025), одобренного пятым Пленумом ЦК КПК 19 созыва в октябре 2020 г.

Стратегия «двойной циркуляции» (双循环相) предполагает опору на развитие внутреннего спроса и импортозамещение (внутренняя циркуляция) при вспомогательной, хотя и важной роли «внешней циркуляции» — участия в международной системе хозяйственных связей. Предполагается, что «внутренняя» и «внешняя» циркуляции должны поддерживать друг друга⁹⁴⁸. Реализуемый курс должен обеспечить устойчивость и социально-политическую стабильность в новых условиях. Сохранение качества и темпов экономического роста планируется достигать в том числе и за счет проведения активной промышленной и инновационной политики. Кстати, амбициозная китайская промышленная политика и послужила одним из главных триггеров китайско-американской конфронтации.

Внутри страны экономическая стратегия, насколько можно судить, будет направлена на улучшение инвестиционного климата за счет проведения реформ, стимулирование внутреннего потребления, в том числе с помощью развития системы социального обеспечения, на активную политику импортозамещения с целью снизить уязвимость страны перед мерами экономической войны со стороны США. Обеспечение качества экономического роста, снижение неравенства и борьба с бедностью, дальнейшая урбанизация и модернизация экономики декларируются в числе важнейших приоритетов, отодвигающих на второй план собственно темпы роста ВВП.

Роль «внешней циркуляции» в рамках этой стратегии является вспомогательной, но все же важной. Высокая зависимость ряда отраслей китайской экономики от внешних рынков и зависимость всей китайской экономики от иностранного сырья и технологий (включая 70-процентную зависимость от импорта нефти⁹⁴⁹) делают любые попытки построения «крепости» бесперспективными. Успех Китая зависит от сложной и многоуровневой экономической дипломатии, инструментарий которой сильно различается в отношении различных групп стран.

⁹⁴⁸ Коммюнике Пятого пленума 19-го созыва Центрального Комитета Коммунистической партии Китая (на кит. 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报) // China Government Network. 29.10.2020.

URL: http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm

⁹⁴⁹ Nation's reliance on crude oil imports set to continue // China Daily. 05.06.2019.

URL: https://www.chinadaily.com.cn/global/2019-06/05/content_37477320.htm#:~:text=China%20the%20world's%20largest%20importer,dependency%20ratio%20reaching%2069.8%20percent

Политика в отношении США имеет главной целью замедление темпов эскалации противостояния в экономической и военной сфере за счет опоры на различные группы интересов внутри США, прежде всего в секторах американской экономики, зависимых от партнерства с КНР. В период президентства Трампа эта политика была не особенно успешна из-за изначально конфронтационных отношений Трампа со значительной частью американского глобального бизнеса. В период президентства Байдена ситуация может измениться, что позволит КНР влиять на отдельные шаги администрации в сфере американо-китайских экономических связей.

Политика в отношении прочих индустриально развитых западных стран направлена на то, чтобы не позволить США сформировать единый фронт с целью технологической и экономической изоляции КНР. Китай в нынешних условиях стремится к уходу от политических разногласий с Японией и Евросоюзом, создавая у них дополнительные стимулы по проведению независимой от США политики в вопросах экономических связей с КНР.

Важным символическим успехом в данном контексте является заключение Всеобъемлющего соглашения об инвестиционном сотрудничестве между КНР и Евросоюзом, одобренном лидерами Китая и Европы в ходе видеоконференции 30 декабря 2020 г. (формальное подписание соглашения ожидается позже⁹⁵⁰). Договоренность была достигнута сторонами, невзирая на давление на европейцев как со стороны администрации Трампа, так и со стороны команды избранного президента Байдена, и обозначила пределы американского влияния. ЕС, Япония и Южная Корея, уступая в отдельных случаях американскому давлению, сохраняют способность проводить независимую политику в сфере развития экономических связей с КНР. Экономическое ослабление прочих крупных экономик относительно КНР по итогам коронавирусного кризиса лишь закрепляет возможности Китая по влиянию на своих крупнейших экономических партнеров.

Политика КНР в Азии характеризуется сочетанием активных усилий по экономической интеграции со странами региона со все более широким применением мер экономического давления на те из них, кто проводит враждебную по отношению к Пекину политику. С этой точки зрения показательно, с одной стороны, подписание в ноябре 2020 г. соглашения о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве и заявленный КНР интерес ко Всеобъемлю-

⁹⁵⁰ Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment // European Commission. 20.12.2020.

URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip202542>

щему и прогрессивному соглашению для Транстихоокеанского партнерства. С другой стороны, столь же показательной является реализованная КНР кампания экономического давления на Австралию, включившая в себя ряд болезненных ограничительных мер в сфере торговли и инвестиций в сочетании с выдвиганием многочисленных политических требований.

Как представляется, подобное сочетание позитивных и негативных экономических стимулов и далее будет играть важную роль в китайской внешней политике. В 2020 г. Китай создал собственный инструмент проведения формализованной санкционной политики — список ненадежных организаций, формируемый специальным подразделением Минкоммерции Китая и включающий в себя организации, нарушившие обязательства перед китайскими контрагентами во исполнение иностранных экономических санкций либо действовавших против интересов Пекина иным способом.

Китай предпринимает активные усилия по активизации экономического и технологического сотрудничества со странами БРИКС, в том числе с Россией. 2019–2020 гг. стали временем значительной активизации в России, прежде всего, подсанкционных китайских компаний, таких, как Huawei, резко нарастивших численность своих российских исследовательских подразделений, расширивших сеть партнерств и вошедших в капитал российских высокотехнологичных компаний. Китай, очевидно, будет стремиться максимально задействовать потенциал промышленного и научно-технического сотрудничества с незападными странами в качестве меры по снижению эффективности американской экономической войны.

Сохраняется линия на наращивание китайского глобального присутствия, в том числе и в рамках реализации инициативы «Один пояс, один путь». Вместе с тем практические проекты, намеченные ранее, должны будут подвергнуться крайне серьезной корректировке позднее, когда появится возможность в полной мере оценить последствия коронавирусной катастрофы для мировой и региональных экономик.

Успехи Пекина в преодолении коронавирусной пандемии совпали с началом тяжелейшего экономического и политического кризиса в США. В течение 2020 г., начиная с весны, мы могли наблюдать радикализацию китайской внешнеполитической риторики (так называемая дипломатия «воина-волка») с навязчивой демонстрацией собственных успехов и предполагаемых, в связи с этим, преимуществ китайской политической системы во главе с КПК над любыми зарубежными аналогами. Изменение стиля китайской дипломатии, очевидно, отвечало внутреннему запросу и имело негативные для Китая

последствия. Среди них были демарши министерств иностранных дел целого ряда стран, недовольных заявлениями и действиями китайских представителей на своей территории. Но самым тяжелым последствием нового китайского стиля поведения на международной арене можно считать кровавые индийско-китайские пограничные столкновения в долине Галван в июне. Результатом стал очевидный дрейф Индии в сторону партнерства с США и подрыв китайско-индийского экономического сотрудничества.

К концу 2020 г. произошло некоторое снижение градуса китайской риторики и нормализация китайского поведения. Тем не менее разрушительные для престижа США события конца 2020 – начала 2021 гг., дискредитация американской избирательной системы, штурм Капитолия и углубившийся раскол американского общества, видимо, будут способствовать закреплению тенденции к более наступательному поведению КНР на международной арене. С этой тенденцией связаны основные риски для китайской политики в ближайшие годы.

Вероятно, что в ближайшем будущем китайская политика на американском направлении будет дополнительно скорректирована в зависимости от нескольких факторов. Среди них — параметры выхода США из экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса, глубина сохраняющегося политического раскола американского общества, способность администрации Байдена проводить целенаправленную внутреннюю и внешнюю политику и вернуть влияние на европейских и азиатских союзников. В зависимости от успехов США в данных областях китайская стратегия нового противостояния сверхдержав может обрести окончательные очертания к концу текущего года.

Заключение

Конкуренция США и Китая на современном этапе — яркий пример нелинейности международных отношений. Обострение соперничества Вашингтона и Пекина по историческим меркам произошло молниеносно — в 2019–2021 гг. число взаимных санкций, ограничений и запретов превысило количество аналогичных мер за все годы после окончания холодной войны вместе взятые. Очевидно, что предпосылки для такого всплеска копились давно, однако предсказать его начало было попросту невозможно. Столь резкая эскалация соперничества стала сюрпризом дня многих. Ее пределы до сих пор не исчерпаны, а фундаментальных предпосылок для коренного разворота тенденции пока не просматривается.

Смена президента и администрации в США наверняка привнесет стилистические изменения. Американский подход станет более выдержанным и менее эпатажным в сравнении с периодом президентства Дональда Трампа. Однако в политике США вряд ли стоит ждать принципиальных изменений. Китай находится в числе ключевых соперников. Его военное, технологическое и политическое сдерживание останется важнейшей внешнеполитической задачей американской дипломатии.

Гораздо большую интригу представляет будущая политика Китая в адрес США. Китай усиливает свой оборонный и промышленный потенциал, расширяет действие экономических санкций и последовательно продвигает свой курс. Вместе с тем КНР явно избегает вовлечения в открытую холодную войну. В Пекине, судя по всему, не горят желанием брать на себя роль Советского Союза эпохи bipolarности XX века. Китай получает немало выгод в глобальной экономике, несмотря на ее растущую политизацию. Кроме того, в мире найдется не так много стран, которые хотели бы поставить себя в ситуацию выбора между США и Китаем. Для многих это будет означать утрату маневра и возможностей много-векторной политики. Запрос на новую bipolarность пока не сформировался. Практически все игроки будут исходить из того, что их отношения выстраиваются во враждебных условиях, что потребует готовности к самым худшим сценариям.

Политика нередко является результатом ожиданий и восприятий. И в отличие от конца XX и начала XXI века эти ожидания сегодня представляются скорее пессимистическими. Америко-китайские отношения в обозримой перспективе вряд ли дойдут до открытого конфликта с учетом крайне высокой цены для обеих сторон. Однако их соперничество будет во многом определять пульс мировой политики, оказывая существенное влияние на стратегии других стран.

Санкции против Ирана: уроки для России в новых международных условиях⁹⁵¹

*Иван Тимофеев
Юлия Соколыщук
Владимир Морозов*

После 24 февраля 2022 г. в отношении России был введен беспрецедентно широкий набор экономических санкций со стороны западных стран. Ограничительные меры затронули российский финансовый сектор, добывающие отрасли, транспорт и промышленность. Инициаторы санкций использовали практически все существующие виды ограничений. В их числе — блокирующие финансовые санкции, секторальные финансовые санкции, меры экспортного контроля в отношении промышленных товаров, технологий и продукции двойного назначения, ограничения на импорт ряда товаров из России, включая нефть, уголь, продукцию черной металлургии и др. В числе санкций также и транспортные ограничения — запреты на доступ в воздушное пространство целого ряда стран, в их аэропорты и морские гавани, ограничения на использование автомобильных дорог и др. Партнеры России из дружественных стран сталкиваются с риском вторичных санкций, а также административного и уголовного преследования со стороны властей государств – инициаторов санкций⁹⁵².

Практическая острота проблемы заставляет детально исследовать опыт зарубежных стран, которые также находятся под давлением западных санкций. Для России наиболее значимым представляется опыт применения ограничительных мер в отношении Исламской Республики Иран, а также ее опыт в области адаптации и противодействия санкциям. Актуальность иранского опыта для России определяется сразу несколькими причинами.

⁹⁵¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник СПбГУ. Международные отношения» (Тимофеев И.Н., Соколыщук Ю.С., Морозов В.А. Санкции против Ирана: уроки для России в новых международных условиях // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2022. Т. 15. Вып. 4. С. 405-420. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu06.2022.404>)

⁹⁵² Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2020. Т. 20. № 4. С. 136–152.

Прежде всего, в отношении Ирана также был использован самый широкий набор ограничений. До сих пор от санкций страдает финансовый сектор. Ограничены возможности иранского экспорта нефти, а также импорта необходимых промышленных товаров и оборудования. Как и в отношении России, санкции вводились сразу по нескольким политическим проблемам. Помимо ядерной программы, здесь можно отметить права человека, политику на Ближнем Востоке, деятельность Корпуса стражей исламской революции (КСИР) и других структур. Кроме того, Иран имеет типологические сходства с Россией, будучи крупным экспортером нефти и газа. Естественно, между Ираном и Россией есть и типологические отличия. Российская экономика более емка и диверсифицирована, Россия является постоянным членом СБ ООН и ядерной державой, у России больше возможностей балансировать давление западных стран встречными мерами. Еще одно отличие состоит в скорости введения санкций. Россия в течение нескольких месяцев получила набор ограничений, который Иран получил за 43 года. Однако указанные отличия не влияют на объемы применяемых мер и не обесценивают понимание того опыта, который Иран наработал за более чем сорокалетнюю историю сопротивления давлению санкций.

Если сравнивать Россию с другими странами — мишенями западных санкций, то типологических отличий между ними будет больше, чем между Россией и Ираном. Так, например, Китай также является крупной ядерной державой. Но объем санкций в отношении КНР пока несравнимо меньший. В сравнении с Россией Китай обладает более значительными возможностями нанести встречный ущерб странам-инициаторам. Северная Корея уже в течение долгого времени живет в режиме колоссального санкционного давления. Но организация экономики, политической системы и общества КНДР существенно отличаются от российских, что затрудняет сравнение их опыта. Венесуэла, в отличие от Ирана, — менее крупный игрок, хотя и является значимым экспортером нефти. Изучение ее опыта полезно само по себе, но типологическая дистанция от России здесь выше, равно как и дистанция от других стран, испытывающих санкционное давление. Отечественная прикладная наука должна иметь доскональное представление о специфике санкций в отношении таких стран. Однако изучение иранского опыта представляется наиболее востребованным. Целью предлагаемой статьи является обзор ключевых тенденций применения санкций в отношении Ирана со стороны США и других инициаторов. Будут рассмотрены основные направления политики Ирана по противодействию таким мерам и адаптации к применяемым ограничениям.

Санкции против Ирана: ключевые направления и этапы

Впервые страна столкнулась с санкциями (эмбарго на импорт нефти, а также отзыв технического персонала) в 1951–1954 гг. в результате попытки национализации «Англо-иранской нефтяной компании». В конечном итоге была проведена совместная операция британских и американских специальных служб по отстранению от власти премьер-министра М. Мосаддыка. Решения о национализации нефтяной промышленности было пересмотрено в пользу создания международного консорциума по управлению нефтедобычей в стране.

Следующий этап последовал после Исламской революции 1979 г. и захвата американских заложников. В соответствии с указом президента США № 12170⁹⁵³ от 14 ноября 1979 г. собственность правительства Ирана, включая Центральный банк и прочие агентства и ведомства, на территории США была заблокирована. В дальнейшем санкции трансформировались в запрет на предоставление кредитов и поставку любых товаров, за исключением медикаментов, продуктов питания и прочих гуманитарных грузов, в рамках указов № 12205⁹⁵⁴ от 7 апреля 1980 г. и № 12211⁹⁵⁵ от 17 апреля 1980 г. Большинство указанных санкций (за исключением блокировки активов правительства Ирана и Центрального банка страны) были отменены указом № 12282⁹⁵⁶ от 19 января 1981 г. Здесь же стоит отметить признание Ирана страной — спонсором терроризма со стороны Государственного департамента США в 1983–1984 гг. и запрет на импорт из Ирана, введенный 29 октября 1987 г. указом № 12613⁹⁵⁷.

Следующий этап расширения ограничительных мер начался в 1995–1997 гг. уже в связи с развитием иранской ядерной програм-

⁹⁵³ Executive Order 12170 of November 11, 1979: Blocking Iranian Government property // Office of the Federal Register.

URL: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html>

⁹⁵⁴ Executive Order 12205 of April 17, 1980: Prohibiting Certain Transactions with Iran // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012205.pdf>

⁹⁵⁵ Executive Order 12211 of April 17, 1980: Prohibiting Certain Transactions with Iran // U.S. Department of the Treasury.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12211.pdf>

⁹⁵⁶ Executive Order 12282 of January 19, 1981: Revocation of Prohibitions against Transactions involving Iran // Office of the Federal Register. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12282.html>

⁹⁵⁷ Executive Order 12613 of October 29, 1987: Prohibiting imports from Iran // Office of the Federal Register. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12613.html>

мы. Указы президента США № 12957⁹⁵⁸, 12959⁹⁵⁹ и 13059⁹⁶⁰ были направлены на запрет инвестиций в нефтегазовую отрасль и собственность правительства Ирана (включая собственность агентств и других юридических лиц, подконтрольных ему), а также запрет на передачу любых товаров и технологий, подпадающих под законодательство об экспортном контроле. Однако гораздо более важным на этом этапе развития ограничительных мер стало включение в процесс усиления санкций американских законодателей. В августе 1996 г. Конгресс США принял так называемый Закон о санкциях против Ирана и Ливии⁹⁶¹ (*Iran and Libya Sanctions Act, ILSA*), который в 2006 г. был модифицирован в Закон о санкциях против Ирана (*Iran Sanctions Act, ISA*) в связи с отменой санкций против Ливии. Хотя в части ограничительных мер закон в целом повторял положения перечисленных выше указов президента США (были также добавлены запреты на поставку нефтепродуктов, предоставление и страхование судов), именно в рамках *ILSA (ISA)* впервые появился тезис о необходимости дипломатических усилий по формированию коалиции стран, осуществляющих политику ограничительных мер в отношении Ирана, а также принцип экстерриториальности санкций, когда регуляторы США получили возможность вводить санкции против физических и юридических лиц третьих стран, нарушающих американские санкции. Впрочем, подобная практика не получила развития из-за опасения правительства США осложнить отношения со своими союзниками в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Следующим этапом стало введение международных санкций, утвержденных Советом Безопасности ООН. Резолюция СБ ООН 1696⁹⁶², принятая в 2006 г., требовала от Ирана прекратить все работы, связанные с ядерной программой страны, включая исследования, и обозначала возможность введения санкций со стороны ООН. В даль-

⁹⁵⁸ Executive Orders 12957 of March 15, 1995: Prohibiting Certain Transactions with Respect to the Development of Iranian Petroleum Resources // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf>

⁹⁵⁹ Executive Order 12959 of May 6, 1995: Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf>

⁹⁶⁰ Executive Order 13059 of August 19, 1997: Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf>

⁹⁶¹ Public Law 104-172: Iran and Libya Sanctions Act signed on 5 August 1996 // U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf>

⁹⁶² Резолюция 1696 от 31 июля 2006 г., принятая Советом Безопасности на его 5500-м заседании // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1696\(2006\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1696(2006))

нейшем, поскольку правительство Ирана отказалось выполнять положения резолюции 1696, в конце 2006 г. была принята резолюция 1737⁹⁶³, в соответствии с которой запрещались поставка товаров и другого оборудования, которое могло быть использовано в ракетно-ядерной программе Тегерана, а также связанные с поставками указанных материалов финансовые операции. Кроме того, в список персональных санкций было внесено 12 физических и 10 юридических лиц, чьи активы подлежали заморозке. Однако в дальнейшем в рамках резолюции 1747⁹⁶⁴ под ограничительные меры попал экспорт и импорт обычных вооружений, ряд организаций и руководителей КСИР. Помимо этого, резолюция призывала все страны воздержаться от финансовой и другой помощи (за исключением гуманитарной), а также от предоставления кредитов и субсидий Тегерану. В свою очередь резолюция 1803⁹⁶⁵ расширила список иранских физических и юридических лиц, в отношении которых распространялся запрет на выдачу виз, а также в поле зрения впервые попадают иранские банки и их филиалы (в основном через мониторинг со стороны ФАТФ).

Наиболее серьезные ограничения со стороны ООН последовали в 2010 г. в рамках резолюции СБ ООН 1929⁹⁶⁶. Помимо расширения ограничительных мер в отношении иранских судов, подозреваемых в перевозке запрещенных материалов для ракетно-ядерной программы Тегерана, запрещались любые иностранные инвестиции в технологии и проекты, связанные с ракетными и ядерными технологиями. Кроме того, расширялись ограничения в финансовой сфере — любой иранский банк, который мог быть заподозрен в финансировании или другом содействии ядерной программе, автоматически подпадал под финансовые санкции, которые заключались в запрете на финансовые операции с ним, а также запрете на открытие филиалов за рубежом. Наконец, резолюция указывала на связь доходов от экспорта иранской нефти и газа и финансирования ядерной программы, что стало значимым аргументом в пользу дальнейшего ужесточения санкций в отношении энергетического сектора страны.

⁹⁶³ Резолюция 1737 от 23 декабря 2006 г., принятая Советом Безопасности на его 5612-м заседании // Организация Объединенных Наций. URL: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737\(2006\)&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737(2006)&Lang=R)

⁹⁶⁴ Резолюция 1747 от 24 марта 2007 г., принятая Советом Безопасности на его 5647-м заседании // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1747\(2007\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1747(2007))

⁹⁶⁵ Резолюция 1803 от 3 марта 2008 г., принятая Советом Безопасности на его 5848-м заседании // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1803\(2008\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1803(2008))

⁹⁶⁶ Резолюция 1929 от 9 июня 2010 г., принятая Советом Безопасности на его 6335-м заседании // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/1929%20\(2010\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1929%20(2010))

Отличительной особенностью третьего этапа санкций против Ирана в 2010–2015 гг. является не столько появление принципиально новых ограничительных мер, сколько ужесточение уже обозначенного тренда на санкции в отношении энергетического и финансового сектора, экстерриториальности санкций США, а также расширение числа участников санкционной коалиции. В частности, Закон о всеобъемлющих санкциях, привлечении к ответственности и снижению инвестиций в Иране⁹⁶⁷ (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act, CISADA*) в два раза снижал порог по максимальному объему транзакций с подсанкционными отраслями, запрещал экспорт американских товаров в Иран и импорт иранских товаров в США, расширял возможности для санкций в отношении любого иранского и других зарубежных банков, заподозренных в нежелательных транзакциях, а также усиливал принцип экстерриториальности санкций США. Дополнительные ограничения были введены в рамках Закона о снижении иранской угрозы и правах человека в Сирии (*Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act*)⁹⁶⁸, в рамках которого вводились санкции в отношении поставщиков судов для перевозки иранской нефти, а также страховых компаний. Кроме того, финансовые санкции распространялись и на обязательства суверенного долга Ирана. Наконец, в Закон об ассигнованиях на нужды национальной обороны на 2013 финансовый год (*National Defence Authorization Act for Fiscal Year 2013, NDAA*)⁹⁶⁹ был включен Акт о свободе Ирана и ядерном нераспространении (*Iran Freedom and Counter-Proliferation Act, IFCA, Sec. 1241*). В рамках *IFCA* расширялись уже действующие санкции в отношении финансового и энергетического сектора, а также в отношении судов и судовладельцев. Вместе с тем закон сделал ряд послаблений в части покупки иранской нефти третьими странами в случае, если это было продиктовано чрезвычайными обстоятельствами, а также давал возможность компаниям, прошедшим процедуру оценки санкционных рисков и соблюдающим санкционный режим, избежать вторичных санкций.

⁹⁶⁷ Public Law 111-195 of July 7, 2010: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act // U.S. Department of the Treasury.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>

⁹⁶⁸ Public Law 112-158 of August 10, 2012: Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/112/plaws/publ158/PLAW-112publ158.htm>

⁹⁶⁹ Public Law 112-239 of January 2, 2013: National Defence Authorization Act for Fiscal Year 2013 // U.S. Department of the Treasury.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_239.pdf

В свою очередь, Совет Европейского союза в январе 2012 г. принял решение⁹⁷⁰ о запрете поставок иранской нефти и нефтепродуктов в страны — члены Союза, а осенью того же года расширил запрет и на поставки природного газа⁹⁷¹. Аналогичные меры, хотя и в более ограниченном объеме, были предприняты и со стороны ряда других стран — прежде всего КНР, Индии, Южной Кореи, Японии. Стоит отметить, что причиной санкций ЕС и других стран в отношении Ирана стали не только действовавшие в отношении страны санкции СБ ООН, а также озабоченность развитием ракетно-ядерной программы Тегерана, но и серия штрафов в отношении крупных европейских компаний и финансовых институтов, уличенных американскими регуляторами в нарушении санкций США с использованием либо американской финансовой системы (транзакции в долларах США через корреспондентские счета в американских банках), либо поставок товаров со значительной долей американских технологий. Резкое усиление ограничительных мер в отношении ключевой отрасли экономики Ирана стало одной из предпосылок для изменения курса страны и заключения Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД)⁹⁷², который был согласован в 2015 г.⁹⁷³

Итогом подписания СВПД стало снятие большей части санкций в отношении Ирана, включая санкции ООН, а также ограничительные меры США⁹⁷⁴, ЕС и ряда других стран в отношении нефтегазового сектора страны. В силе оставались ограничительные меры в отношении поставок вооружений (с некоторыми послаблениями), а также санкции ЕС и США в связи с обвинениями в нарушении прав человека. Даже принятый в 2017 г. Конгрессом и подписанный

⁹⁷⁰ Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:019:0022:030:EN:PDF>

⁹⁷¹ Council Decision 2012/635/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:282:0058:0069:EN:PDF>

⁹⁷² Graaf T. V. The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 145–163.

⁹⁷³ Joint Comprehensive Plan of Action signed in Vienna on 14 July 2015 // Council of the European Union. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

⁹⁷⁴ Executive Order 13716 of January 16, 2016: Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 with Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 with Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015 // U.S. Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201600020/pdf/DCPD-201600020.pdf>

президентом США Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*)⁹⁷⁵ хотя и указывает Иран в числе ключевых угроз безопасности США, вместе с тем не затрагивает ключевые отрасли иранской экономики.

Однако уже в 2018 г. США в одностороннем порядке вышли из СВПД и возобновили действие санкций⁹⁷⁶. В полной мере американские власти вернули запрет на импорт нефти и нефтепродуктов из Ирана и отказали в 2019 г. ряду своих союзников в продлении исключений из режима санкций. Кроме того, в отличие от периода 2010–2015 гг. санкции введены в отношении металлургического сектора Ирана⁹⁷⁷, машиностроения, текстильной промышленности и строительного сектора⁹⁷⁸, а также в отношении любых официальных лиц, назначенных и/или связанных с высшим руководством страны⁹⁷⁹. Вплоть до настоящего времени указанные санкции продолжают действовать, несмотря на возобновление переговоров по СВПД. Бизнес из ЕС и ряда других стран вынужден был прекратить работу в Иране или сократить ее объемы в связи с риском вторичных санкций или же уголовного и административного преследования со стороны властей США.

Влияние санкций на экономику Ирана

Оценку непосредственного влияния санкций на иранскую экономику затрудняют недостаток надежных источников данных, а также сложность вычленения фактора санкций в сравнении, например, с влиянием ценовой конъюнктуры на мировых энергетических рынках, динамики мировой экономики и т.п. Впрочем, данная проблема при- сутствует изучению практически всех стран-мишеней, включая Россию.

⁹⁷⁵ Public Law 115-44 of August 2, 2017: Countering America's Adversaries through Sanctions Act // U.S. Government Publishing Office.
URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-115publ44>

⁹⁷⁶ Executive Order 13846 of August 6, 2018: Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran // U.S. Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/08/07/2018-17068/reimposing-certain-sanctions-with-respect-to-iran>

⁹⁷⁷ Executive Order 13871 of May 8, 2019: Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13871.pdf>

⁹⁷⁸ Executive Order 13902 of January 10, 2020: Imposing Sanctions with Respect to Additional Sectors of Iran // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13902.pdf>

⁹⁷⁹ Executive Order 13876 of June 24, 2019: Imposing Sanctions with Respect to Iran // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13876.pdf>

Одним из очевидных последствий влияния санкций на Иран на начальных этапах их применения стала потеря американского рынка для иранского нефтяного экспорта. С пиковых значений в более чем 550 тыс. барр. в день он снизился до нуля к началу 1990-х гг.⁹⁸⁰ Исследования 1999–2001 гг.⁹⁸¹; ⁹⁸² и 2005 г.⁹⁸³ оценивали ежегодные потери Ирана от первых этапов санкций США в промежутке от 777 млн до 2,6 млрд долл. Более подробная информация об ущербе, нанесенном ограничительными мерами Ирану, доступна за 2010–2015 гг. Основной мишенью санкций США и других стран стали доходы Ирана от экспорта энергоресурсов, составлявшие на тот период значительную часть доходов государственного бюджета. Вследствие ограничительных мер экспорт сырой нефти из Ирана снизился с максимума в 2,5 млн баррелей в день в 2011 г. до чуть более 1 млн баррелей в день в 2014–2015 гг.⁹⁸⁴ При этом основное снижение экспорта было достигнуто за счет поставок в страны ЕС (600 тыс. баррелей в день), санкции не привели к полной остановке поставок нефти в ряд стран, включая Китай, Японию, Южную Корею, Индию и Турцию (снижение составило от 15% в случае КНР и до 50% в остальных случаях)⁹⁸⁵. На этом фоне примечательной выглядит динамика изменения ВВП страны. Если на фоне введения наиболее жестких санкций в 2012 г. ВВП Ирана сократился на 7,4%, то уже в 2013 г. падение составило всего 0,19% и сменилось ростом на 4,6% в 2014 г.⁹⁸⁶ Ряд исследователей^{987,988} также отмечают среди негативных эффектов санкций в отношении Ирана резкий рост

⁹⁸⁰ U.S. Imports from Iran of Crude Oil and Petroleum Products // U.S. Energy Information Administration. URL: https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIM_NUS-NIR_2&f=A

⁹⁸¹ Preeg E.H. Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest. Washington, D.C. Center for Strategic and International Studies. 1999. 263 p.

⁹⁸² Askari H., Forrer J., Teegen H., Yang, J. US Economic Sanctions: Lessons from the Iranian Experience // Business Economics. 2001. Vol. 36. No.3. Pp. 7–19.

⁹⁸³ Torbat A.E. Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran // The World Economy. 2005. Vol. 28. No. 3. Pp. 407–434.

⁹⁸⁴ Iran Sanctions, Report by Congressional Research Service (updated on April 14, 2020) // U.S. Congress. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

⁹⁸⁵ Ibid.

⁹⁸⁶ World Bank national accounts data, GDP growth (annual %) — Iran, Islamic Rep // World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IR&view=chart>

⁹⁸⁷ Farzanegan M. R., Hayo B. Sanctions and the shadow economy: Empirical evidence from Iranian provinces // Applied Economics Letters. 2019. Vol. 26. No. 6. Pp. 501–505.

⁹⁸⁸ Dastgerdi H.G., Yusof Z.B., Shahbaz M. Nexus between economic sanctions and inflation: A case study in Iran // Applied Economics. 2018. Vol. 50. No. 49. Pp. 5316–5334.

темпов инфляции (до 40% в 2013 г.)⁹⁸⁹, падение занятости (уровень безработицы и неполной занятости к 2014 г. составлял 20% экономически активного населения⁹⁹⁰) и в целом серьезный ущерб теневой экономике страны, позволявшей значительной части населения сглаживать последствия как внешних ограничительных мер, так и мер государства по преодолению санкций.

По оценкам МВФ, повторное введение санкций США в 2018 г. привело к падению ВВП на 2,3% в 2018 и 1,3% в 2019 г.⁹⁹¹. Кроме того, несмотря на рост экспорта нефти в Китай после введения санкций, остальные покупатели предпочли полностью отказаться от импорта иранской нефти на фоне опасений вторичных санкций со стороны США. В 2020 г. ситуация относительно стабилизировалась, рост ВВП составлял уже 1,8%, в 2021 г. — 4%, в 2022 г. — 3%⁹⁹². При этом рост потребительских цен составил до 40% в годовом исчислении в 2021 г. В 2022 г. соответствующие показатели были на уровне 32,3%. В 2023–2024 гг. прогнозируется их дальнейшее незначительное снижение⁹⁹³.

В перспективе новый виток американских ограничительных мер окажет гораздо более негативные последствия на иранскую экономику по ряду причин. В первую очередь, США не продлили ряд исключений из санкционного режима, касающиеся поставок иранской нефти в обмен на постепенное сокращение поставок. Во-вторых, большинство партнеров Ирана, включая страны ЕС, а также страны АТР в меньшей степени готовы идти на нарушение американских ограничительных мер, опасаясь вторичных санкций. Несмотря на заявления руководства отдельных стран о том, что они не намерены соблюдать ограничительные меры США, международный бизнес гораздо более серьезно относится к американским санкционным программам⁹⁹⁴. В-третьих, санкции частично совпали с пандемией *COVID-19*, которая привела к остановке многих

⁹⁸⁹ См.: Кожанов Н., Исаев Л. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24–31.

⁹⁹⁰ Iran Sanctions, Report by Congressional Research Service (updated on April 14, 2020) // U.S. Congress. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

⁹⁹¹ Islamic Republic of Iran // International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/Countries/IRN>

⁹⁹² Ibid.

⁹⁹³ According to Statistical Center of Iran // AMAR.

URL: <https://www.amar.org.ir/english/SCI-News-Archive/ID/11564/CPI-by-Provinces-in-the-Month-of-Mehr-of-the-Year-1398>

⁹⁹⁴ Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency, Evidence from 205 U.S. Government Enforcement Actions Against Business // Russia In Global Affairs. 2019. No. 3. Pp. 86–108.

производств и цепочек глобальной стоимости. В результате экспорт нефти в Китай сократился⁹⁹⁵, что вместе с дальнейшим падением цен на энергоносители привело к выпадению значительной части бюджетных доходов.

Политика Ирана по адаптации к санкциям: ключевые элементы

Меры правительства Ирана по противодействию санкциям и адаптации экономики и социальной сферы к их последствиям можно разделить на несколько основных групп. К первой группе относятся меры, связанные со структурными изменениями в иранской экономике. Они сводились к нескольким направлениям⁹⁹⁶:

- ограничение доли нефтегазовых доходов в общей доходной части бюджета (ограничение доли доходов от экспорта нефти и газа 40% бюджета, а также отчисление не менее 20% доходов от продажи нефти и газа в Фонд национального развития, ФНР);
- бюджетная дисциплина и контроль государственных расходов;
- диверсификация экспорта с целью балансирования импорта доходами от не нефтяного экспорта. Меры включали поддержку экспорта продукции нефтехимической, сталелитейной и горнорудной промышленности, сельского хозяйства, а также традиционных товаров и предметов роскоши путем обнуления или заморозки действовавших экспортных пошлин. Здесь же отмечаются меры по субсидированию транспортных расходов, конгрессно-выставочной деятельности и созданию новых производств;
- использование средств ФНР для поддержки производства в экспортно-ориентированных отраслях;
- развитие налоговой системы, включая увеличение собираемости обязательных платежей (в первую очередь НДС)⁹⁹⁷;
- стабилизация финансовой системы, включая плавную девальвацию национальной валюты, ограничение на выдачу и вывоз зарубежной валюты, а также ограничения на импорт ряда товаров, аналоги которых производились в стране.

⁹⁹⁵ Iran Sanctions, Report by Congressional Research Service (updated on April 14, 2020) // U.S. Congress. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

⁹⁹⁶ Кожанов Н., Исаев Л. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24–31.

⁹⁹⁷ Clawson P. Iran beyond Oil? // Policy Watch. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-beyond-oil>

Вторая группа мер по адаптации к неблагоприятным условиям внешней конъюнктуры связана с оптимизацией социальной сферы. Наиболее характерным примером здесь является введение системы электронных карточек для населения при покупке бензина, так как импорт нефтепродуктов также попал под ограничения. В результате введения лимита объема бензина, который граждане страны могли приобрести по льготным ценам, потребление бензина в целом оставалось стабильным на всем этапе действия санкций в 2010–2015 гг.

Третий набор мер включает использование несовершенств и исключений из действующих санкционных режимов, а также прямое нарушение международных санкций. В частности, под санкции попадали перевозки товаров, в том числе продуктов нефтепереработки, морским и воздушным транспортом, однако перевозки автомобильным транспортом под санкции не попадали, чем активно пользовался Иран в качестве одного из главных автотранспортных хабов Ближнего и Среднего Востока^{998, 999}. Также обычно отмечается активное использование подставных и так называемых полугосударственных компаний, т.е. формально частных (поскольку санкции не распространялись на частные компании), но в силу исторических особенностей, действующих в тесной связке с органами государственной власти¹⁰⁰⁰. Наконец, практика обхода санкционных ограничений включала, помимо откровенно нелегальной деятельности (в виде подделки документов при торговле нефтью и отключения на танкерах и транспортных судах систем, отслеживающих их местоположение), более изощренные механизмы, которые обычно использовали малые и средние предприятия стран Восточной Европы и в меньшей степени АТР, не связанные с рынками США или ЕС.

Четвертая группа мер по обходу санкционных ограничений связана с диверсификацией сети международных партнеров. Данные меры наиболее часто используются не только Ираном, но и другими странами, попавшими под ограничительные меры. Здесь Ирану пригодился опыт 1980-х гг., когда на фоне потери американского рынка сбыта нефти правительству удалось переориентировать экспорт на рынки других стран, прежде всего — стран АТР. В 2010–2015 гг. Иран активно развивал контакты не только с Китаем, ставшим ключ-

⁹⁹⁸ Drummond J., Khalaj M. Iran Finds Way Round Petrol Sanctions // The Financial Times. URL: <https://www.ft.com/content/fabc2bba-32da-11e0-9a61-00144feabdc0>

⁹⁹⁹ Saul J., Kasolowsky R. Iran feels sanctions heat at UAE ports // Reuters. 03.08.2010. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-emirates-shipping/iran-feels-sanctions-heat-at-uae-ports-idUS-TRE67211520100803>

¹⁰⁰⁰ Кожанов Н., Исаев Л. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24–31.

чевым покупателем иранской нефти, но с Малайзией, Индией, Турцией, Россией, Беларусью, а также Украиной. С целью преодоления санкций в банковской сфере, которые серьезно усложняют процесс оплаты поставок товаров и услуг, правительство страны активно поддерживало внешнюю экспансию иранских банков (в первую очередь в страны с нестабильной социально-политической обстановкой с целью избежания пристального валютно-финансового контроля, в том числе Ирак), а также поддерживало переход на расчеты с партнерами как в национальных валютах, так и с частичным использованием бартерных схем, включающих поставки товаров в счет поставок нефти и нефтепродуктов.

Здесь же стоит отметить новый механизм обхода односторонних санкций США. Решение о повторном введении санкций США в отношении Ирана в 2018 г. вызвало резкую критику в Европейском союзе, который считает достигнутые в рамках СВПД договоренности удачными. Кроме того, новые санкции привели к отказу многих крупных европейских компаний от бизнес-проектов в Иране¹⁰⁰¹ из-за опасений вторичных санкций. В результате ЕС и Иран пришли к договоренности о необходимости создания нового платежного механизма, который обеспечивал бы транзакции в национальных валютах, тем самым не давая возможности американским регуляторам отследить нежелательные, с их точки зрения, транзакции (поскольку большая часть информации о данных транзакциях поступает именно через банковскую систему), и отличался от уже действующей системы *SWIFT*. Новый механизм — *INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges)* — был создан ЕС в январе 2019 г.¹⁰⁰² В дополнение к нему в середине 2019 г. в Иране был создан *STFI (Special Trade and Finance Instrument)*. Официальный запуск нового механизма, по сообщению Еврокомиссии, состоялся в феврале 2020 г.¹⁰⁰³ Вместе с тем в данный момент *INSTEX* имеет ряд серьезных недостатков. Первая — ограниченный мандат. В рамках механизма разрешается оплачивать поставки продуктов питания, медикаментов и медицинского оборудования и других товаров гуманитарного назначения. Однако указанные группы товаров не подпадают под новые санкции

¹⁰⁰¹ Iran Sanctions, Report by Congressional Research Service (updated on April 14, 2020) // U.S. Congress. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>

¹⁰⁰² Irish J., Alkousaa R. Skirting U.S. sanctions, Europeans open new trade channel to Iran // Reuters. 31.01.2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-sanctions-eu/germany-france-britain-to-launch-mechanism-for-trade-with-iran-idUSKCN1PP0K3>

¹⁰⁰³ JCPOA: Chair's Statement following the meeting of the Joint Commission on 26 February 2020 // European External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/75190/jcpoa-chairs-statement-following-meeting-joint-commission_en

США. Кроме того, США и Швейцария заключили соответствующее соглашение о том, что платежные операции, связанные с поставками товаров гуманитарного назначения в Иран, не будут являться целью американских санкционных регуляторов¹⁰⁰⁴, что также отражено в генеральной лицензии Министерства финансов США¹⁰⁰⁵. При этом *INSTEX* будет иметь значение для Ирана в случае, если через данный механизм можно будет проводить оплату поставок иранской нефти в страны ЕС и АТР и ее импорт из ЕС и АТР в Иран.

Второй проблемой *INSTEX* является уязвимость механизма по отношению к действиям американских санкционных регуляторов. Поскольку, как и *SWIFT*, он представляет собой частную компанию, и США имеют возможность внести *INSTEX* в список *SDN*, если через *INSTEX* будут проводиться нежелательные, по мнению США, транзакции. Хотя для Ирана подобные действия вряд ли будут иметь особое значение, для ЕС это станет серьезной проблемой, так как большинство европейских компаний будет стараться обходить *INSTEX* стороной из-за опасений вторичных санкций США.

Наконец, пятая группа мер по адаптации и противодействию санкционным ограничениям связана с дипломатическим фактором. Правительство Ирана отдавало себе отчет в том, что указанные меры являются «экономикой сопротивления»¹⁰⁰⁶, а не экономикой развития. Именно поэтому одним из основных направлений внешней политики стало поддержание диалога с группой «5 + 1» с целью снятия противоречий между Ираном и международным сообществом и последующей отменой санкций. В настоящее время Иран активно ведет переговоры по возобновлению ядерной сделки, рассчитывая на последующее смягчение санкций.

Выводы из иранского опыта для России

Очевидно, что санкции в отношении России по целому ряду параметров будут отличаться от ограничений в отношении Ирана. Отличаются поводы для введения санкций, особенности экономики, характер переговорного процесса с инициаторами санкций, опыт адаптации

¹⁰⁰⁴ Press release on 27 February 2020: United States and Switzerland Finalize the Swiss Humanitarian Trade Arrangement // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm919>

¹⁰⁰⁵ General License No. 8 Authorizing Certain Humanitarian Trade Transactions Involving the Central Bank of Iran on 27 February 2020 // U.S. Department of the Treasury.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/gtsr_g18.pdf

¹⁰⁰⁶ Leader's Speech to Government Officials on 24 July 2012 // Khamenei.
URL: <http://english.khamenei.ir/news/1655/Leader-s-Speech-to-Government-Officials>

экономик и т.п. Тем не менее в иранском опыте есть целый ряд составляющих, которые России следует принять во внимание.

Прежде всего, иранский опыт показывает, что нормативно-правовая база в странах-инициаторах обретает характер «паутины законов». Особенно это присуще режиму санкций США. За десятилетия существования подобного режима накопился большой пласт законов, ограничивающих исполнительную власть в отмене ограничительных мер. Опыт СВПД показал, что «паутина законов» и позиция законодательной власти препятствуют появлению устойчивых соглашений. Д. Трамп, выступавший против СВПД, с легкостью отменил обязательства, возникшие в период президентства Б. Обамы, поскольку они не были зафиксированы в виде международного договора, утвержденного Сенатом США. Похожая ситуация с большой вероятностью возникнет и на российском направлении. Все больше ограничительных мер США будет фиксироваться в виде статутов, ограничивая исполнительную власть в отмене санкций даже тогда, когда для этого будут предпосылки. Данная проблема есть и на уровне Европейского союза. Здесь отмена или даже смягчение санкций потребует единогласного решения Совета ЕС. Иранская тематика вряд ли может считаться камнем преткновения в рядах ЕС. Но таковым однозначно может стать политика в отношении России. В сухом остатке, институциональная структура принятия решений о санкциях в США, ЕС и других странах-инициаторах может сковать возможности дипломатического торга, в котором санкции являются одной из составляющих. Институциональная инерция консервирует санкции на годы вперед.

Другой важный урок из опыта Ирана состоит в том, что ущерб экономике от санкций может быть колоссальным. Вместе с тем санкции далеко не всегда способны привести к экономическому коллапсу. Иран достаточно быстро адаптировался к новым вызовам, диверсифицируя свои рынки, снижая социальные последствия санкций или изобретая способы их обхода. Адаптация не могла компенсировать всех потерь, но позволяла вплоть до настоящего времени сохранять экономику, развивать целый ряд отраслей и при этом настойчиво продвигать свои внешнеполитические интересы. Стартовые возможности российской экономики представляются более внушительными, поэтому у России еще больше шансов адаптироваться к режиму санкций. Однако следует быть готовыми к неизбежным перекосам экономики из-за вмешательства политических факторов, дефициту отдельных товаров, снижению их качества и т.п. Санкции будут вносить свой негативный вклад в экономический рост и показатели человеческого развития.

Третий урок состоит в том, что санкции США являются определяющими в сравнении с режимами других инициаторов. Тот факт, что ЕС, Великобритания и остальные страны отказались следовать примеру США в выходе из СВПД в 2018 г., мало что дал Ирану с точки зрения сохранения иностранных инвестиций. США являются лидером в области применения вторичных санкций и принудительных мер за нарушение своих режимов ограничений. Международный бизнес воспринимает угрозу столь серьезно, что ориентируется в данном случае на законодательство США, а не на установки своих собственных юрисдикций. В отношении России подобная закономерность сохранится.

Нужно учитывать и то, что новые санкции против России открывают новые возможности для двусторонних экономических отношений с Ираном. Раньше российский бизнес был стеснен зарубежными режимами санкций, так или иначе влиявших на сделки с иранскими партнерами. Теперь же российским крупным компаниям, попавшим под западные санкции, попросту нечего терять в работе с Ираном. Они могут расширять свою работу со страной без оглядки на риск западных вторичных санкций.

Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки?¹⁰⁰⁷

*Адлан Маргоев
Дарья Хейрие*

«Снятие санкций в обмен на ограничение ядерной программы» — это тот условный принцип, на основе которого 15 июля 2015 г. между Ираном и странами так называемой шестерки, или Группы «5+1» (в составе пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН и ФРГ) было подписано соглашение по иранской ядерной программе в обмен на отмену санкций против Ирана — Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД). Пока инспекторы МАГАТЭ поддерживали беспрецедентный режим проверки иранской ядерной программы, в мае 2018 г. Д. Трамп вышел из соглашения и ужесточил санкции против Ирана. После этого Тегеран еще в течение года выполнял свои обязательства по ядерной сделке в полном объеме, рассчитывая, что Великобритания, Германия и Франция смогут обеспечить Ирану какую-то выгоду от выполнения ее условий. Однако неспособность «евротройки» запустить за три года независимый от санкционного давления США механизм торговли с Ираном, а также неуступчивость администрации Дж. Байдена заставили первоначальный принцип иранской политики работать в обратную сторону — Иран приблизился к созданию потенциала для производства ядерной боеголовки больше, чем накануне ядерной сделки¹⁰⁰⁸.

«Отмены санкций против Ирана уже недостаточно»¹⁰⁰⁹ — теперь это тот уточненный принцип, на основе которого Тегеран участвует в консультациях по восстановлению СВПД и который можно интерпретировать как «гарантированное экономическое благосостояние в

¹⁰⁰⁷ Впервые опубликовано в журнале «Пути к миру и безопасности» (Маргоев А., Хейрие Д. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? // Пути к миру и безопасности. 2021. № 2 (61). С. 110-128. URL: <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2021-2-110-128>)

¹⁰⁰⁸ Albright D., Burkhard S. Iran's Recent, Irreversible Nuclear Advances // Institute for Science and International Security. 22.09.2021. URL: https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Recent_Nuclear_Advances_Sept_22_2021_Final.pdf

¹⁰⁰⁹ Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on "Sanctions and the JCPOA" // U.S. Senate. 30.07.2015. URL: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/07-30-15%20Nephew%20Testimony%20.pdf>

обмен на ограничение ядерной программы». Прежде чем вернуться к СВПД, Иран требует гарантий того, что США не покинут соглашение вновь, а для проверки соблюдения ими своих обязательств должен быть создан некий механизм верификации снятия санкций. Основанный на объективных экономических показателях, такой механизм мог бы стать гарантией выполнения СВПД и других подобных соглашений. Однако добиться в этой сфере такой же точности, с которой инспекторы МАГАТЭ верифицируют мирный характер ядерной программы, не представляется возможным, как и достичь полной отмены санкций. Во-первых, президент США не может лично снимать санкции, в случае если решение об их введении принимает Конгресс, а во-вторых, ряд санкций, например, за нарушение прав человека или поддержку терроризма, не согласится снять ни президент, ни парламент.

Контурсы механизма верификации снятия санкций

Проблема верификации снятия санкций укладывается в трехчастную модель (см. рис. 1). На «входе» обозначены действия США по снятию санкций и компенсации ущерба от них, на «выходе» — экономические показатели Ирана после этих шагов с американской

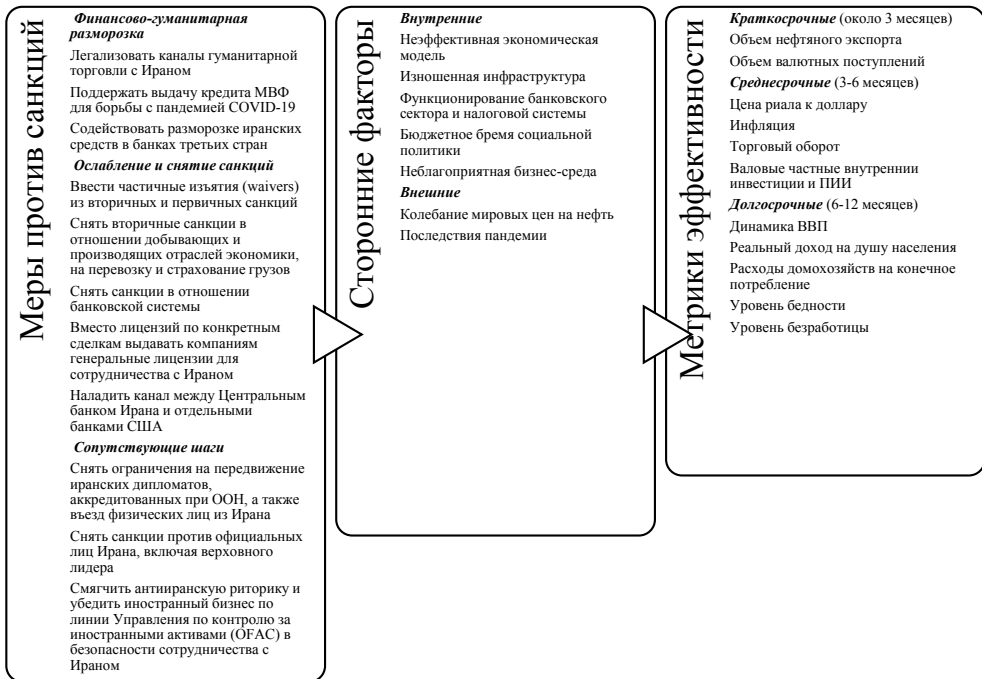


Рисунок 1. Модель верификации снятия санкций против Ирана

стороны. Однако сложность объективной калибровки этого механизма состоит в факторе «черного ящика» — на эффективность снятия санкций влияют фоновые процессы и обстоятельства, которые лишь отчасти зависят от санкционного давления США.

Меры против санкций

Действия США можно разбить на три корзины: финансово-гуманитарная разморозка, ослабление и снятие санкций, а также сопутствующие шаги. В рамках первой корзины США, прежде всего, могут позволить Ирану послабления в финансовой и гуманитарной сферах. В качестве предварительного символического жеста можно вывести любые гуманитарные поставки в Иран из-под санкций: например, не препятствовать поступлению медицинской помощи, предназначенной для борьбы с *COVID-19*. В рамках гуманитарной повестки США могли бы не противодействовать пакету мер Международного валютного фонда (МВФ) по восстановлению экономики Ирана после пандемии, в отличие от администрации Трампа, которая выступала против выдачи кредита Ирану¹⁰¹⁰.

Следующим пунктом может быть частичное или полное размораживание активов Ирана на счетах в Ираке, Южной Корее, Китае, Японии и Люксембурге — всего около 100–120 млрд долларов¹⁰¹¹. Косвенно помочь иранской экономике Вашингтон может, не препятствуя работе торгово-финансовых механизмов, которые были или будут созданы для торговли товарами, не нарушающими американские санкции. Например, США могут негласно поддерживать европейскую инициативу по запуску *SPV* (“*special purpose vehicle*”)¹⁰¹², в частности *INSTEX* (*Instrument in Support of Trade Exchanges*). Ослабив давление на европейскую тройку в части налаживания независимых каналов торговли с Ираном, США могли бы получить косвенный

¹⁰¹⁰ Следует иметь в виду, что открытая поддержка кредита МВФ со стороны США невозможна, так как, согласно разделу 1621 Закона США о международных финансовых организациях, «министр финансов должен проинструктировать представителя США при международных финансовых организациях использовать свой голос и влияние для противодействия любой финансовой помощи странам, которые, по определению Госдепартамента, поддерживают терроризм». См.: Clawson P. *Opposing an IMF Loan to Iran: Not an Outlier, Not a Barrier to Aid* // The Washington Institute for Near East Policy Analysis. 14.04.2020. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/opposing-imf-loan-iran-not-outlier-not-barrier-aid>

¹⁰¹¹ *What Sanctions Iran Wants Lifted: Interview with Dr. Kenneth Katzman* // U.S. Institute of Peace. 02.03.2021. URL: <https://iranprimer.usip.org/index.php/blog/2021/mar/02/sanctions-2-what-iran-wants-lifted>

¹⁰¹² *SPV* (*special purpose vehicle*) — компания специального назначения, или «проектная компания», созданная для реализации определенного проекта или для определенной цели.

рычаг влияния на Тегеран, а иранское население — доступ к наиболее важным товарам: фармацевтическим препаратам, медицинским изделиям и продуктам питания.

Ранее США продемонстрировали готовность поддержать гуманитарную торговлю: в начале 2021 г. в сотрудничестве с министерством финансов США был запущен швейцарский платежный канал для гуманитарных поставок медикаментов в Иран (*Swiss Humanitarian Trade Arrangement*). Однако при Д. Трампе планы европейской тройки по созданию независимой от США структуры для продолжения экономических отношений с Тегераном вызвали резкую критику со стороны Вашингтона¹⁰¹³. По мнению Вашингтонского Фонда защиты демократии, *INSTEX* и швейцарский механизм отличаются по целям и смыслу: первый считается политическим инструментом в руках Тегерана, а второй — единственно верным способом не нарушить санкции США и наладить гуманитарные поставки¹⁰¹⁴.

Вторая корзина представляет собой шаги по ослаблению или снятию санкционной нагрузки на участие Ирана в мировой экономике. США могут пойти по пути сдержанных уступок или согласиться на более серьезные меры. В первом случае допускается применение исключений (*waiver*) из санкционного режима. Данная мера подразумевает выборочное применение санкций, которое определяется правом президента США прекращать или временно откладывать применение некоторых положений сроком до года в отношении конкретных стран (*country-specific waiver*), компаний (*company-specific waiver*) и до шести месяцев в случае применения «общего исключения» (*general waiver*)¹⁰¹⁵. В истории отношений США и Ирана имеется опыт исключений в отношении работы третьих стран по вывозу отработанного ядерного топлива с иранского реактора в Араке, тор-

¹⁰¹³ Вице-президент США Майкл Пенс прокомментировал это как «попытку нарушить американские санкции против кровавого режима Ирана, которая усилит Иран, ослабит ЕС и создаст еще большее расстояние между Европой и Соединенными Штатами», а глава управления контртеррористической и финансовой разведки Сигал Манделкер в статье, критикующей *INSTEX*, подчеркнул, что «те, кто занимается деятельностью, противоречащей санкциям США, рискуют столкнуться с серьезными последствиями, потерять доступ к финансовой системе США и возможность вести дела с США». См.: Farrel H. Trump may be about to call Europe's bluff on Iran. Europe isn't bluffing // The Money Cage. 25.02.2019. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/02/25/trump-may-beabout-call-europes-bluff-iran-europe-isnt-bluffing>

¹⁰¹⁴ Phillips N. Swiss humanitarian aid channel for Iran very different to EU's *INSTEX*, analyst says // Kayhan Life: Spotlight on a Global Iranian Community. 31.07.2020. URL: <https://kayhanlife.com/authors/swiss-humanitarian-aid-channel-for-iran-very-different-to-eus-instex-analyst-says>

¹⁰¹⁵ Sitt B., Asada M., Aust A., Eriksson M. et al. Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations // International Group on Global Security. Geneva Centre for Security Policy. 2010. Pp. 44–48.

говли нефтью с контрагентами Ирана из числа американских партнеров и союзников, а также освобождения активов Ирана в Ираке и Южной Корее¹⁰¹⁶. США могут применить исключения к нефтяному сектору Ирана в отношении как экспорта сырья, так и доступа для иностранных инвестиций. Данная мера также применима к возобновлению контрактов Ирана с крупными транснациональными корпорациями, например, с “Boeing” и “Airbus”, реализация которых была нарушена в 2018 г.

Более долгосрочной мерой по ослаблению санкционного давления может стать полное или частичное снятие санкций с энергетического, промышленного, авиационного, банковского и транспортного секторов экономики Ирана. По мнению российского эксперта И.Н. Тимофеева, «Байден мог бы смягчить или модифицировать указ Трампа 13902 от 10 января 2020 г., который накладывал секторальные и блокирующие санкции на строительный, добывающий, производственный, текстильный и иные сектора иранской экономики. То же касается и указа 13871 от 9 мая 2019 г., введившего секторальные и блокирующие санкции в отношении производства железа, стали, алюминия и меди»¹⁰¹⁷.

Для встраивания Ирана в мировое хозяйство потребуются снятие ограничений на операции Центрального банка Ирана с зарубежными контрагентами. Могут быть сняты или ослаблены ограничения на технологическое сотрудничество Ирана с иностранными компа-

¹⁰¹⁶ В январе 2016 г. исключение из требования сократить нефтяную торговлю с Ираном применялось для исполнения СВПД, а в 2018 г. администрация Д. Трампа предоставила такие исключения восьми странам (Китаю, Индии, Южной Корее, Италии, Греции, Япония, Тайваню, Турции). В 2019 г. действие этих исключений закончилось. В январе 2017 г. было принято исключение из Закона об уменьшении угрозы со стороны Ирана и правах человека в Сирии (2012 г.), в результате чего Иран смог получать часть нефтяных поступлений в твердой иностранной валюте. В 2018 г. до выхода из СВПД Д. Трамп предоставил полугодовые исключения для иностранных банков, участвовавших в нефтяном экспорте Ирана, для Ирака — в отношении поставок иранского газа и международного технического сотрудничества (на трех объектах атомной энергетики Ирана в Фордо, Араке и Бушере). После подписания СВПД в 2016 г. Иран получил исключения из санкций в отношении страхования судоходства. Katzman K. Iran Sanctions: Updated. Report no. RS20871 // U.S. Congressional Research Service. 15.04.2019.
URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/289>

¹⁰¹⁷ См.: Тимофеев И.Н. США–Иран: почему буксует сделка? // Валдай. 27.09.2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-iran-pochemubuksuet-sdelka>; Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 56–71; Тимофеев И.Н. Санкции против Ирана и будущее СВПД: взгляд из Тегерана и Москвы. Российский совет по международным делам. 07.04.2021. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-protiv-irana-i-budushchee-svpdvzglyad-iz-tegerana-i-moskvu/>; Тимофеев И.Н. Пиррова победа? Опыт санкционной войны против Ирана // Россия в глобальной политике. 18.04.2018. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/pirrova-pobeda-opyt-sankczionnoj-vojni-protivirana>

ниями в части инвестиций и импорта технологий¹⁰¹⁸. Снятие ограничений должно затронуть и логистику: торговые порты Ирана должны быть открыты для иностранных судов.

Для улучшения климата вокруг иранской экономики министерство финансов США может пойти на изменение механизма выдачи разрешений для иностранных компаний, которые не рискуют взаимодействовать с Ираном из-за вторичных американских санкций. Так, министерство может выдавать не точечные, а общие лицензии, которые сократили бы объем бумажной работы, необходимой иностранным компаниям для начала сотрудничества с Ираном. Они действовали бы не для каждой отдельной сделки, а в целом для любого взаимодействия той или иной компании с иранскими контрагентами.

США также могут скорректировать свою иранскую стратегию в отношении собственных экономических агентов. Например, важным послаблением для банковского сектора Ирана может стать установление банковского канала между США и Ираном, в котором будут задействованы один или два американских банка. Они могли бы получить разрешение проводить законные операции с Ираном при условии прямой проверки транзакций министерством финансов США или в соответствии с дополнительно выработанными договоренностями. Сделав шаг навстречу в сфере финансов, Вашингтон дал бы положительный сигнал американскому бизнесу, который высоко оценивает перспективы иранского рынка и промышленности¹⁰¹⁹.

Третья корзина включает в себя ряд сопутствующих мер, которые смогут смягчить токсичный образ Ирана как страны, с кото-

¹⁰¹⁸ Cordesman A. H., Gold B., Coughlin-Schulte C. Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change. Center for Strategic and International Studies. New York. Rowman & Littlefield. 2014. Pp. 29–30.

¹⁰¹⁹ Fayazmanesh S. The politics of the U.S. economic sanctions against Iran. Review of Radical Political Economies. 2003. Vol. 35. No. 3. P. 231;
Erlich R. U.S. companies miss out on billions as Iran opens to international trade // Vice News. 22.03.2016. URL: <https://www.vice.com/en/article/ev988j/us-companies-are-missing-out-on-billions-as-iran-opens-up-to-international-trade>;
Tan H. Sanctions keeping US from investing in Iran // CNBC. 02.03.2016. URL: <https://www.cnbc.com/2016/03/02/sanctions-keeping-us-from-investing-in-iran.html>;
Lynn M. Are you brave enough to invest in Iran? // Market Watch. 26.03.2014. URL: <https://www.marketwatch.com/story/are-you-brave-enough-to-invest-in-iran-2014-03-26>;
Spindle B., Keeler D. Nuclear deal could drive foreign investors to Iran stocks // The Wall Street Journal. 30.03.2015. URL: <https://www.wsj.com/articles/nuclear-deal-could-drive-foreign-investors-to-iran-stocks-1427750282>;
Lawrence C. Making Peace With Iran and North Korea Could Be Good for U.S. Workers // Bourse & Bazaar Foundation Insight. 01.04.2021. URL: <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2021/4/1/making-peacewith-iran-and-north-korea-could-be-good-for-us-workers>

рой безопаснее не взаимодействовать, чем искать пути для обхода санкций. Репутационные и политико-дипломатические меры не будут иметь прямого экономического эффекта, но приведут к разрядке вокруг иранской ядерной программы. Для установления духа конструктивного сотрудничества США могут отменить запреты на въезд для иранских граждан и дипломатов, по крайней мере, для работы в структурах ООН в Нью-Йорке. В этой сфере Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) министерства финансов США может начать с символических мер, освободив из-под санкций некоторых официальных представителей иранского истеблишмента.

США необходимо в целом ослабить антииранскую риторику на полях международных организаций и многосторонних форумов, в общении со своими европейскими и азиатскими партнерами, и прекратить доносить до мирового сообщества, что с Ираном опасно иметь дело. Предупреждающие сигналы и прямое или косвенное запугивание третьих сторон на предмет любых контактов с Ираном может стать препятствием для восстановления иранской экономики и после формального снятия санкций. Длительная санкционная история и события последних лет — вне зависимости от того, были ли они результатами американской или иранской внешней политики — настроили международный бизнес на базовый негативный сценарий вокруг Ирана. По оценкам 2017 г., иностранные компании даже после снятия санкций предпочитали взаимодействовать с Ираном в рамках краткосрочных проектов, чтобы в случае повторного ввода санкций минимально потерять вложенные средства¹⁰²⁰.

Конечно, ради сохранения рычагов давления на Иран США не пойдут на реализацию всех описанных мер. Часть из них могут быть придержаны для принуждения Ирана к дальнейшему диалогу по вопросам вне рамок СВПД¹⁰²¹.

Сторонние факторы

Для того чтобы обеспечить верификацию ослабления санкционного давления со стороны США, необходимо учитывать не только экономические показатели Ирана через определенный временной промежуток, но и сторонние факторы, которые влияют на восстанов-

¹⁰²⁰ Nephew R. Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on “The Iran Nuclear Agreement: One Year Later” // Center on Global Energy Policy. 14.07.2016.

URL: <https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/2016-07-12%20Written%20Testimony%20of%20Richard%20NephewFINAL0.pdf>

¹⁰²¹ Fayazmanesh S. The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment. London. Routledge. 2008. Pp. 162–166.

ление иранской экономики. В схеме верификационного механизма этот компонент выполняет роль «черного ящика»: даже если его содержимое известно, точно измерить его влияние на иранскую экономику вряд ли возможно. Факторы влияния по природе их происхождения можно условно подразделить на внутренние и внешние.

Скорость и успешность восстановления экономики будут, в первую очередь, определяться политикой иранского правительства. Для экономической модели Ирана характерна большая доля государственного сектора, извлекающего прибыль из наиболее доходных секторов экономики. По мнению экспертов министерства промышленности, добычи и торговли Ирана, помимо очевидного влияния санкций на ВВП, серьезным недостатком иранской экономики является опора на высокодоходные, но непроизводительные и субсидируемые сектора экономики, в частности, на нефтегазовую и энергетическую отрасли¹⁰²². Полагаясь на доходы от экспорта нефти, власти не прикладывают достаточных усилий для развития производства, которое могло бы составить конкуренцию на мировом рынке и не подверглось бы таким масштабным санкционным ограничениям, как экспорт энергоресурсов.

Эффективному выходу Ирана на мировые нефтяные рынки мешает и высокая степень изношенности инфраструктуры, которая не позволяет наращивать добывающие и перерабатывающие мощности. В 2018–2020 гг. иранский министр нефти Бижан Намдар Зангане неоднократно подчеркивал, что нефтяному сектору страны требуется от 50 до 100 млрд долларов инвестиций для существенного увеличения объемов добычи и экспорта нефти¹⁰²³.

Исходя из заявлений кандидатов в президенты на выборах 2021 г., экономическому развитию Ирана мешают и внутривнутриполитические условия: коррупция в элитах, а также доминирование в некоторых секторах экономики полугосударственных или близких к военным институтам¹⁰²⁴. Верхние эшелоны иранской власти владе-

¹⁰²² Mohseni-Cheraghlo A. Iran's Unrealized Economic Potential // Middle East Institute. 09.02.2021. URL: <https://www.mei.edu/publications/irans-unrealized-economic-potential>; Mohsenij-Cheraghlo A. Déjà vu All Over Again: The Three "I"s of Gasoline Subsidies and Social Unrest in Iran // Middle East Institute. 25.11.2019. URL: <https://www.mei.edu/publications/deja-vu-all-over-again-three-gasolinesubsidies-and-social-unrest-iran>

¹⁰²³ Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on "Sanctions and the JCPOA" // Center on Global Energy Policy. URL: <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/testimony-us-china-economic-and-security-review-commission/>

¹⁰²⁴ Изучение программ и предвыборных обещаний кандидатов (на араб. و رورم دعو ممانرب // (ياه یتاباختن ااهدز مان یتاباختن ااهدز مان // IRNA. 29.05.2021. URL: <https://www.irna.ir/news/84346976/-ممانرب-اهو-دعو-ی-ی-یتاباختن-اهدز-مان-رورم>; Profiles of Iran's 2021 presidential candidates // Iran International. 30.05.2021. URL: <https://old.iranintl.com/en/iran/profiles-irans-2021-presidentialcandidates>

ют и управляют сотнями государственных предприятий и косвенно контролируют компании, связанные с иранскими силовиками.

Экономические проблемы страны являются прямым следствием политической структуры, которая препятствует технократическому управлению и сохраняет политизированные экономические и торговые отношения, в то время как ресурсы страны являются предметом торга между внутренними группами интересов. Бывший глава Центробанка Ирана А. Хеммати в своем телевизионном интервью во время предвыборной кампании подчеркнул, что заинтересованные стороны вмешиваются в принятие экономических решений, чтобы защитить свои личные интересы¹⁰²⁵. Влияние политических интересов на экономику усилилось за счет укрепления позиций во власти Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Владея крупными ресурсами, его представители не готовы к резкому открытию иранской экономики и приходу на рынок иностранных держателей капитала. Для этой прослойки истеблишмента идеи «экономики сопротивления» являются не просто ответом на западные санкции, а политикой защиты собственных активов¹⁰²⁶.

Помимо этого, в Иране назрела реформа банковского сектора, который также страдает от массивного государственного присутствия — около 70% всей отрасли контролируется государством¹⁰²⁷. Одним из главных минусов банковской системы является ее непрозрачность, которую отмечают специалисты Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ)¹⁰²⁸. Разветвленная структура банков с неясными цепочками владения сложна для мониторинга, даже если их связи с внешним миром будут восстановлены¹⁰²⁹.

Бременем для экономического роста является и политика социального субсидирования. Неэффективная система социальной защиты с большими расходами на сплошные субсидии для поддержания внутривнутриполитической стабильности истощает бюджет, но не повыша-

¹⁰²⁵ Khajehpour B. Iran's presidential hopefuls promise big on economy, but can they deliver? // Al-Monitor. 14.06.2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/irans-presidential-hopefuls-promise-bigeconomy-can-they-deliver#ixzz75nKLVmb3>

¹⁰²⁶ Kandil M., Mirzaie I.A. Macroeconomic policies and the Iranian economy in the era of sanctions // Middle East Development Journal. 2021. Vol. 13. No. 1. Pp. 78–98.

¹⁰²⁷ Erdogan S., Gedikli A., Derindag M.R. An investigation of Iran's banking system: challenges and remedies // Bilimname. 2020. Vol. XXI. No.1. Pp. 957–990. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1128366>

¹⁰²⁸ ФАТФ — межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.

¹⁰²⁹ Badawi T. Iran's Banking Sector Reforms // Carnegie Endowment for International Peace. 02.02.2017. URL: <https://carnegieendowment.org/sada/67878>

ет уровень жизни населения. Масштабные субсидии из бюджета нарушают работу рыночного ценообразования, не способствуют улучшению качества товаров и услуг, переключают внимание с финансирования реформ и модернизации на поддержание неэффективного статус-кво, что негативно влияет на экономику в целом¹⁰³⁰.

Совокупность вышеперечисленных факторов обуславливает слабые позиции Ирана в международном рейтинге бизнес-среды “*Doing Business*”, в котором страна занимает 127-е место¹⁰³¹. Самые низкие показатели — входной порог для начала бизнеса, налоги, защита интересов в суде, защита малого бизнеса и выдача кредитов — не касаются ограничений на внешнеторговые операции и являются результатом самоорганизации экономической жизни в Иране.

На иранскую экономику влияют и внешнеэкономические и геополитические факторы. Опора Ирана на нефтедоллары чревата его зависимостью от мировых цен на нефть. В 2016 г. Иран вернулся на мировой рынок при ценах в три раза ниже, чем до ввода санкций — даже нарастив прежний объем нефтяного экспорта, страна не смогла достичь уровня дохода 2012 г.¹⁰³² «Черным лебедем» в мировой экономике стала пандемия коронавируса, которая усугубила экономическую ситуацию и эффект действующих против Ирана санкций¹⁰³³.

Метрики эффективности

По мнению американского эксперта Ричарда Нефью, антииранские санкции «прилипают» к Тегерану на несколько лет, сохраняя свое влияние на экономику даже после снятия¹⁰³⁴. Эффект от снятия экономических санкций будет проявляться в той же последователь-

¹⁰³⁰ Mohseni-Cheraghloou A. If Raisi Wants to Improve the Iranian Economy, Price Controls Are Where to Start // The Atlantic Council Iran Source series. 29.06.2021.

URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/if-raisi-wants-to-improve-the-iranian-economy-price-controls-are-where-to-start>

¹⁰³¹ Iran, Islamic Republic. Doing Business: Measuring Business Regulations // The World Bank. URL: https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/iran#DB_sb

¹⁰³² Nephew R. Six Months Later: Assessing the Implementation of the Iran Nuclear Deal // Center on Global Energy Policy. 14.07.2016.

URL: https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/SIX%20MONTHS%20LATER_ASSESSING%20THE%20IMPLEMENTATION%20OF%20THE%20IRAN%20NUCLEAR%20DEALJuly%202015.pdf

¹⁰³³ The Humanitarian Impact of U.S. Sanctions on Iran // National Iranian American Council. 02.11.2021. URL: <https://www.niacouncil.org/news/memo-the-humanitarian-impactof-u-s-sanctions-on-iran>

¹⁰³⁴ Nephew R. The Art of Sanctions: A View from the Field. New York. Columbia University Press. 2017. Pp.179–190; Iran Nuclear Deal. Part 1: Sanctions Relief-Original Video Series // Center for Strategic and International Studies. 03.11.2016. URL: <https://www.csis.org/analysis/original-video-series-irannuclear-deal-part-1-sanctions-relief>

ности, в которой проявлялся эффект от их введения. Как следует из данных о влиянии санкций на иранскую экономику в 2017–2019 гг.¹⁰³⁵, в первую очередь были ограничены доходы правительства от экспорта нефти, а впоследствии сокращено участие страны в мировом хозяйстве. Сокращение экспортных поступлений вызвало девальвацию, которая стимулировала инфляцию и наносила ущерб домохозяйствам. Сокращение государственных доходов вызвало экономический спад, что сказалось как на уровне потребления, так и на занятости.

Наращивание нефтяного экспорта станет первым шагом Ирана после возможного снятия санкций. Так, государственная компания “*National Iranian Oil Co.*” планирует выход на мировые рынки на фоне новостей о возможном восстановлении СВПД. Согласно оптимистичным прогнозам, к досанкционному уровню добычи в 4 млн баррелей нефти в сутки Тегеран сможет вернуться примерно за три месяца после отмены санкций¹⁰³⁶.

В среднесрочной перспективе (от трех до шести месяцев) иранским экономистам будет важно оценить такие показатели, как инфляция, стоимость иранского риала к доллару, торговый оборот, объем валовых частных внутренних инвестиций (норму накопления) и прямых иностранных инвестиций как в нефтяной, так и в нефтяные сектора (промышленность, туризм и т. п.).

В среднесрочной перспективе (до года) в связи с санкциями будет производиться анализ общей динамики ВВП, реального дохода на душу населения, расходов домохозяйств на конечное потребление, уровень бедности и безработицы. Уровни бедности и безработицы испытывали опосредованное влияние санкций, поэтому улучшение в этой области ожидается позднее всего. Уровень бедности колебался синхронно с ценами на нефть и зависел от возможностей государства продолжать программу выплат социальных пособий и субсидий. Например, социальные выплаты, начатые в 2010 г. по инициативе президента М. Ахмадинежада сдержали рост уровня бедности после введения санкций в 2012 г. на уровне 8%. Однако уже в 2017–2019 гг. у Ирана не было денежной подушки безопасности, и уровень бедности вырос на 12%. При этом уровень безработицы хотя и повышался на фоне падения уровня жизни, но реагировал на экономические

¹⁰³⁵ Fardoust S. Macroeconomic Impacts of US Sanctions (2017– 2019) on Iran // School of Advanced International Studies.
URL: <https://static1.squarespace.com/static/5f0f5b1018e89f351b8b3ef8/t/60dfd3e4a8a91e622e194bd4/1625281509066/SHAHROKH+FARDOUST.pdf>

¹⁰³⁶ Иран приготовился к снятию санкций США // Lenta.ru. 16.05.2021.
URL: https://lenta.ru/news/2021/05/16/new_deal

изменения с некоторой задержкой, поскольку в промышленности продолжали появляться рабочие места с низкими заработными платами¹⁰³⁷.

Иранский вариант верификационного механизма

В терминологии иранских властей предполагаемые действия США по отмене санкций можно подразделить на юридические («на бумаге») и практические («на деле»)¹⁰³⁸. Магистральное требование Тегерана — добиться от США сочетания этих мер. Подобная классификация указывает на то, что Вашингтон должен не просто снять санкции, но и сделать так, чтобы это реально оживило экономику Ирана.

Иранские эксперты представили свой взгляд на процедуру поэтапной верификации снятия санкций в специальном докладе экономической комиссии Меджлиса (парламента)¹⁰³⁹. Согласно докладу, в основу данной процедуры должно лечь создание отдельного надзорного органа, который каждые три-четыре месяца будет готовить отчет о санкционной ситуации и направлять его в Высший совет национальной безопасности Ирана. Предполагается, что на первом этапе снятия санкций данный орган должен работать по двум трекам: мониторингу практических шагов США и действиям по сокращению риска взаимодействия с Ираном. В корзину сокращения рисков попадают отмена старых и отказ от публикации новых предупреждающих инструкций и рекомендаций со стороны OFAC, направленных против сотрудничества с Ираном, а также принятие лидерами стран «шестерки» юридических обязательств и практических мер по нормализации торгово-экономических отношений с Ираном.

План поэтапной верификации обязательств США по долгосрочному снятию санкций состоит из нескольких частей: отмена огра-

¹⁰³⁷ Salehi-Isfahani D. Impact of Sanctions on Household Welfare and Employment // School of Advanced International Studies.
URL: <https://static1.squarespace.com/static/5f0f5b1018e89f351b8b3ef8/t/60de2563d4938b6bad5adee1/1625171299905/DJAVAD+SALEHI-ISFAHANI.pdf>

¹⁰³⁸ Комментарии бывшего президента Х. Роухани, верховного лидера Али Хаменеи, постоянного представителя ИРИ при ООН К. Гариббади (на араб. سي‌یرلا تناقيل عت. // (يداببيريغ قدحتملا ممالا يدل ناريل مئادلا لتتملا ، يئنا ماخ يل ع لعلال دش رملما ، ين احور سركا قب اسلا // Farsnews. 09.04.2021. URL: <https://www.farsnews.ir/E2%80%8C%> ; Единственный вариант на столе у Ирана — это практическая отмена всех санкций и верификация (на араб. يامزآ يتسار و اميرحت همه يل مع وغل ، ناراي زيم يور هنيزگ اهنت. // Khamenei.ir. 18.09.2021. URL: <https://khl.ink/f/47671>; Iran details plan to verify US lifting of sanctions // France 24. 09.04.2021. URL: <https://www.france24.com/en/live-news/20210409-iran-details-plan-to-verify-us-lifting-of-sanctions>

¹⁰³⁹ Снятие санкций, основные оси и исполнительные размеры (на араб. يامزآ يتسار // (ييار جا داعبا و يس اسرا ياه روحم ، اه ميرحت عفر 29.02.2021. URL: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1674913>

необходимость разработки юридического верификационного механизма с его включением в текст ядерной сделки — действие этого механизма должно распространяться на всех участников СВПД.

Контекст возвращения к ядерной сделке

Проблема верификации снятия санкций в отношении Ирана неотделима от более общего контекста подготовки Ирана и США к возврату к СВПД, а потому ее решение осложняют следующие факторы.

Разница военно-стратегических приоритетов

С точки зрения США, ядерная программа Ирана не имеет того уровня приоритетности, который ей придавали в период президентства Б. Обамы. Хотя для США «красные линии» в отношении неядерного статуса Ирана сохраняются, статус этой проблемы волнует Вашингтон, скорее, с точки зрения интересов взаимоотношений с американскими союзниками на Ближнем Востоке. Фокус американского истеблишмента переключается с регионального на глобальный уровень, где идет противостояние крупных держав. Поэтому иранская ядерная программа укладывается в одну линию с уходом американских войск из Афганистана, выводом контингента из Ирака и общим сокращением военного и иного присутствия США на Ближнем Востоке в пользу Азиатско-Тихоокеанского региона¹⁰⁴¹.

Для Ирана ситуация выглядит иначе. Заявляя, что ядерное оружие не было и не будет частью национальной военной стратегии, власти осознают, что наращивание ядерного потенциала — это вопрос выживания политического режима. Тегерану не обязательно создавать ядерный боезаряд, но стоит быть к этому готовым и обладать технологическими возможностями, чтобы сдерживать региональ-

¹⁰⁴¹ Bertrand N., Seligman L. Biden deprioritizes the Middle East // Politico. 22.02.2021. URL: <https://www.politico.com/news/2021/02/22/biden-middle-east-foreign-policy-470589>;

Miller A.D., Sokolsky A. The Middle East Just Doesn't Matter as Much Any Longer // Carnegie Endowment for International Peace. 03.09.2020. URL: <https://carnegie-endowment.org/2020/09/03/middle-east-justdoesnt-matter-as-much-any-longer-pub-82653>;

Doran M., Badran T. The Realignment: in the Middle East, Biden is finishing what Obama started. And his top advisers are all on board // Tablet. 11.05.2021. URL: <https://www.tabletmag.com/sections/israel-middle-east/articles/realignment-iran-biden-obama-michaeldoran-tony-badran>.

См. также: Phillips A. Why the Iran deal is so huge for Obama's legacy? // Washington Post. 31.07.2015;

Full text of Obama's press conference on Iran nuclear deal // The Times of Israel. 16.07.2015. URL: <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-obamas-press-conference-on-iran-nuclear-deal/>

ных соперников, включая Израиль, уже неофициально обладающий ядерным арсеналом¹⁰⁴².

Подорванное доверие Ирана

После одностороннего выхода Д. Трампа из СВПД «Запад» в глазах Тегерана утратил договороспособность. Громче стали звучать голоса консерваторов, которые еще в 2015 г. предупреждали, что с Вашингтоном нельзя иметь дело¹⁰⁴³. Президент Дж. Байден заявил о намерении вернуться в СВПД, но не предпринял ни одного публично заметного шага, чтобы отмежеваться от политики своего предшественника, признать и исправить его ошибки. Хотя на фоне пандемии Управление по контролю за иностранными активами США опубликовало список гуманитарных исключений по Ирану, без сопутствующих усилий и инициатив этот жест остался формальным и не облегчил борьбу Ирана с последствиями коронавируса. В Тегеране учитывают и риски президентских выборов США 2024 г.: республиканский кандидат будет проводить в отношении Ирана линию, аналогичную курсу Трампа, а президент-демократ столкнется с законодательными ограничениями, которые будут пытаться не дать ослабить республиканцы в Конгрессе.

Занявший в 2020 г. консервативные позиции Меджлис и избранный в 2021 г. президент Эбрахим Раиси проводят политику экономического и политического разворота на Восток — без попыток наладить прежние связи с западными странами. В рамках начавшихся в апреле 2021 г. консультаций о восстановлении СВПД делегация Исламской Республики не шла на прямой контакт с США и отказы-

¹⁰⁴² Fukushima M. No-Go negotiations: Iran may not be in a rush to get nuclear weapons // The National Interest. 27.06.2021. URL: <https://nationalinterest.org/feature/no-go-negotiations-iran-may-not-be-rush-get-nuclear-weapons-188540>;

Shaffer B. Iran at the nuclear threshold // Arms Control Today. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2003-11/iran-nuclear-briefs/iran-nuclear-threshold>;

Fisher M. The real reasons Iran is so committed to its nuclear program // Vox. 25.02.2015. URL: <https://www.vox.com/2015/2/25/8101383/iran-nuclear-reasons>

¹⁰⁴³ См. комментарии верховного лидера Али Хаменеи, президента Эбрахима Раиси и иранских Парламентариев (на араб. مرکادم اب اکیرم) // Khamenei.ir. 2019–2020. URL: <https://farsi.khamenei.ir/newspartindex?tid=1045>;

Mehdi S. Z. Iran: no talks with US during Vienna meeting // Anadolu Agency. 04.04.2021. URL: <https://www.aa.com.tr/en/politics/iran-no-talks-with-us-during-vienna-meeting/2197714>;

Иранцы не верят ложным заявлениям Хука / Иранцы пессимистично настроены по поводу переговоров с Трампом (на араб. جازم یمدمد بپمارت اب مرکادم دب نای ناری /ندنک مدرم) // ISNA. 12.04.2019. URL: <https://www.isna.ir/news/98012309085>.

См. также: Bozorgmehr N., Manson K., Foy H. Iran hardliners cautious on Vienna nuclear talks // Financial Times. 09.11.2021. URL: <https://www.ft.com/content/5b47fbd4-3eb9-4076-9ef1-f1252da24e3c>

вается от любых уступок: Иран выступает как пострадавшая от волюнтаристских действий Трампа сторона, требует компенсации и в разной степени пользуется поддержкой оставшихся членов «ядерной сделки».

Дисбаланс юридических обязательств и рисков

Возврат к СВПД в оригинальном виде сохранит несбалансированность ответственности сторон при его имплементации. Попытки выработать верификационный механизм для снятия санкций по детализации не могут сравниться с инспекционным режимом МАГАТЭ. Поскольку в СВПД не закреплен механизм проверки эффективности снятия санкций, а международно-признанные стандарты в этой области отсутствуют, ядерная сделка по-прежнему подвергается критике консервативных политических сил в Иране.

В свою очередь, критики СВПД в Конгрессе США видят решение иранской проблемы в применении пакетного подхода: увязать ядерные вопросы с вопросами нарушения прав человека, ракетной программой Ирана и вооруженной активностью (про)иранских прокси-игроков в регионе. Администрация Трампа не только вернула санкции против Ирана по ядерным статьям, но и расширила их перечень на основе претензий в других областях, что делает их отмену демократической администрацией сложной не только с юридической, но и с политической точки зрения¹⁰⁴⁴.

Дисбаланс проявляется и в рисках для Ирана и США в случае повторного отказа от соглашения. Даже администрация Байдена, унаследовавшая СВПД и команду переговорщиков от администрации Обамы, готова к издержкам и в принципе может себе позволить вновь безнаказанно отказаться от ядерной сделки. Иран же рискует восстановлением международных санкций через механизм полуавтоматического возврата (*snap-back*) санкционных резолюций СБ ООН.

Санкционная «самоуверенность»

Эксперты по санкциям расходятся в оценке эффективности односторонних санкционных мер со стороны США¹⁰⁴⁵. По мнению од-

¹⁰⁴⁴ Тимофеев И.Н. США–Иран: почему буксует сделка? // Российский совет по международным делам. 30.09.2021. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ssha-iran-pochemu-buksuet-sdelka/?sphrase_id=90784478

¹⁰⁴⁵ Batmanghelidj E. Resistance is Simple, Resilience is Complex: Sanctions and the Composition of Iranian Trade // School of Advanced International Studies. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5f0f5b1018e89f351b8b3ef8/t/60931f43b9e54c72dbab203f/1620254531587/ESFANDYAR+BATMANGHELIDJ.pdf>; Shirazi H., Azarbaejani K., Sameti M. The effect of economic sanctions on Iran's export // Iranian Economic Review. URL: <https://ier.ut.ac.ir/article58273.html>;

них, без взаимодействия с союзниками США не могут оказывать давление на противников, а принуждая союзников к соблюдению американских ограничительных мер вторичными санкциями, Вашингтон лишь теряет авторитет. Однако опыт администрации Трампа говорит о том, что вопреки репутационным издержкам США способны путем «максимального давления» методично подрывать экономический потенциал Ирана. Сложность представляет разве что санкционный трек в отношениях с Китаем, который с разной степенью осторожности продолжает закупать иранскую нефть и остается главным экономическим партнером Ирана¹⁰⁴⁶. Ранее США использовали рычаги давления на КНР, например, вводили санкции в отношении китайских нефтяных танкеров “*COSCO Shipping Tanker*” (эти санкции были частично сняты спустя несколько месяцев)¹⁰⁴⁷. Если Д. Трамп мог себе позволить торговые войны и эскалацию с Китаем, то администрация Байдена предпринимает попытки диалога с Пекином в этой сфере¹⁰⁴⁸. В США считают, что закупки иранской нефти китайскими компаниями помогают сохранять экономику Ирана на плаву¹⁰⁴⁹. Для оказания давления на Тегеран США стремятся убедить Китай сократить закупки иранской нефти. Закупки продолжаются, однако по заявлениям иранских официальных лиц, несмотря на подписанный Ираном и КНР пакт о 25-летнем стратегическом сотрудничестве, Китай не рискует нарушать американские санкции в сфере судоходства¹⁰⁵⁰.

В Тегеране понимают расстановку сил и сохраняют уверенность в том, что продолжение сотрудничества с Китаем и другими неза-

¹⁰⁴⁵Northam J. Why Iran’s economy has not collapsed amid U.S. sanctions and “maximum pressure” // NPR. 16.01.2020. URL: <https://www.npr.org/2020/01/16/796781021/why-irans-economy-has-not-collapsed-amid-u-s-sanctionsand-maximum-pressure>

См. также: Fathollah-Nejad A. Why sanctions against Iran are counterproductive: conflict resolution and state–society relations // *International Journal*. 2014. Vol. 69. No. 1. Pp. 48–65;

Esfandiary D., Fitzpatrick M. Sanctions on Iran: defining and enabling “success”// *Survival*. 2011. Vol. 53. No. 5. Pp. 150–151.

¹⁰⁴⁶China and Iran: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook // *China Briefing*. Dezan Shira & Associates. 20.08.2021. URL: <https://www.china-briefing.com/news/china-and-iran-bilateral-trade-relationship-and-future-outlook>

¹⁰⁴⁷Pamuk H., Gardner T. U.S. lifts Iran sanctions on one unit of Chinese shipping giant COSCO // *Reuters*. 31.01.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-cosco-idUSKBN1ZU04I>

¹⁰⁴⁸Biden, Xi discuss how to ‘align’ stances on Iran nuclear issue // *Al Jazeera*. 16.11.2021. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/16/biden-xi-discuss-how-to-align-stances-on-iran-nuclearissue>

¹⁰⁴⁹Mohammed A., Irish J. U.S. has reached out to China about cutting oil imports from Iran, officials say // *Reuters*. 29.09.2021. URL: <https://www.reuters.com/business/exclusive-us-has-reached-out-china-aboutcutting-oil-imports-iran-officials-say-2021-09-28>

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*

падными странами позволит обойти санкционный режим¹⁰⁵¹. На фоне усугубляющейся ситуации с ценами на продукты из-за высокой инфляции¹⁰⁵² правительство Ирана приняло решение возобновить консультации в Вене по возврату к СВПД. 29 ноября 2021 г. в Вене возобновились переговоры по иранской ядерной проблеме, прерванные пятью месяцами ранее. Однако другие группы влияния в иранском истеблишменте, обладая ресурсами, к которым у правительства нет доступа, сохраняют способность убедить верховного лидера в том, что Тегеран справится с санкционным давлением и без возврата к СВПД.

Заключение

Главным недостатком соглашения по ядерной программе Ирана стала доказанная Д. Трампом способность США нарушать дух соглашения, соблюдая при этом его букву, а также безнаказанно его покинуть. Беспрецедентный режим верификации мирного характера ядерной программы со стороны МАГАТЭ и механизм полуавтоматического возврата санкций СБ ООН не предоставлял Ирану аналогичной свободы маневра. Попытка Тегерана встроить верификационный механизм в ядерную сделку обоснована, но осложняется несколькими факторами. Текст соглашения не подлежит пересмотру — это противоречило бы в первую очередь иранским интересам, потому что, во-первых, США и «евротройка» настроены получить больше уступок от Ирана, в т.ч. по неядерным вопросам, а во-вторых, полномочия президента США по отмене санкций ограничены в системе принятия решений, учитывающей решение двухпартийного Сената, эффективность усилий Вашингтона по преодолению последствий прежних санкций трудно верифицировать, а эффект от их снятия не поддается измерению без учета сторонних факторов.

¹⁰⁵¹ Iran says China enforcing US sanctions on shipping and ports // Iran International. 17.10.2021. URL: <https://www.iranintl.com/en/20211017840932>

¹⁰⁵² О растущем влиянии на переговорах по СВПД, на международной арене, сближении с Китаем и Россией, активизации азиатской политики нового президента Э. Раиси см.: Преимущества Ирана в соглашении с Китаем / Важная возможность Ирана в атмосфере конфронтации между Китаем и Америкой (на араб. ۵۲ دل اس نارای و نی چ هچ // ISNA. URL: <https://www.isna.ir/news/140010702339/>;
Будет ли конфронтация между Китаем и Россией? (на араб. لباقیت نی چ و اکیرم آ؟ دش ده اوخ // ایاضف) // Fars News. 04.04.2021. URL: <http://fna.ir/og5k>;

Mousavian S.H. Iran's New Doctrine: Pivot to the East // The Diplomat. 05.10.2020. URL: <https://thediplomat.com/2020/10/irans-new-doctrinepivot-to-the-east/>;
Cafiero G., Al-Makahleh Sh. Iran's Look to the East // Center for Iranian Studies in Ankara. 27.07.2019. URL: <https://iramcenter.org/en/irans-look-to-the-east/>;

Yazdanshenas Z. Iran Turns East // Foreign Policy. 26.10.2021. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/10/26/iran-china-russia-sco-raisi-turns-east>

Несмотря на отсутствие международных стандартов в области оценки эффектов снятия санкций, необходимость общей методической рамки в этой области налицо. Предложенная авторами модель основана на экспертных разработках и состоит из трех частей: (1) меры США по ослаблению санкций; (2) перечень факторов, влияющих на результат снятия санкций и лишь отчасти зависящих от прежних действий США; (3) экономические метрики, которые позволяют оценить эффект снятия санкций на горизонте от трех месяцев до года. Чтобы претендовать на роль «трафарета» для механизма верификации снятия санкций, модель требует уточнения экономистами и апробации на основе конкретных данных реальных кейсов.

США — Иран: почему буксует сделка?¹⁰⁵³

Иван Тимофеев

Перспективы переговоров по иранской ядерной сделке становятся все более туманными. После победы на президентских выборах в США демократа Джо Байдена Вашингтон взял курс на возвращение к обсуждению сделки. Новая администрация нацелилась на преодоление наследия Дональда Трампа, который в одностороннем порядке разорвал сделку, даже несмотря на то, что она была закреплена¹⁰⁵⁴ резолюцией Совета Безопасности ООН 2231 от 2015 г.

В 2018 г. Трамп возобновил¹⁰⁵⁵ действие односторонних санкций США против Ирана, а затем еще больше ужесточил¹⁰⁵⁶ режим ограничительных мер. В итоге Иран также начал отказываться от сделки, начав¹⁰⁵⁷ обогащение урана до 20% в соответствии с законом «О стратегической мере по отмене санкций». В апреле 2021 г. стороны приступили к непрямым переговорам в Вене, где состоялась встреча подписантов Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД). Однако видимых результатов усилия дипломатов не принесли. Судя по всему, затягивание переговоров — не в интересах США. С точки зрения Госдепартамента США промедление позволяет Ирану еще больше продвинуться¹⁰⁵⁸ в программе военного атома. Однако добиться возвращения к сделке будет сложно. Еще сложнее будет удержать ее.

Позиции Вашингтона и Тегерана по возобновлению к сделке хорошо известны. Иран требует сначала снять все санкции, которые США возобновили или ввели в нарушение резолюции СБ ООН 2231. После этого Иран вернется к выполнению своих обязательств. США,

¹⁰⁵³ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 27 сентября 2022 г.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-iran-pochemu-buksuet-sdelka/>

¹⁰⁵⁴ Резолюция 2231 – Иранская ядерная проблема Справочная информация // Совет Безопасности ООН.

URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/2231/background>

¹⁰⁵⁵ Executive Order No. 13871 // U.S. Department of the Treasury. 08.05.2022.

URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13846.pdf>

¹⁰⁵⁶ Iran Sanctions // U.S. Department of the Treasury.

URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions>

¹⁰⁵⁷ Иран и США начали непрямые переговоры // Коммерсантъ. 06.04.2021.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4761683>

¹⁰⁵⁸ Department Press Briefing – August 5, 2021 // U.S. Department of State. 05.08.2021.

URL: <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-august-5-2021/>

наоборот, требуют сначала вернуться к сделке, а затем готовы рассмотреть вопрос о санкциях. Уровень доверия сторон друг к другу практически нулевой. Демарш Трампа по выходу из СВПД серьезно подорвал имидж США как надежного переговорщика не только в Иране, но даже в стане американских союзников. В самих США также с большим подозрением относятся к Ирану. Собственно, они и лежали в основе республиканской оппозиции усилиям Барака Обамы по заключению СВПД. Дональд Трамп попросту довел до логического завершения позицию своей партии по «плохой сделке». Сблизить позиции двух стран будет крайне сложно. В теории речь могла бы идти о синхронизации процесса отмены санкций и сворачивания ядерной программы. Но и здесь возникают проблемы. Какими будут параметры подобной синхронизации? И, главное, как гарантировать то, что одна из сторон не разорвет новые соглашения?

Для Ирана данный вопрос носит более важный, если не сказать экзистенциальный характер. Возобновление санкций США в 2018 г. привело¹⁰⁵⁹ к падению иранской экономики. Один из ключевых факторов — запрет на покупку иранской нефти. Причем США успешно навязывают его зарубежным странам, используя механизмы вторичных санкций и принудительных мер. То же касается перевозки нефти, страхования таких перевозок, а также новых финансовых и секторальных санкций, введенных Трампом. Ситуацию усугубляет эпидемия *COVID-19*. Хотя бы частичная отмена санкций была бы глотком свежего воздуха для иранской экономики. С другой стороны, ядерная программа также может восприниматься иранцами в экзистенциальном ключе. Интервенция США и их союзников маловероятна даже в текущих условиях. Ее цена будет высокой. Тем более что США концентрируют силы на сдерживании КНР и России, сворачивая «токсичные активы» на Ближнем Востоке. Но обладание ядерным оружием может рассматриваться и как фактор, который сделает такую интервенцию попросту невозможной. Здесь, впрочем, может быть и другая ситуация, когда появление ядерного оружия, наоборот, спровоцирует США, Израиль и других региональных игроков на такую интервенцию. По всей видимости, в Тегеране это хорошо понимают и будут использовать ядерную тематику напористо, но аккуратно.

Для США ситуация выглядит совсем иначе. Получение ядерного оружия будет неприятным, но не смертельным событием. Иран — лишь один из многих пунктов в повестке американской внешней

¹⁰⁵⁹ Iran GDP Annual Growth Rate // Trading Economics.
URL: <https://tradingeconomics.com/iran/gdp-growth-annual>

политики. Более того, его можно будет использовать как повод для радикального наращивания санкций, в том числе на базе СБ ООН. Москва и Пекин также не горят желанием увидеть Иран в числе ядерных держав, хотя вину за иранские ядерные усилия не без серьезных оснований возлагают на Вашингтон. Обретение ядерного оружия усилит изоляцию Ирана. Более того, отказаться от ядерного оружия после его получения политически будет значительно сложнее.

Большой вопрос, готов ли Иран на еще более суровые экономические испытания? Ответ на него крайне сложен. Сторонники жесткой линии, например, могут сказать, что такие испытания гарантированы в любом случае, пока Иран не сдаст позиции по всем фронтам. Сторонники дипломатии могут ответить, что необходимо сочетать повышение ставок с коалиционной игрой, добываясь изоляции США по СВПД и используя лазейки в санкционных режимах.

Дискуссия в самих США тоже обещает быть сложной. На первый взгляд, президент США обладает полномочиями для немедленного снятия санкций. Президент Трамп возобновил действие ограничительных мер исполнительным указом. Отменить или модифицировать такой указ можно либо новым указом, либо новым законом, который мог бы принять Конгресс. То есть технически Байден обладает полномочиями для масштабного смягчения санкций. Однако на деле ситуация сложнее. В 2015 г. Конгресс принял закон «О контроле над ядерной сделкой Ирана» (*INARA*). В случае действия сделки президент обязан информировать Конгресс каждые 90 дней о ходе ее выполнения и сертифицировать, что Иран придерживается условий соглашения. Очевидно, что в текущих условиях подобная сертификация в пользу Ирана попросту невозможна. А значит — Байден не может пойти на отмену санкций без риска серьезных потерь своего политического капитала. Иными словами, для президента США запросная позиция Тегерана неприемлема.

С другой стороны, Байден может смягчить или модифицировать те указы Трампа, которые он ввел после выхода из сделки и которые серьезно ужесточили санкции. Законодательство США не предусматривает отчетности президента в связи с этими указами. Так что Конгресс здесь вряд ли станет препятствием. Например, Байден мог бы смягчить или модифицировать указ Трампа 13902 от 10 января 2020 г., который накладывал¹⁰⁶⁰ секторальные и блокирующие санкции на строительный, добывающий, производственный, тек-

¹⁰⁶⁰ Executive Order No. 13902 // U.S Department of the Treasury. 10.01.2020.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13902.pdf>

стильный и иные сектора иранской экономики. То же касается¹⁰⁶¹ и указа 13871 от 9 мая 2019 г., введившего секторальные и блокирующие санкции в отношении производства железа, стали, алюминия и меди. Кроме того, Байден вполне может использовать исключения из режима санкций, которые наложены многочисленными законами, ранее принятыми Конгрессом. В частности, в апреле 2019 г. Трамп отменил подобные исключения по импорту иранской нефти для восьми стран. Здесь у президента США есть определенный переговорный люфт, который он и может использовать для торга с Ираном.

Впрочем, даже если новая сделка будет достигнута, ее стабильность не гарантирована. Одна из причин связана с тем, что ядерную программу непросто изолировать от общего пакета противоречий США и Ирана. В свое время это пытался сделать Обама, а сейчас этим путем идет Байден. Республиканцы и Трамп, наоборот, настаивали на пакетной концепции, когда ядерная программа увязывается и с другими проблемами. Среди них — ракетная программа, права человека, проблема терроризма и многое другое. Подход демократов выглядит разумным потому, что добиться прогресса по всему пакету попросту невозможно. Республиканский подход имеет смысл в качестве средства повышения ставок и наращивания давления. Конкуренция этих двух подходов, препятствуя стабильности возможных договоренностей, вряд ли завершится в обозримом будущем.

¹⁰⁶¹ Executive Order No. 13871 // U.S Department of the Treasury. 08.05.2022.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13871.pdf>

Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития¹⁰⁶²

Иван Тимофеев

Выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе вновь обострил вопрос о санкциях против Ирана. Решение Д. Трампа по СВПД означает возврат США ко всему комплексу экономических санкций, которые накладывались на Тегеран до заключения «ядерной сделки». Демарш американской администрации резко увеличил неопределенность для международного бизнеса и торговых партнеров Ирана в силу экстерриториальности санкций США. Американский минфин уполномочен конгрессом и администрацией штрафовать или применять иные меры против отдельных лиц, компаний и государств, которые сотрудничают с Ираном по обозначенному американцами кругу вопросов. Решение Д. Трампа подверглось резкой критике всех участников СВПД, включая союзников США. Сложившаяся ситуация является индикатором новой логики международных отношений по вопросу иранской ядерной программы и других тем, в которых подходы ключевых участников разошлись существенным образом. По всей видимости, сложившаяся ситуация будет носить долгосрочный характер с учетом того, что США вряд ли пересмотрят свое решение.

Новые реалии вокруг СВПД порождают исследовательские проблемы, которые можно сформулировать в виде ряда вопросов. Вопрос прогнозного свойства состоит в том, насколько эффективной будет новая санкционная политика США против Ирана. Иными словами, в какой степени американцам удастся заставить Иран изменить свой политический курс и выполнить ключевые политические требования? Складывающаяся ситуация также требует ревизии более фундаментальных вопросов, актуальных для исследований политики экономических санкций. К числу главных, конечно же, относится вопрос, почему санкции оказываются эффективными в одних случаях, и проваливаются в других. Почему иногда «страна-цель» идет на уступки, а иногда проявляет упорство и приверженность своим

¹⁰⁶² Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» (Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития // Полис. Политические исследования. 2018. №4. С. 56-71. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.05>)

целям даже несмотря на потери от санкций? Гипотеза исследования заключается в том, что эффективность санкций зависит от двух базовых факторов. Первый — ущерб, который несет страна-цель в результате применения против нее экономических санкций. Чем выше такой ущерб, тем больше вероятность того, что страна-цель пойдет на уступки. Второй фактор — степень консолидации коалиции стран-инициаторов санкций на основе международных институтов (прежде всего ООН). Чем более консолидирована коалиция и чем более согласованы ее действия, тем больше вероятность, что страна-цель пойдет на уступки. Очевидно, что такая зависимость нелинейная. Например, в одних случаях минимальный ущерб или минимальная консолидация приносят результаты, а в других — даже огромные потери и согласованность действий инициаторов оставляют санкции безуспешными. Тем не менее для нас важны направление зависимости и характер причинно-следственной связи.

Также нужно учитывать, что помимо указанных факторов существует целый набор других независимых переменных. Среди них степень консолидации политического режима и внутривнутриполитическая стабильность страны-цели, внутреннее единство по вопросу санкций в странах-инициаторах, набор используемых санкционных инструментов, баланс сил между страной-целью и странами-инициаторами, характер политических отношений между инициаторами и целями, уровень развития и диверсификации экономики страны-цели, угроза использования силы, наличие «черных рыцарей» — альтернативных торговых и финансовых партнеров, ведущих дела со страной-целью вопреки санкциям других стран и т.п.

Факторы ущерба и коалиции выносятся в качестве главных с учетом недавних количественных исследований, в которых влияние тех или иных переменных «взвешивалось» на основе анализа базы данных *TIES* для 888 эпизодов санкционных войн. В частности, исследование Нэвина Бапата и его коллег показало, что ущерб от санкций и наличие коалиции на базе международных организаций — наиболее значимые факторы успеха санкций¹⁰⁶³. Однако результаты количественного анализа следует воспринимать с осторожностью. Они чувствительны к изменению условий и параметров. Многочисленные исследования независимых переменных эффективности санкций далеко не всегда показывали сопоставимые результаты. Среди ключевых можно выделить работы Гарри Хафбауэра и его

¹⁰⁶³ Bapat N., Tobias H., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79-98.

коллег¹⁰⁶⁴, Дениела Дрезнера¹⁰⁶⁵, Сюзан Аллен¹⁰⁶⁶, Шейн Бонетти¹⁰⁶⁷, Брайана Ерли¹⁰⁶⁸, Вильяма Кэмпфера и его коллег¹⁰⁶⁹, Валентина Крастева¹⁰⁷⁰ и многих других.

Мы посмотрим на причинно-следственные связи между указанными переменными на примере санкций против Ирана. Статья выполнена в логике анализа кейса (*case-study analysis*), а не количественных исследований в духе упомянутых выше работ. Термин кейс-стади будет использован в том смысле, в котором его определяет Джон Герринг в фундаментальной работе об этом исследовательском методе¹⁰⁷¹. В качестве примеров такого подхода для анализа иранского случая могут быть использованы работы Тиса Ван дер Граафа¹⁰⁷² и Сюзан Мелони¹⁰⁷³.

Главный тезис работы состоит в том, что очередной виток санкций США против Ирана после выхода из СВПД вряд ли приведет к изменению позиций Ирана по выполнению американских требований. Новая политика санкций США будет неэффективной. Это объясняется тем, что США не смогут создать устойчивую международную коалицию стран-инициаторов на базе СБ ООН и за его пределами. А это, в свою очередь, позволит Ирану обходить санкции против его энергетического сектора — наиболее чувствительной отрасли иранской экономики, то есть Иран сможет минимизировать ущерб от санкций. Текущая ситуация коренным образом отличается от политики, приведшей Иран за стол переговоров в 2013 г. Тогда США,

¹⁰⁶⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

¹⁰⁶⁵ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // International Interactions. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755-764.

¹⁰⁶⁶ Allen S. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure // International Interactions. 2005. Vol. 31. No. 2. Pp. 117-138.

¹⁰⁶⁷ Bonetti S. Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes // Applied Economics. 1998. Vol. 30. No. 6. Pp. 805-813.

¹⁰⁶⁸ Early B. Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions // Foreign Policy Analysis. 2011. Vol. 7. No. 4. Pp. 381-402.

¹⁰⁶⁹ Chao J., Kaempfer W., Lowenberg A. Instrument Choice and the Effectiveness of Economic Sanctions: A Simultaneous Equations Approach // Journal of Peace Research. 2003. Vol. 40. No. 5. Pp. 519-535.

¹⁰⁷⁰ Krustev V. Strategic Demands, Credible Threats and Economic Coercion Outcomes // International Studies Quarterly. 2010. Vol. 54. No. 1. Pp. 147-174.

¹⁰⁷¹ Gerring J. Case-Study Research. Principles and Practices. Cambridge University Press. 2007. 278 p.

¹⁰⁷² Graaf T. V. The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 145-163.

¹⁰⁷³ Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. Pp. 887-911.

наоборот, смогли создать устойчивую коалицию и добиться высокого ущерба, сочетая финансовые и секторальные санкции. Международно-правовая легитимность санкций позволяла широко использовать принцип экстерриториальности. Предшествовавшие этому успеху односторонние действия США в 1980-е и 1990-е гг. эффективными не были, что дает основания предполагать, что односторонние шаги вряд ли принесут успех и на текущем этапе. Ключевой исследовательской процедурой нашего анализа будет изучение политической истории санкций против Ирана на различных этапах. Понятие санкций и его отношения с близкими категориями (торговые войны и др.) рассмотрено в недавней работе¹⁰⁷⁴. В качестве источниковой базы используется главным образом нормативно-правовая база США, регулирующая антииранские санкции, резолюции СБ ООН и другие документы. Методология статьи выдержана в духе «старого институционализма» с его акцентом на изучении формальных установлений и «правил игры».

Начальный этап: от односторонних санкций к поиску коалиции

Санкции против Ирана исторически вводились как с целью сдерживания его ядерных амбиций, так и по более широкому кругу проблем. Среди них — сдерживание развития обычных вооружений и ракетной программы, обвинения в нарушении прав человека, подозрения в поддержке терроризма, задержание иностранных граждан, военно-морская активность в Персидском заливе и др. Как правило, США выступали наиболее жестким инициатором санкций, вводя их по максимально широкому кругу вопросов и предлагая наиболее серьезные ограничительные меры. США также традиционно сочетали свою политику санкций с проведением военных операций или же с угрозой применения военной силы против Ирана. При этом американцы постепенно шли от односторонних действий или узких коалиций к пониманию необходимости более широких и при этом устойчивых объединений стран-инициаторов.

Корни санкционной войны против Тегерана уходят в начало 1950-х гг. После того как в 1951 г. иранское правительство национализировало «Англо-иранскую нефтяную компанию», Великобритания и США объявили бойкот на иранскую нефть и нефтепродукты. Для того времени прецеденты национализации западных ком-

¹⁰⁷⁴ См.: Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2. С. 26-42.

паний были достаточно распространены, введение санкций против экспроприаторов также было распространенной практикой. Однако в иранском случае Вашингтон и Лондон быстро пошли на силовую эскалацию. В ходе операции «Аякс» демократически избранный премьер-министр Ирана был свергнут с помощью американских и британских спецслужб. Новое правительство быстро восстановило статус-кво. Был образован международный консорциум, в котором американцы и британцы получили ключевые доли. Трудно оценить успех или неудачу санкций, так как на смену экономическому давлению быстро пришло использование силы.

Следующий прецедент антииранских санкций фиксируется в 1979 г. Поводом стал захват американских дипломатов на волне Исламской революции. В ответ президент США Джимми Картер замораживает иранские активы в США (указом № 12170 от 14 ноября 1979 г.), а уже в апреле 1980 г. вводит масштабное торговое эмбарго. Указы № 12205 и 12211 запрещали экспорт и доставку товаров в Иран (кроме гуманитарных грузов)¹⁰⁷⁵. Запрещалось кредитовать Иран, блокировался иранский импорт. Наиболее чувствительный удар запрет на импорт нанес по нефтедобывающему сектору. После введения санкций он упал практически до нуля, хотя до революции составлял порядка 500 тыс. барр./день¹⁰⁷⁶. Американцы также попытались освободить заложников. Но операция «Орлиный коготь» потерпела фиаско, что лишь укрепило переговорные позиции Тегерана. Впрочем, после смерти шаха Мохаммеда Резы Пехлеви иранцы выдали заложников. Свою роль здесь сыграла затратная война с Ираком, американские санкции усугубляли издержки военного времени. Американцы могли воспользоваться этим в своих интересах, но предпочли снять санкции после освобождения заложников (указ Дж. Картера № 12282 от 23 января 1981 г.).

Кризис с заложниками обозначил несколько тенденций. Во-первых, санкции сыграли свою роль в давлении на Иран, особенно на фоне провала силовой операции. Американский рынок для Ирана был полностью потерян. Формальная отмена санкций не привела к

¹⁰⁷⁵ Executive Order No. 12170 // U.S. Department of the Treasury. 14.11.1979.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf>;

Executive Order No. 12205. Prohibiting Certain Transactions with Iran // U.S. Department of the Treasury. 07.04.1980. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012205.pdf>;

Executive Order No. 12211. Prohibiting Certain Transactions with Iran // U.S. Department of the Treasury. 17.04.1980.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12211.pdf>

¹⁰⁷⁶ Graaf T. V. The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. 20. No. 3. P. 147

восстановлению нефтяных поставок, они оставались мизерными, а с начала 1990-х гг. прекратились вовсе. Вместе с тем санкции сработали лишь в сочетании с другим экстремальным фактором — войной с Ираком. Тегеран довольно быстро адаптировался к торговому эмбарго, направив свой экспорт другим потребителям. Издержки от потери американского рынка были компенсированы за счет торговли с Западной Европой и странами АТР. Японские банки продолжали сотрудничать с Ираном, а трейдеры закупали нефть даже по завышенным ценам. Ирану помогла ситуация на рынке нефти — общая нестабильность на рынке была на стороне поставщиков¹⁰⁷⁷. Соображения экономической выгоды перевесили политическую лояльность — попытки американцев надавить на союзников в отношении Ирана потерпели неудачу. Данный эпизод показал, что без коалиции влияние санкций ограничено даже если их вводит такая держава, как США. Неэффективность санкций заставляла искать силовые пути. И если в 1979-1981 гг. применение силы было неудачным, то в период очередного обострения ирано-американских отношений американцы добились успеха именно благодаря военной мощи. В 1987 г. на фоне так называемой танкерной войны президент США Р. Рейган ввел санкции против Ирана за поддержку терроризма, атаки кораблей под флагом США, а также за угрозу свободе судоходству в Персидском заливе. Указ № 12613 от 30 октября 1987 г. запрещал иранский импорт в США. К тому времени нефтяные поставки и так были незначительными, поэтому новые санкции носили скорее символический характер, зато фактор силы оказался решающим. В апреле 1988 г. была проведена операция «Богомол», ставшая крупнейшим морским боем со времен Второй мировой войны. Американцы нанесли поражение иранским войскам в Персидском заливе. Санкции оказались неэффективными, но они, как и в предыдущих эпизодах, стали прекурсором военного решения.

Тем не менее в дальнейшем США сделали выбор в пользу наращивания санкций, избегая использовать войска. Очередной виток начался в период президентства Б. Клинтона. Санкции впервые вводятся за подозрения в попытках получения оружия массового уничтожения (ОМУ). Особенностью нового этапа стала консолидация ветвей власти США. Если раньше санкции инициировал президент, то на этот раз к нему подключился конгресс. Клинтон ввел серию указов (№ 12957 от 15 марта 1995 г., № 12959 от 9 мая 1995 г.

¹⁰⁷⁷ Ергин Д. Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблишер. 2011. С. 760-763.

и № 13059 от 19 августа 1997 г.)¹⁰⁷⁸. Американским гражданам запрещалось участвовать в разработке и кредитовании нефтегазового сектора Ирана. Вводилось торговое эмбарго, а также запрет на инвестиции в иранскую собственность.

Конгресс со своей стороны проголосовал за Санкционный акт против Ирана и Ливии (в 2006 г. в него были внесены поправки и исключена Ливия) — так называемый *ILSA*, а затем *ISA*¹⁰⁷⁹. Закон отчасти повторял дух президентских указов. В нем ставилась задача подрыва финансовых возможностей Ирана по финансированию «террористической деятельности» и разработке ОМУ и ракетных технологий. Главным объектом санкций вновь стал энергетический сектор, однако в законе появилось несколько новаций. Во-первых, конгресс требовал от исполнительной власти создать эффективный механизм международного давления на Иран. Здесь отразилось понимание американцев, что без коалиции стран-инициаторов Иран успешно обойдет санкции. Во-вторых, президент должен был ежегодно отчитываться перед конгрессом об успехах в формировании коалиции. В конгрессе считали, что аналогичные законы должны принять ближайшие союзники США — Израиль, Япония, страны ЕС, Австралия, Южная Корея. В-третьих, непосредственно энергетические санкции были дополнены запретами на поставку судов, их страхование и транспортировку нефтепродуктов в Иран. Наконец, еще одной инновацией стало применение экстерриториального принципа, т.е. санкции распространялись как на граждан и компании США, так и на иностранцев.

Практическое применение закона принесло американской дипломатии мало результатов. Принцип экстерриториальности вызывал негативную реакцию союзников США и не использовался долгое время. Иран успешно продолжал курс на диверсификацию своих рынков. Санкции оставались фактически односторонними, но данный эпизод заложил важные особенности последующей политики. В США возник устойчивый консенсус, направленный на формирование мощной международной коалиции стран-инициаторов санкций

¹⁰⁷⁸ Executive Order No. 12957 // U.S Department of the Treasury. 17.03.1995.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf>;
Executive Order No. 12959 // U.S Department of the Treasury. 09.05.1995.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf>;
Executive Order No. 13059 // U.S Department of the Treasury. 19.08.1997.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf>;
Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172 // Library of Congress.
URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf>

¹⁰⁷⁹ Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172 // Library of Congress.
URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf>

против Ирана. Торговые санкции стали дополняться другими механизмами (финансовыми и страховыми). Конгресс стал играть значительно более серьезную роль в формировании санкционного режима.

Увеличение ущерба от санкций через формирование коалиции

Важным шагом на пути формирования санкционной коалиции против Ирана стали резолюции Совета Безопасности ООН. В одной из недавних эмпирических работ по проблематике санкций М. Бжоска из университета Гамбурга отметил интересную тенденцию. Большинство санкций СБ ООН (78%) были инициированы после того, как против страны-цели накладывались односторонние санкции. Часто страны-инициаторы стремятся достроить в ООН собственный режим санкций, активно продвигая соответствующие резолюции¹⁰⁸⁰. Эта закономерность хорошо описывает стратегию США в отношении Ирана. Столкнувшись со сложностями формирования антииранской коалиции, США предпринимали серьезные усилия по продвижению санкций ООН, а после их принятия дополняли их собственными односторонними действиями. Иными словами, СБ ООН, при всей ограниченности его возможностей, превратился в серьезный инструмент интернационализации санкций. Другим членам СБ ООН это тоже давало преимущества: они могли заявить свою позицию, смягчая или модифицируя предлагаемые решения, а также разрабатывая проекты резолюций.

Первая резолюция СБ ООН (1696) по ракетно-ядерной программе Ирана была принята 31 июля 2006 г. На первый взгляд она казалось совершенно беспомощной. Резолюция требовала от Ирана прекратить все работы, связанные с обогащением и переработкой радиоактивных материалов, включая исследовательскую часть. Перед Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) ставилась задача дать исчерпывающую информацию о состоянии иранских разработок. Никаких санкций на Иран резолюция не накладывала, хотя и предупреждала о возможности их использования в соответствии со ст. 42 гл. VII Устава ООН. Но для американской дипломатии это был важный успех. Вашингтон сумел интернационализировать вопрос, который ставил еще десятилетие назад. Другие страны СБ ООН также могли засчитать себе как дипломатический успех. Они становились активными участниками решения проблемы, не допу-

¹⁰⁸⁰ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 96. No. 6. Pp. 1339-1349.

ская американской монополии и сохраняя курс на приверженность Договору о нераспространении ядерного оружия.

После того как Иран ожидаемо не пошел на выполнение резолюции 1696, Совет Безопасности ООН начал вводить санкции и последовательно расширять их. В декабре 2006 г. принята резолюция 1737. Она запретила всем государствам поставки в Иран материалов, которые могли бы содействовать реализации его ракетно-ядерной программы, доставку этих материалов в Иран и проведение связанных с этим финансовых операций. В резолюции также был отмечен список иранских юридических и физических лиц, чье передвижение за рубежом ограничивалось и чьи активы подлежали заморозке. На первых порах список был компактным — в него вошло всего 12 физических и 10 юридических лиц. Но уже в марте 2007 г. СБ ООН голосует за резолюцию 1747, которая расширила этот список. Помимо лиц и компаний, задействованных в ракетно-ядерной программе, в него вошли организации и отдельные руководители иранского Корпуса стражей исламской революции. Кроме того, резолюция запрещала оружейный импорт из Ирана, накладывала ограничения на экспорт в Иран практически всех основных систем обычных вооружений, а также призывала все страны и международные финансовые учреждения воздержаться от субсидий, кредитов и финансовой помощи Тегерану за исключением гуманитарных программ. Спустя год, в марте 2008 г., набор санкций расширяется вновь. Резолюция 1803 увеличивает списки физических и юридических лиц, подпадающих под визовые ограничения. Под ограничения подпадают иранские банки и их филиалы за рубежом — в работе с ними рекомендовано проявлять бдительность с целью предотвращения финансирования ракетно-ядерной программы. К разработке финансовых мер против Ирана подключилась Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Кроме того, резолюция дала полномочия досматривать иранские суда и самолеты в случае подозрений, что они имеют отношение к запрещенным поставкам.

Впрочем, все эти меры оказались недостаточными для остановки иранской ядерной программы. В частности, к 2010 г. Иран смог добиться обогащения урана до 20% и создал объект для обогащения в Куме. Ответом стала резолюция СБ ООН 1929, существенно ужесточившая санкции. Она запрещала Ирану любые зарубежные инвестиции в разработку ядерных и ракетных материалов и технологий. Наряду с запретом поставок основных видов обычных вооружений запрещалось также обучать и тренировать иранских военных специалистов за рубежом. Увеличился список подсанкционных лиц и компаний, в том числе транспортных. В списки попали зарубежные

транспортные фирмы. Помимо досмотра грузов в портах и аэропортах разрешалась их проверка в открытом море, не разрешалось заправлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещенных грузов. Расширились финансовые санкции — под них попадали все банки, в отношении которых могли быть подозрения об их содействии в ядерной программе (фактически под удар попадал любой банк). Такие банки не могли открывать филиалы за рубежом, а операции с ними запрещались. Важно также и то, что, в отличие от предыдущих резолюций, в резолюции 1929 указывалось на взаимосвязь доходов от продажи нефти и финансирования ядерных разработок. Впоследствии данный пункт стал важным аргументом для санкций отдельных стран против иранского энергетического сектора.

Достройка санкций СБ ООН: диверсификация инструментов и совершенствование экстерриториальных санкций

Одновременно американцы вели активную работу по односторонней достройке санкций. Важной характеристикой их политики стало более активное сочетание торговых и секторальных санкций (которые условно можно назвать «фронтальными») с финансовыми санкциями (их условно назовем «фланговыми»). Финансовые санкции позволяли усилить влияние торговых и секторальных ограничений. США усовершенствовали финансовый мониторинг сделок с иранскими банками и компаниями, что позволяло эффективно выявлять нарушителей и использовать экстерриториальные санкции. Наличие резолюций СБ ООН качественно меняло легитимность экстерриториальных санкций. Если раньше они воспринимались как прихоть Вашингтона, то после принятия резолюций союзники США и третьи страны вынуждены были рассматривать их серьезно. Резонансные штрафы американцами европейских банков не встретили серьезного сопротивления государств, в чьей юрисдикции они находились. «Фронтальные» и «фланговые» санкции дополнялись «фоновыми» санкциями, в числе которых были, например, ограничения на передвижения за пределами Ирана отдельных иранских граждан и государственных деятелей.

Ужесточение санкций шло как по линии конгресса, так и по линии администрации. В 2010 г. конгресс серьезно ужесточает санкции, принимая Закон о всеобъемлющих санкциях против Ирана (*PL 111-195 — CISADA*), а также устанавливая поправки к Акту 1996 г. (*ISA*). В новом законе Ирану «вспомнили все»: и ядерные разработ-

ки, и ракетную программу, и наращивание обычных вооружений, и поддержку «Хезболлы», и нарушение прав человека, и арест американских граждан, и отказ от предложений по сотрудничеству со стороны США и членов СБ ООН. Несмотря на опыт тренировок с союзниками после выхода *ILSA* в 1996 г., США ужесточили экстерриториальные санкции против иранского энергетического сектора, запретив инвестиции в него, а также поставки в страну нефтепродуктов. В духе резолюций ООН под санкции попали поставки материалов и технологий, необходимых для ракетно-ядерной программы и развития вооруженных сил. Был закреплен запрет на импорт иранских товаров в США и экспорт американских в Иран. Замораживались активы всех иранских граждан, подозреваемых в деятельности по развитию ядерной программы. Давались полномочия накладывать санкции на любой иранский банк и ограничивать сотрудничество с любым зарубежным банком, взаимодействующим с подозрительными или заблокированными иранскими финансовыми институтами, организациями или отдельными лицами. Президенту вменялось в обязанность составить список иранских должностных и прочих лиц, вовлеченных в нарушение прав человека с последующей заморозкой активов и визовыми ограничениями. Любая компания, участвующая в госзакупках в США, должна была отчитаться о соблюдении режима санкций. Президент также мог определять страны, которые «вызывали обеспокоенность» в связи с поставками в Иран запрещенных товаров, и оказывать на них влияние через механизм экспортных лицензий. Конгресс в 2012 г. принял еще один закон — «О снижении иранской угрозы и правах человека в Сирии» (*PL 112-158*). Прежде всего он наносил более мощный удар по энергетическому сектору. К тому времени было понятно, что Иран успешно выдерживает нефтегазовые санкции, продавая сырье по льготным ценам. Принимая закон *PL 112-158*, конгресс пытался решить застарелую проблему контроля над иранским нефтяным экспортом. Поэтому американцы старались максимально сузить число потребителей, поддерживая альтернативных производителей (главным образом Саудовскую Аравию) и предоставляя льготы традиционным покупателям иранской нефти, которые несли бы потери в случае отказа от нее. Под санкции попадали также судовладельцы, которые перевозили нефть из Ирана, и страховщики нефтяных перевозок. Ужесточались финансовые санкции — они, в частности, распространялись теперь и на обязательства суверенного долга Ирана. По всем пунктам, которые отражались в предыдущих законах (противодействие Корпусу стражей исламской революции, права человека и т.д.), вводились более жесткие санкции, в том числе экстерриториальные.

Администрация действовала в сходном ключе. С 2010 по 2013 гг. Б. Обама подписал целую серию указов, которые имплементировали нормы законодательства (№ 13553, 13574, 13590, 13599, 13606, 13608, 13622, 13628 и 13645). Так, указ № 13590 предписывал накладывать санкции против компаний, которые продают Ирану оборудование для энергетического сектора¹⁰⁸¹.

Наконец, еще одним шагом стал принятый в январе 2013 г. Акт о свободе и ядерном нераспространении Ирана (*IFCA*), который вошел в закон *PL 112-239*¹⁰⁸². В нем прописывались санкции, так или иначе отраженные в предыдущих законах (например, против судовладельцев и финансовых институтов, которые осуществляли запрещенную деятельность от лица иранских компаний). Однако был введен ряд важных уточнений. В частности, компании, которые заранее провели оценку санкционных рисков и определили для себя правила соблюдения санкционного режима (*compliance*), могли быть выведены из-под ограничений. Еще более существенной стала норма о том, что покупающие иранскую нефть третьи страны могут выводиться из-под экстерриториальных санкций в том случае, если покупка нефти диктовалась чрезвычайными обстоятельствами.

Этот последний пункт оказался крайне важным. Он сделал более гибкой политику экстерриториальных санкций. Теперь администрация могла по своему усмотрению поощрять или наказывать многочисленных покупателей иранской нефти. У нее в руках появился не только «кнут», но и «пряник». Эта мера в немалой степени определила последующие успехи.

Результаты коалиционной дипломатии и экстерриториальных санкций

Первым успехом стало присоединение ЕС к энергетическим санкциям. В январе 2012 г. ЕС запретил покупку нефти в Иране, а также ее хранение и транспортировку. Учитывая то, что на ЕС приходилась четверть иранского экспорта, это был болезненный удар по Тегерану. Решение ЕС подкреплялось несколькими факторами. Во-первых, невыполнением резолюций СБ ООН. Во-вторых, серией крупных штрафов, наложенных Минфином США на ряд европейских банков, нарушавших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов,

¹⁰⁸¹ Executive Order No. 13590 // U.S Department of the Treasury.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13590.pdf>

¹⁰⁸² Iran Freedom and Nonproliferation Act of 2012. In National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013. PL 112-239 // U.S Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_239.pdf

Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушителей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений с союзниками. В-третьих, в ЕС негативно воспринималась жесткая риторика иранского президента Махмуда Ахмадинежада.

Действия ЕС трудно было назвать решающими, поскольку основные потребители иранской нефти — азиатские страны: КНР, Япония, Индия, Южная Корея. Они вполне могли сыграть роль «черных рыцарей» и проигнорировать санкции, выбивая из Тегерана дополнительные скидки. В условиях растущей в тот момент цены на нефть это могло быть вполне удобным выходом для Ирана. К тому же, санкционное давление на столь крупных покупателей несло для Вашингтона политические риски. В такой схеме отношений выигрывали все, кроме США. Азиатские потребители получали нефть с большими скидками, а Иран сохранял рынки сбыта, компенсируя потери за счет высокой цены на нефть. И здесь американцам пригодилась возможность использовать предусмотренные *IFCA* «пряники». Два десятка крупных потребителей иранской нефти были освобождены от санкций в обмен на согласие сократить покупки, т.е. американцам удалось существенно расширить санкционную коалицию за счет третьих стран.

Результаты не заставили себя ждать. В 2012 г. экспорт иранской нефти существенно упал в сравнении с предыдущим годом. Если в конце 2011 г. он был около 2,5 млн барр./день, то в конце 2012 г. — в районе 1,5 млн барр., а в конце 2013 г. — менее 1 млн барр./день¹⁰⁸³. Причем некоторые потребители (например, Индия) сократили покупки на большие объемы, чем того требовали американцы. Свою роль сыграли и финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли быть «отключены» от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынками, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал и с санкциями ЕС, только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры. Одновременно американские дипломаты и сотрудники минфина проводили широкую разъяснительную работу в Европе, Азии и странах Персидского залива. Фронтальный удар против иранского нефтяного экспорта нашел поддержку в виде фланговых санкций в финансовом и страховом секторах. При этом Саудовская Аравия,

¹⁰⁸³ Nelson W. Oil Exports Stay Low // Iran Times. 20.12.2013.
URL: <http://iran-times.com/oil-exports-stay-low/>

Ирак, Ливия, Нигерия и другие производители нефти стали наращивать свою добычу, захватывая иранскую долю на рынке¹⁰⁸⁴. Такой подход смог на время застопорить иранский механизм адаптации к санкциям через диверсификацию покупателей нефти, политику скидков, поиск альтернативных перевозчиков нефти и использовании «дыр» в международных финансах. Иран согласился на переговоры по ядерной проблематике, и уже в ноябре 2013 г. в Женеве был подписан Совместный план действий — промежуточное соглашение, согласно которому Иран шел на частичное свертывание ядерной программы в обмен на снятие некоторых санкций. Окончательная же сделка — Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) — был принят в Вене 14 июля 2015 г. после полутора лет ожесточенных переговоров; 20 июля ее единогласно одобрил СБ ООН резолюцией 2231¹⁰⁸⁵; а 16 января 2016 г. началась реализация СВПД после того, как МАГАТЭ подтвердило, что Иран привел свою ядерную программу в соответствие с планом действий. В ответ было снято большинство санкций ООН (кроме временных ограничений на поставки вооружений, ракетных технологий и товаров ядерного и двойного применения). Отменены «ядерные» санкции ЕС. Указом Обамы 13716 наиболее тяжелые для Тегерана санкции были сняты со стороны США¹⁰⁸⁶.

Казалось бы, страны — инициаторы санкций достигли своей главной цели. Иран отказался от разработки ядерного оружия и стал реализовывать программу мирного атома под надежным контролем МАГАТЭ. В случае нарушений предусмотрен механизм возобновления санкционного режима. В Вашингтоне вполне могли праздновать победу — после десятилетий санкционной войны с Тегераном американской дипломатии все же удалось добиться успеха. Победу в свой актив могли занести также и другие участники переговоров, включая Москву. Россия отстояла ведущую роль СБ ООН в решении проблемы, а заодно подчеркнула свою роль в международных делах.

Однако победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надежно утвердил свое право на мирный атом. Тегеран сохранил свободу рук как во внутренней, так и во внешней политике. Он вернулся на энергетический рынок, снял с себя многие финансовые ограничения и вернул замороженные активы.

¹⁰⁸⁴ Graaf T.V. The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 154-155.

¹⁰⁸⁵ UN Security Council Resolution No 2231 (2015) // United Nations. URL: <http://www.un.org/en/sc/2231/restrictions-ballistic.shtml>

¹⁰⁸⁶ Executive Order No. 13716 // U.S. Department of State. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf

Все это давало повод для беспокойства в Вашингтоне. Еще во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивали на том, что санкции должны быть ужесточены¹⁰⁸⁷. У этой позиции была своя логика. Сняв санкции с Ирана, Вашингтон в значительной степени утрачивал рычаг давления на Тегеран. Собрать заново столь широкую коалицию и добиться серьезного консолидированного давления на иранский энергетический сектор непросто. Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы «на крючке», а США смогли бы продвинуться в достижении других целей. Теперь же сделать такой ход было крайне сложно. Непримируемая позиция Д. Трампа в отношении СВПД глубоко укоренена в американской внутривластной дискуссии и не является прихотью эксцентричного президента.

Новый виток американских санкций

Еще во время переговоров по СВПД конгресс принял Акт об обзоре иранской ядерной сделки (*INARA – PL 114-17*)¹⁰⁸⁸. Закон налагал обязательства на президента по жесткому контролю за исполнением Ираном своих обязательств. Появление закона стало внутривластным компромиссом между сторонниками и противниками сделки с Ираном. Одним из требований закона была так называемая сертификация сделки, которая обязывала президента каждые 90 дней подтверждать, что Иран действительно выполняет СВПД. Для конгресса это был способ повысить личную ответственность президента и постоянно держать тему сделки на контроле. Д. Трамп, будучи ярким противником СВПД, использовал *INARA* в своих интересах. Необходимость регулярной сертификации он использовал как инструмент торга, а в конечном итоге и как механизм выхода из СВПД. Иными словами, ответственность за данное решение он фактически разделил с конгрессом.

Конгресс со своей стороны предпринимал усилия по одностороннему усилению американских санкций. 2 августа 2017 г. Д. Трамп подписал закон *PL 115-44 (CAATSA)*, который определял круг санкций против Ирана. Закон недвусмысленно давал понять, что Иран остается серьезным вызовом для США. Он обязывал президента предоставлять один раз в два года подробный отчет о военных возможностях Ирана и его действиях в области безопасности. Отдельное

¹⁰⁸⁷ Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. P. 898.

¹⁰⁸⁸ Iran Nuclear Review Act of 2015. PL 114-17 // U.S. Government Publishing Office. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-114publ17/pdf/PLAW-114publ17.pdf>

внимание было уделено иранской программе развития баллистических ракет. Санкции определялись против лиц и организаций, содействующих развитию программы, а президенту вменялось отчитываться по иранской ракетной тематике раз в полгода. Как и в ряде предыдущих законов и указов президента, отмечалась актуальность «террористической» угрозы со стороны Ирана и соответствующие санкции против тех, кто подозревается в поддержке Ирана. По традиции в закон вошла тематика прав человека. На Госдеп налагалась обязанность о ежегодном отчете по данной тематике, определялись санкции против нарушителей прав человека в Иране. Кроме того, вновь прописывались санкции против нарушителей оружейного эмбарго, а также по проблематике задержания Ираном граждан США. *CAATSA* определяет и направления интернационализации санкций и параметры отчетности администрации по взаимодействию с ЕС.

Европейский союз также сохранял против Ирана некоторые санкции, связанные, в частности, с нарушением прав человека. Однако *CAATSA*, сохраняющиеся санкции ЕС и ограничения со стороны СБ ООН были для Ирана не критичны. Ущерб его экономике они не наносили и имели скорее символический характер. Гораздо опаснее для Ирана стало заявление Д. Трампа о выходе из СВПД и возврату к существовавшему до того режиму санкций. Юридически этот шаг был оформлен в виде президентского меморандума по национальной безопасности 8 мая 2018 г. Минфин США выпустил пояснительную записку, в которой разъяснялись последствия¹⁰⁸⁹.

Главное в решении Д. Трампа с точки зрения санкций — возврат к режиму ограничений, существовавших до подписания СВПД. С учетом значительного масштаба санкций, времени, необходимого для их перезапуска, а также времени на сворачивание вновь запрещенной деятельности, президентом устанавливался промежуточный период — 90 и 180 дней для различных направлений деятельности. В частности, речь идет о возвращении следующих санкций: ограничение валютных операций и торговли драгоценными металлами; запрет на поставки некоторых видов сырья (графит, сталь и алюминий, уголь); запрет на поставки ПО для промышленности; ограничение на операции с иранскими обязательствами суверенного долга; санкции против машиностроительного сектора. Также возвращаются к действию санкции против судостроительной отрасли и морских

¹⁰⁸⁹ Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) // U.S. Department of the Treasury. 05.08.2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf

перевозок Ирана, запрет на поставки нефтепродуктов и бензина, финансовые санкции против иранских банков, страховые санкции и, конечно, санкции против энергетического сектора (оборудование, инвестиции и др.).

Возвращается к действию и наиболее чувствительная для Ирана мера — запрет на покупку иранской сырой нефти. Американцы намерены вернуть и практику исключений для отдельных стран. Но при этом в качестве основного требования к предоставлению исключений предъявляется сокращение закупок иранской нефти. Иными словами, американских санкций можно избежать только в том случае, если покупатель демонстрирует стремление снизить имеющиеся закупки.

Главная интрига сегодня состоит в степени подчинения остальных стран американским санкциям. С одной стороны, все участники СВПД подвергли США резкой критике. К ожидаемым жестким заявлениям России и КНР присоединился Европейский союз. Более того, на саммите ЕС в Софии 17 мая 2018 г. было объявлено о решимости ЕС реактивировать «блокирующее постановление» (*“Blocking Statute”*), принятое более 20 лет назад на фоне разногласий США и ЕС по санкциям против Кубы, Ирана и Ливии. Постановление запрещает компаниям ЕС выполнять санкции. И если в 1996 г. противоречия удалось сгладить и постановление не использовалось, то сегодня конфликт может быть более глубоким¹⁰⁹⁰.

Главная опасность для Ирана — в перспективе выборочного компромисса Брюсселя и других столиц с Вашингтоном. Например, США могут дать возможность ЕС сохранить лицо и закрыть глаза на неисполнение санкций в отдельных секторах. Но они могут поставить жесткое условие, что ограничения на покупку нефти будут действовать и компромиссом здесь является режим исключений для стран, которые проявили решимость сокращать закупки. Это может снова привести к сокращению закупок иранской нефти со всеми вытекающими последствиями для экономики страны.

Иран выигрывает от того, что возврат США к санкциям не сопровождается аналогичными резолюциями ООН, а значит их международно-правовая основа становится более шаткой. Теперь американцам будет труднее добиваться от третьих стран выполнения своих требований. Санкции против таких крупных стран, как КНР или Индия, могут вызвать ненужные Вашингтону трения, поэтому возможности новых санкций будут меньшими в сравнении с 2013 г.

¹⁰⁹⁰ Шумилин А.И. Иранский узел: работает ли европейская альтернатива политике США? // Аналитические записки Института Европы РАН. 2018. № 23. С. 1-6.

Иран в любом случае понесет потери хотя бы в силу резкого роста неопределенности для бизнеса и торговых партнеров. Но степени ущерба от новых санкций и силы санкционной коалиции с большой вероятностью не хватит для того, чтобы заставить Иран выполнить требования США (их список озвучил в мае госсекретарь М. Помпео; наряду с полным отказом от атомных программ он подразумевает капитуляцию Ирана практически по всем направлениям его внешней политики). Худшим сценарием для международной безопасности станет возврат загнанного в угол Ирана к военной ядерной программе.

Некоторые выводы

Иранский случай дает интересную фактуру о влиянии различных факторов на успех или неудачу санкций. Речь идет о следующем.

Первое. Кейс Ирана показал наличие взаимосвязи между ущербом от санкций и их эффективностью (т.е. принятием требований стран-инициаторов). Однако здесь есть свои особенности. Иран долгое время нес потери от санкций. Но при этом не садился за стол переговоров, ведя политику адаптации к санкциям. Только в 2013 г. США удалось создать условия, которые заставили Тегеран пойти на переговоры. При этом Иран сумел выйти на выгодную для себя сделку, хотя и уступил основным требованиям. Иранский кейс подтверждает гипотезу Дениела Дрезнера о санкционном парадоксе: максимальное давление на политических противников приносит минимальный ущерб от санкций, тогда как минимальное давление на союзников зачастую приносит максимальный результат¹⁰⁹¹.

Второе. Опыт Ирана показал высокую значимость фактора наличия и устойчивости коалиции стран-инициаторов. Односторонние действия США ни на одном из этапов не привели к желаемым результатам. Их удалось добиться только после того, как был достигнут консенсус с союзниками, с членами СБ ООН, а также с покупателями иранской нефти из числа третьих стран. Можно констатировать взаимосвязь ущерба от санкций и устойчивостью коалиции. Чем более широка и устойчива коалиция, тем более силен ущерб от санкций.

Третье. Фактор силы сказывается или, по крайней мере, взаимосвязан с политикой санкций. США применяли силу в комбинации с санкциями. Рост военной мощи целевой страны сдерживает приме-

¹⁰⁹¹ Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press. 1999. 364 p.

нение силы, но стимулирует применение санкций как единственной из остающихся возможностей.

Четвертое. Санкции взаимосвязаны с внутривнутриполитической ситуацией как внутри страны-инициатора, так и внутри целевой страны. Американский случай показывает, что в вопросе о санкциях существенно выросла роль конгресса. Внутривнутриполитические факторы Ирана — предмет отдельного изучения, но их роль в ответе на санкции представляется высокой.

Пятое. Выход США из СВПД причинит ущерб иранской экономике. Однако он будет недостаточным для того, чтобы заставить Иран выполнить требования США. Вашингтону будет сложно воссоздать санкционную коалицию. При этом существует вероятность выборочного исполнения санкций США. Если оно коснется торговли сырой нефтью, ущерб Ирану будет выше. Но США могут столкнуться с противодействием таких покупателей как КНР, которая может выступить «черным рыцарем» для Ирана. В этом случае вероятность того, что Иран устоит под давлением США, высока.

Влияние санкций ООН и США на политическую элиту Ирака¹⁰⁹²

Руслан Мамедов
Владимир Морозов

Проблема эффективности санкций в качестве инструмента смены политического режима в стране-объекте санкционного давления является одним из ключевых вопросов для исследователей, занимающихся темой санкций как инструмента внешней политики. Опыт санкций США и ООН в отношении Ирака в этом случае является наиболее наглядным примером, с одной стороны, успешности ограничительных мер в деле сокращения возможностей для страны проводить нежелательный внешнеполитический курс, а с другой — провала попыток добиться смены режима путем введения санкций при одновременном ухудшении социальной и экономической ситуации в стране. В статье рассматривается динамика ограничительных мер в отношении Ирака времен правления С. Хусейна, вопросы адаптации как правящего режима, так и санкционной политики ООН в 1990-е гг. Для этого были проанализированы основные источники ООН по санкциям против страны, а также эволюция основных характеристик политического режима Ирака в 1990–2003 гг. на основе распределения основных государственных постов среди ключевых групп влияния. Показано, что внешние ограничительные меры, направленные не столько на изменение поведения, сколько на смену политического режима, не достигли своих результатов. Несмотря на стабильное ухудшение социальных и экономических условий и неблагоприятную внешнюю конъюнктуру, режим С. Хусейна продемонстрировал серьезный запас прочности благодаря использованию противоречий в этнически и конфессионально сложном обществе, относительно эффективному перераспределению ограниченных ресурсов в пользу основных групп влияния, а также благодаря возможности применять репрессии в отношении несогласных. В этих условиях даже наличие внутриэлитных конфликтов служило укреп-

¹⁰⁹² Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) (Мамедов Р.Ш., Морозов В.А. Влияние санкций ООН и США на политическую элиту Ирака. Вестник МГИМО-Университета. 2020. № 13(1). С. 129-146.

URL: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-1-70-129-146>

плению режима, нежели ослабляло его. Другим важным фактором стала сама политика внешнего давления на элиту и страну в целом. Жесткость ограничительных мер частично нивелировалась наличием таких программ как «Нефть в обмен на продовольствие», что в условиях слабой проработанности самих программ, а также коррупционных схем с участием ее исполнителей приводило к снижению давления на режим, и, следственно, — эффективности санкций. Тем самым показано, что политика санкций против Ирака является примером неудачного их применения в целях изменения политического режима

Санкции США и ООН в отношении Ирака принято рассматривать в качестве наиболее наглядного примера использования ограничительных мер со стороны мирового сообщества в отношении отдельного государства. Интерес к данной теме обусловлен не только относительной свежестью кейса санкционного режима, но и тем, насколько он повлиял на траекторию дальнейшего развития санкционной политики США и ООН. В научном дискурсе принято считать¹⁰⁹³, что санкции в отношении режима Ирака времен правления С. Хусейна стали последним примером использования т.н. «всеобъемлющих» санкций (*comprehensive sanctions*)¹⁰⁹⁴. Санкции против страны охватили практически все секторы экономики и социальной сферы, что привело к резкому падению уровня жизни населения. Вместе с тем санкции не позволили достичь заявленных политических целей — смены политического курса и режима. Режим С. Хусейна продемонстрировал гораздо более высокую степень устойчивости (*resilience*) к внешнему давлению, не в последнюю очередь благодаря способности обеспечить контроль над силовыми структурами и минимально-приемлемый уровень жизни значительной части населения. И в 1990–1991 гг., и в 2003 г. обозначенные цели были достигнуты прямым военным вмешательством коалиции стран во главе с США.

Таким образом, санкции против Ирака парадоксальным образом продемонстрировали, с одной стороны, чрезмерность, а с другой — недостаточность механизма «всеобъемлющих» санкций. Результатом этого стал поиск новых форм санкционного давления в отношении стран и режимов, демонстрирующих, по мнению международного сообщества, «нежелательное поведение», что привело к переходу к т.н. «таргетированным» или «умным» санкциям (*targeted, smart sanctions*).

¹⁰⁹³ Brzoska M. From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions // *Global Governance*. 2003. Vol. 9. Pp. 519-535.

¹⁰⁹⁴ Drezner D. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice // *International Studies Review*. 2011. Vol.13. No.1. Pp. 96-108.

Санкции ООН и США против Ирака в 1990-1998 гг. Программа «Нефть в обмен на продовольствие»

Санкционный режим в отношении Ирака является одним из наиболее ярких примеров широкого использования ограничительных мер в отношении одной страны. Первые санкции против Ирака в связи с вторжением вооруженных сил страны на территорию Кувейта были введены США 2 августа 1990 г. в рамках указа президента США (*Executive Order*) № 127221¹⁰⁹⁵. В соответствии с документом, все активы правительства Ирака, государственных учреждений, Центрального банка и прочих институтов, находящиеся на территории США или под контролем физических и юридических лиц США, были заморожены. Указ также запрещал импорт в США любой продукции, произведенной в Ираке (за исключением печатных и прочих информационных материалов), экспорт в Ирак любых товаров, услуг и технологий (включая техническую информацию) из США, за исключением печатных и других информационных материалов, а также пожертвований, включающих в себя продовольствие, предметы одежды, медикаменты и медицинское оборудование. Помимо этого, документ также запрещал для американских физических и юридических лиц любые виды транспортного сообщения с Ираком (за исключением тех, которые были связаны с выездом граждан США из страны), запрет на реэкспорт товаров и услуг, произведенных в Ираке американскими физическими и юридическими лицами, в третьи страны, запрет для американских лиц на заключение и выполнение любых сделок, связанных с иракскими промышленными частными и государственными предприятиями, и, наконец, запрет на кредитование и предоставление иных видов займов и финансовых услуг со стороны американских компаний и граждан.

Дальнейшие санкции в отношении Ирака были введены в рамках резолюций Совета Безопасности (СБ) ООН № 661¹⁰⁹⁶ (от 6 августа 1990 г.) в связи с отказом выполнить положения резолюции СБ ООН № 660¹⁰⁹⁷ (от 2 августа 1990 г.). Указанные в резолюции №661 меры

¹⁰⁹⁵ Executive Order No. 12722 Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions with Iraq // U.S. Department of the Treasury.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12722.pdf>

¹⁰⁹⁶ Резолюция Совета Безопасности ООН № 661 // Организация Объединенных Наций.
URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/661\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/661(1990))

¹⁰⁹⁷ Резолюция Совета Безопасности ООН № 660 // Организация Объединенных Наций.
URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/660\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/660(1990))

были широкими, представляя собой последний пример использования всеобъемлющих ограничительных мер со стороны ООН. Среди них наиболее чувствительными стали запрет на импорт любой продукции, произведенной в Ираке, а также эмбарго на поставку любых товаров и услуг в страну, за исключением продовольствия, гуманитарной помощи и медикаментов. В дальнейшем были также приняты резолюции № 665¹⁰⁹⁸ (де-факто устанавливавшая режим морской блокады Ирака), № 669¹⁰⁹⁹ (впервые поднимавшая вопрос о необходимости устранения последствий ущерба от санкций в отношении Ирака для третьих стран) и, наконец, № 687¹¹⁰⁰, обозначившая ключевые требования для возможного снятия санкций, включая уничтожение всех видов оружия массового уничтожения, допуск международных наблюдателей, возвращение военнопленных и других перемещенных лиц, а также выплату репараций в пользу Кувейта и выполнение Ираком всех обязательств по обслуживанию своего внешнего долга (в дальнейшем это положение было конкретизировано в резолюции № 692¹¹⁰¹, рассматривавшей вопрос создания специального компенсационного фонда).

Основной целью санкций Совета Безопасности ООН в отношении Ирака являлась, с одной стороны, попытка заставить правительство С. Хусейна отказаться от оккупации Кувейта и возместить все связанные с ней издержки официальному правительству страны; с другой стороны, санкции были направлены на ограничение доступа Ирака к вооружениям, военной технике и соответствующим технологиям. Как и в случае с другими санкционными режимами, ограничения официально не позиционировались и не рассматривались в качестве меры, направленной против населения Ирака¹¹⁰². Вместе с тем резолюция СБ ООН №661 не предусматривала конкретного списка товаров, услуг и технологий, импорт которых в страну был запрещен (за исключением продовольствия, медикаментов и гуманитарной помощи). Механизм получения разрешений предполагал необходимость принятия решения Комитета по санкциям в отношении Ирака в каждом конкретном случае поставок. При этом доста-

¹⁰⁹⁸ Резолюция Совета Безопасности ООН №665 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/665\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/665(1990))

¹⁰⁹⁹ Резолюция Совета Безопасности ООН №669 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/669\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/669(1990))

¹¹⁰⁰ Резолюция Совета Безопасности ООН №687 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/687\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/687(1991))

¹¹⁰¹ Резолюция Совета Безопасности ООН № 692 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/692\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/692(1991))

¹¹⁰² Drezner D. Conflict Expectations and the Paradox of Economic Coercion // International Studies Quarterly. Wiley. 1998. Vol. 42. No. 4. Pp.709-731.

точно быстро обнаружались и недостатки подобного механизма: в частности, срок получения экспортной лицензии (ввиду необходимости подачи заявки в профильные ведомства страны – члена ООН, которая затем направляла соответствующий запрос в Комитет, уведомлявший о своем решении не физическое или юридическое лицо, изначально подавшее заявку, а профильные ведомства той страны, откуда поступила заявка), непрозрачность принятия решений Комитетом, а также возможность любого члена Комитета наложить вето на заявку без объяснения причин. Наконец, режим санкций предполагал единственную возможность поставки разрешенных к ввозу товаров, а именно — морскими перевозками, и сохранял возможность изъятия товаров в случае дополнительных проверок.

Помимо сложностей, связанных с недостаточной проработанностью механизма выдачи экспортных лицензий, наиболее тяжелые последствия для экономики и социальной сферы страны имел запрет на поставки нефти. Доходы от добычи нефти и производства нефтепродуктов покрывали до 90% импорта и составляли до 97% всего экспорта¹¹⁰³ и 60% ВВП. В результате санкций в соответствии с резолюцией №661 добыча нефти снизилась с 3,5 млн барр. в день в июле 1990 г. до 350 тыс. барр. в июле 1991 г., что не покрывало даже внутренние потребности страны в энергоресурсах¹¹⁰⁴. Уровень инфляции в экономике вырос с 18% в 1975 г. до 2000% в 1992 г. Даже к 1999-2000 гг. инфляция не опускалась ниже 120%. По оценкам исследователей, ВВП на душу населения упал с 3510 долл. США на душу населения в 1989 г. до 627 долл. США в 1991 г. и 450 долл. к 1996 г. В свою очередь безработица выросла до 50% трудоспособного населения¹¹⁰⁵. Иными словами, в условиях полной зависимости страны от нефтяных доходов де-факто санкции привели к полному уничтожению экономики страны.

Другим немаловажным измерением последствий санкций в отношении Ирака стал полномасштабный гуманитарный кризис. Негативное влияние санкций ООН на социальную сферу Ирака было отмечено уже в марте 1991 г. в докладе миссии заместителя Гене-

¹¹⁰³ Iraq Economic Data (1989-2003) Regime Finance and Procurement – Annex D // CIA Library. URL: https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html

¹¹⁰⁴ Ibid.

¹¹⁰⁵ Ismael T.Y., Ismael J. S. Whither Iraq? Beyond Saddam, Sanctions and Occupation // Third World Quarterly. 2005. Vol. 26. No. 4-5. Pp. 609-629.

рального секретаря ООН М. Ахтисаари¹¹⁰⁶. В результате конфликта и последовавших санкций снабжение населения продовольствием снизилось на 70,5%. Нехватка продовольствия в свою очередь совпала с разрушением электростанций и нехваткой топлива, перебоями в водоснабжении, в поставках сырья для сельского хозяйства (в первую очередь — семян и скота). Стоит отметить, что доклад был опубликован сразу после окончания боевых действий и многие из указанных негативных последствий были связаны в первую очередь с последствиями военной операции коалиции, а также действиями иракских военных.

Однако при рассмотрении гуманитарной ситуации не стоит недооценивать негативный фактор санкций. Учитывая высокую степень зависимости экономики от продажи нефти и нефтепродуктов, падение доходов даже в условиях ряда изъятий из санкционного режима неизбежно вело к пропорциональному падению уровня жизни населения. Кроме того, вследствие санкций многие объекты инфраструктуры оставались разрушенными, поскольку значительная часть необходимого оборудования также попадала под ограничения. При этом санкции затронули оборудование не только для транспортной, но и социальной инфраструктуры, прежде всего больниц. В частности, в результате недостаточности медицинского обеспечения детская смертность выросла почти в два раза: с 47 случаев на 1000 новорожденных в 1984-85 гг. до 108 случаев в 1994-1995 гг., в то время как смертность детей в возрасте до пяти лет выросла почти в три раза с 56 до 131 случая на 1000 человек¹¹⁰⁷.

Другой немаловажный фактор — продовольственный. При высокой зависимости от импортного продовольствия, а также катастрофическом падении доходов от экспорта в результате санкций, правительство Ирака смогло обеспечить дневной рацион населения в объеме не более 1300 ккал на человека в день к 1996¹¹⁰⁸ г. В 1994–1995 гг. дневной средний рацион составлял всего 1093 ккал (при довоенном уровне в 3120 ккал) на человека в день. Уровень цен на продовольствие к 1995 г. вырос более чем в 850 раз по сравнению с 1990 г. Это серьезно ударило по наиболее незащищенным слоям населения, в особенности детям (общее число детей с недостатком веса выросло с

¹¹⁰⁶ United Nations Report to the Secretary General on Humanitarian need in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment by a Mission to the Area led by Mr. Marti Ahtisaari, Under-Secretary General for Administration and Management // United Nations. URL: <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf>

¹¹⁰⁷ Ali M.M. Sanctions and Childhood Mortality in Iraq // *The Lancet*. 2000. Vol. 355. No. 9218. Pp. 1851-1857.

¹¹⁰⁸ Ismael T.Y., Ismael J. S. Whither Iraq? Beyond Saddam, Sanctions and Occupation // *Third World Quarterly*. 2005. Vol. 26. No. 4-5. Pp. 609-629.

12% в 1991 г. до 23% к 1996 г.). Стоит отметить, что тема влияния санкций на уровень детской смертности впоследствии стала предметом спекуляций. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) в 1999 г. сообщал, что итогом санкций ООН против Ирака стала смерть более 500 тыс. детей¹¹⁰⁹. В дальнейшем предпринимались попытки проверки и разоблачения данной информации как недостоверной¹¹¹⁰.

На фоне негативного влияния, оказываемого ограничительными мерами, осуществлялась модификация санкционного режима в отношении Ирака с целью устранения его недостатков. Резолюция СБ ООН № 706¹¹¹¹ разрешала продажу нефти Ираком на сумму до 1,6 млрд долл. США (при условии согласования каждой сделки со стороны ООН), часть средств из которых должна была быть использована для закупки продуктов питания и медикаментов для населения Ирака, в то время как другая часть передавалась на специальный эскроу-счет Компенсационной комиссии ООН для выплаты репараций Кувейту. Резолюция №712¹¹¹² позволяла использовать до трети средств на счете Компенсационной комиссии для покупки продуктов питания и медикаментов. В дальнейшем порядок использования средств специального счета Комиссии был уточнен в рамках резолюции № 778¹¹¹³.

Вместе с тем эффективность подобных мер оставалась под вопросом, учитывая позицию правительства Ирака, а также отсутствие четкого механизма продажи иракской нефти на мировом рынке. Учитывая необходимость выработки подобного механизма, а также снижения негативных эффектов от санкций для населения страны, Совет Безопасности в 1995 г. одобрил резолюцию № 986¹¹¹⁴, которая впоследствии позволила начать программу «Нефть в обмен на продовольствие» (*Oil-for-Food Programme*). В отличие от предыдущих резолюций, разрешавших экспорт иракской нефти, резолюция № 986 устанавливала два основных канала экспорта нефти Ираком — по трубопроводу Киркук – Юмурталык из Ирака на территорию Турции и с нефтяного терминала Мина-аль-Бакр. Помимо этого, разре-

¹¹⁰⁹ 1999 Iraq Child and Maternal Mortality Surveys // UNICEF. URL: <https://reliefweb.int/report/iraq/results-1999-iraq-child-and-maternal-mortality-surveys>

¹¹¹⁰ Spagat M. Truth and Death In Iraq Under Sanctions // The Royal Statistical Society. 2010. Pp. 106-120

¹¹¹¹ Резолюция Совета Безопасности ООН №706 // Организация Объединенных Наций. URL: <https://undocs.org/ru/S/RES/706>

¹¹¹² Резолюция Совета Безопасности ООН №712 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/712\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/712(1991))

¹¹¹³ Резолюция Совета Безопасности ООН №778 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/778\(1992\)](https://undocs.org/ru/S/RES/778(1992))

¹¹¹⁴ Резолюция Совета Безопасности ООН №986 // Организация Объединенных Наций. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/986\(1995\)](https://undocs.org/ru/S/RES/986(1995))

шался экспорт в Ирак технологий и оборудования, необходимых для поддержания работы указанного трубопровода.

Программа «Нефть в обмен на продовольствие» продлилась в течение 13 так называемых «фаз» с 10 декабря 1996 г. по 3 июня 2003 г. Отмечается, что в целом, программа помогла частично сгладить негативные последствия введенных всеобъемлющих санкций в отношении Ирака, в том числе благодаря улучшению питания населения страны и поставки медикаментов¹¹¹⁵. Тем не менее реализация программы была сопряжена как с поставкой некачественных продуктов питания и медикаментов, так и с широким распространением коррупции¹¹¹⁶. Проведенные исследования указывают, что в течение 8–12 фаз программы (2000–2002 гг.) 138 из 169 компаний, покупавших иракскую нефть в рамках программы ООН, выплатили до 229 млн долл. США в качестве взяток представителям правительства Ирака¹¹¹⁷.

Формирование оппозиции иракским властям 1990–2003 гг. в условиях санкционного режима

Ставший в 1958 г. республикой, Ирак имел пестрое в социальном отношении общество при в целом светском характере государственного режима. Главным вопросом, волновавшим все без исключения правительство Ирака, был не конфессиональный, а курдский. Процессы в стране конца XX в. вскрыли внутренние противоречия такого сложного государственного образования как Ирак. При этом этноконфессиональные проблемы, бывшие относительно затухшими до периода международных санкций — в Ираке он назван «периодом блокады» — усугубились.

Потерпевшая неудачу на кувейтском направлении внешняя политика президента Ирака Саддама Хусейна, как и тот факт, что страна не успела оправиться от изнурительной и опустошительной ирано-иракской войны (1980–1988 гг.), привела к общему ухудшению социально-экономической ситуации, что вылилось в восстания февраля – апреля 1991 г. в различных частях страны. Стала формироваться и политическая оппозиция режиму. В октябре 1991 г. из числа светских представителей шиитов и курдов был создан испол-

¹¹¹⁵ Mazaheri N. Iraq and the Domestic Political Effects of Economic Sanctions // Middle East Journal. 2010. Vol. 64. No. 2. Pp. 254–268.

¹¹¹⁶ Heaton P. Oil for What? Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council // Journal of Economic Perspectives. 2005. Vol.19. No. 4. Pp. 193–206.

¹¹¹⁷ Jeong Y., Weiner R.J. Who Bribes? Evidence from the United Nations' Oil-for-Food Program // Strategic Management Journal. 2012. Vol. 33. Pp. 1363–1383.

нительный совет Иракского национального конгресса (ИНК) во главе с проживавшим на Западе иракским банкиром Ахмадом Чалаби, который затем стал одной из ключевых фигур в свержении режима в 2003 г.¹¹¹⁸. Другой, имевшей контакты с британской МИ-6 и американским ЦРУ, организацией можно назвать образованную в 1991 г. партию «аль-Вифак» или «Иракское национальное согласие» (ИНС). Она состояла в основном из бежавших офицеров иракской армии, в то время как во главе работы структуры встал проживавший в Лондоне бывший партийный деятель Баас Ийяд Аллауи (премьер-министр Ирака после свержения С. Хусейна в 2003 г.). ИНС, получавшая поддержку США, сделала ставку на организацию военного переворота, однако ее попытки осуществить подобное (самая серьезная операция была проведена в 1996 г.) пресекались С. Хусейном.

Контекст образования оппозиционному правительству Ирака сил в 1980-е и 1990-е гг. требует некоторых уточнений по поводу религиозной элиты страны и иранского фактора. В 1980 г. была развязана ирано-иракская война (или Первая война в Персидском заливе¹¹¹⁹). Новое руководство Ирака, во главе которого в 1979 г. встал президент С. Хусейн, видело в произошедшей в Иране Исламской революции угрозу иракской государственности. Новые иранские лидеры даже объявили об «экспорте революции», и Ирак, безусловно, мог рассматриваться ими в качестве одной из стран с благоприятными для этого условиями. Среди причин вступления в войну для Ирака называют и желание воспользоваться сложившейся ситуацией, захватить часть территории и нефтяных месторождений Ирана.

Стоит отметить, что исследователи разделяют шиитов Ирака на арабов-шиитов и шиитов иранского происхождения (меньшая часть). Во многом именно шииты иранского происхождения, по мнению исследователей, представляют дискриминируемую со стороны правительства Ирака 1980-х гг. часть шиитов страны. При этом такое отношение к ним руководства Ирака можно было заметить и в 1970-е гг. Например, после того, как в 1971 г. шахский Иран занял острова Большой и Малый Томб, а также Абу Муса (где проживало около сотни арабов), что стало причиной до сих пор неурегулированного территориального спора между ОАЭ и Ираном, власти Ирака приняли решение о депортации из страны около 40 тыс. иракских курдовфейли (шииты) и 60 тыс. жителей иранского происхождения. Волны депортации в дальнейшем только нарастали и усилились во

¹¹¹⁸ Khadduri M., Ghareeb E. *War in the Gulf, 1990-91: The Iraq-Kuwait Conflict and Its Implications*. Oxford University Press. 1997. 190 p.

¹¹¹⁹ Rajaei F. *The Iran-Iraq War: The Politics of Aggression*. University Press of Florida. 1993. 259 p.

время ирано-иракской войны. Этот процесс обрел и нормативную базу, ввиду принятия Советом революционного командования Ирака соответствующего решения №666 от 7 мая 1980 г. Фиксируется, что в тот период из страны было изгнано от 200 тыс. до 1 млн проживавших в Ираке иранцев или граждан иранского происхождения¹¹²⁰.

Распространение среди шиитского населения Ирака убежденности в дискриминации со стороны правительства привело к развитию подпольных сил шиитского политического активизма. Среди таких объединений в первую очередь стоит упомянуть созданную еще в 1950-е гг. и затем запрещенную правительством Ирака Партию исламского призыва («Даава»). Называвшийся ее идейным вдохновителем влиятельный шиитский богослов М.Б. ас-Садр открыто поддерживал Исламскую революцию в Иране и призвал следовать иранскому примеру, что привело к восстаниям в священном для шиитов городе Наджаф. Власти во главе с С. Хусейном приняли решение арестовать, а затем и расстрелять как М.Б. ас-Садра, так и известную своей ученостью и поддержкой его идей его сестру — А. ас-Садр. Так оппозиционное движение обрело мучеников, до сих пор почитаемых в стране. Семья шиитских ученых Садров традиционно влияла на умы шиитского населения Ирака, а в постсаддамовский период выходец из этой семьи — Муктада ас-Садр стал одной из ключевых фигур в иракской политике. С 1980-х гг. само иракское государство становилось все более подозрительным к собственному шиитскому населению, но осуществлявшиеся им репрессии только расширяли базу недовольных режимом шиитоцентричных движений¹¹²¹.

Руководство Исламской Республики Иран в то время рассчитывало на широкую поддержку шиитов Ирака. Однако ожидания не оправдались, и арабы шииты сражались в составе иракской армии до самого завершения войны в 1988 г. Это было связано и с тем, что С. Хусейн в основном использовал риторику с подчеркиванием арабской идентичности шиитов Ирака и противопоставлял их — арабов — персам¹¹²². Тем не менее именно во время ирано-иракской войны были заложены основы для дальнейшей подрывной деятельности против С. Хусейна внутри самого Ирака. Так, например, уже в 1982 г. в Иране для борьбы с баасистским режимом С. Хусейна был создан Верховный совет исламской революции в Ираке (далее

¹¹²⁰ Osman O. *Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920*. Routledge. 2015. 358 p.

¹¹²¹ Hashemi N., Postel D. *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*. Oxford University Press. 2017. Vol. 15. 320 p.

¹¹²² Metz H.C. *Iraq: A Country Study*. Federal Research Division. Washington, D.C. Library of the U.S. Congress. 1990. 302 p.

ВСИРИ). ВСИРИ возглавляли представители части религиозной элиты страны — известная иракская семья шиитских священнослужителей — аль-Хаким.

С 1991 г. во внутренней политике С. Хусейн все более опирался на родной для него клан ат-Тикрити, лояльных ему людей и поощрял племенные структуры. Начались деградация и паралич принятия политических решений в стране, когда почти все механизмы управления государством оказались завязаны на одном человеке, а главным мерилom профессионализма стала лояльность лидеру.

Ирак продолжал находиться в состоянии блокады — наложенных на него со стороны ООН санкций — не позволявших извлекать выгоды из торговли на мировом финансовом рынке, ограничивших доступ к технологиям, приведших к развитию теневого сектора и контрабанды, а также массовой миграции активного населения из страны. Все это также усугубляло репрессии и лишало часть элиты доступа к распределению и без того ограниченных ресурсов, что вело к укреплению находившихся в изгнании оппозиционных сил особенно при обретении ими внешних доноров.

США, в свою очередь, использовали не только экономические, но и военные инструменты давления на Багдад. Тактические операции американцев разрушали инфраструктуру страны и подрывали стабильное функционирование государственных структур (например, американские авианалеты на Багдад, операция «Пустынный лис» 1998 г.). Все эти события тяжело отражались на состоянии иракского общества. К 2003 г. Ирак деградировал до состояния бедного этноконфессионально разделенного общества с усилением роли племенного фактора и исламской риторики во внутренней политике, связанного при помощи забюрократизированной системы управления ПАСВ и армии.

Персональные санкции в отношении представителей элиты режима С. Хусейна. Внешний фактор и победа контрэлит

Санкции в отношении представителей политической элиты Ирака провоцировали два параллельных процесса — рекрутирование в элиту наиболее лояльных президенту личностей (в том числе из числа представителей его клана Альбу Насир, родного города Тикрита) и ее консолидацию вокруг фигуры президента. Эти же процессы определили в свою очередь и то, что С. Хусейн стал опираться на население центральной, в основном суннитской, части Ирака. В то же время эффект от международных санкций в первые годы оказался менее разрушительным для страны, чем предполагали вводившие

их силы и многие американские эксперты¹¹²³. Так, считалось, что Ирак будет вынужден пойти на серьезные уступки по выводу своих сил из Кувейта в 1991 г. Однако оказалось, что Ирак был подготовлен к развитию различных сценариев и возникшим в результате применения санкций проблемам и рискам, заранее приняв меры, в том числе и по вопросу продовольственной безопасности населения.

Сами санкции могли бы сработать, если бы они были введены против системы, в которой публичное недовольство от снижения уровня жизни вносило бы вклад в создание угроз дальнейшему пребыванию у власти правящей элиты. В свою очередь, — в теории — это могло бы, как, в частности, и хотели США, изменить «поведение режима». Однако в иракских реалиях правящая элита взяла курс на удовлетворение запросов и нужд суннитского населения, которое стало опорой режима, и в то же время оказалась способна не допустить достижения критического уровня недовольства через предоставление простейших услуг. В период кризисов иракские власти снижали вмешательство в экономику, что приводило к фактическому выживанию населения, но относительному накоплению капитала. Однако, как только С. Хусейн был убежден, что угрозы миновали, государство снова переходило к жесткому контролю экономики¹¹²⁴.

Это касалось и кадровой политики. После завершения боевых действий и последовавшего подавления шиитских восстаний в марте 1991 г. С. Хусейн назначил премьер-министром политика шиитского происхождения С. Хаммади, бывшего его соратником по партии «Баас» еще с 1940-х гг., который учился в Дамасском университете, окончил магистратуру в Американском университете Бейрута и получил докторскую степень по экономике университета Висконсин-Мэдисон (США) в 1956 г. Этим назначением он стремился продемонстрировать политическую гибкость после Кувейтского кризиса. Однако через шесть месяцев после того, как приверженный либерализации Хаммади стал высказываться о реформах и демократии, он был отстранен (по другой версии — ушел с поста из-за проблем со здоровьем)¹¹²⁵. На его место С. Хусейн назначил другого шиита, высокопоставленного политического деятеля М.Х. аз-Зубейди (премьер-министр Ирака с 1991 по 1993 г.). Аз-Зубейди также прини-

¹¹²³ Clawson P. How Has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990-93 // Institute for National Strategic Studies. National Defense University. 1993. 97 p.

¹¹²⁴ Clawson P. How Has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990-93 // Institute for National Strategic Studies. National Defense University. 1993. 97 p.

¹¹²⁵ Saddam's Ally, Former Iraqi Baath Party Leader and Prime Minister, Dies // International Herald Tribune. URL: <https://web.archive.org/web/20070320031800/http://www.iht.com/articles/ap/2007/03/16/africa/ME-GEN-Iraq-Obit-Hammadi>.

мал участие в подавлении восстания на шиитском юге страны после того, как коалиция во главе с США разгромила иракскую армию в 1991 г. При этом основную роль в этом деле играл наиболее лояльный С. Хусейну человек, ответственный за внутренние репрессии и депортации — А.Х. аль-Маджид из родственного президенту племени Альбу Насир. В те годы аль-Маджид находился на позициях министра внутренних дел (1991 г.) и министра обороны (1991–1995 гг.). Таким образом, если в социально-экономической сфере С. Хусейн мог привлекать к управлению технократов, то вопросы безопасности находились в руках его тикритского клана и приближенных ему по партии лиц.

Список лиц, попавших под персональные санкции Управления по контролю за иностранными активами США (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons List OFAC, SDN*), проясняет американское видение ключевых деятелей и организаций режима. Опустим семейные связи клана Т. Хайруллы, поскольку к 1990-м гг. их значимость в определении повестки сильно снизилась. В списке *SDN* клану ат-Тикрити уделено особое внимание¹¹²⁶. Стоит отметить, однако, что ат-Тикрити была не единственной подсанкционной фамилией. Скорее, такой список позволяет заключить, что С. Хусейн видел выживаемость режима за теми структурами, которые возглавляли представители его клана. Посты в руководстве министерств и ведомств в сферах, не относящихся непосредственно к безопасности, могли занимать не связанные исключительно родственными узами с

¹¹²⁶ В списке помимо самого С. Хусейна ат-Тикрити также находились: Руван Разуки Абдель Гафар ат-Тикрити (глава президентского офиса (администрации) по делам племен); В.И. аль-Хассан ат-Тикрити, советник президента и его сводный брат (был и министром внутренних дел); генерал А.Х. аль-Маджид ат-Тикрити, советник президента и член Совета революционного командования (СРК) Ирака; В. ан-Насири ат-Тикрити, губернатор Басры; С. ат-Тикрити, советник президента и его сводный брат; Б. ат-Тикрити, командующий Специальной Республиканской гвардией, сводный брат С. Хусейна; Х. ат-Тикрити, командующий ВВС Ирака; Х. Тильфах, второй человек в специальной организации безопасности; И. Сагтар ат-Тикрити, начальник генерального штаба вооруженных сил Ирака; Д. Султан ат-Тикрити, заместитель главы президентского офиса по делам племен; К. Султан ат-Тикрити, секретарь Республиканской гвардии, командовал обоими корпусами Республиканской гвардии; М. Хасан ат-Тикрити, возглавлял силы ПВО Ирака, заместитель директора Организации военной промышленности; К. Хусейн ат-Тикрити, второй сын С. Хусейна, в его наблюдении находились Специальная Республиканская гвардия, специальная организация безопасности и Республиканская гвардия; Р. Тильфах ат-Тикрити, директор Управления общей безопасности; Т. Хаббуш ат-Тикрити, директор иракской разведывательной службы; У. Садам Хусейн, старший сын С. Хусейна, возглавлял военизированную организацию «Федаины Садама»; А. Махмуд ат-Тикрити, секретарь президента, ключевой советник и др.

кланом Тикрити персоналии¹¹²⁷.

Формирование списка *SDN* показывает, что связанные с «тикритским» кланом персоналии занимали в основном позиции в сфере безопасности. Американцы стремились не допустить возможность реализации финансовых схем через этих лиц. Это частично ограничивало ресурсы элиты, но все же ключевым ударом были санкции в отношении нефтяной отрасли, банковской сферы и запрет на морские перевозки¹¹²⁸. Значимым показателем влияния санкций можно обозначить не только состояние иракского населения (гуманитарная ситуация ухудшалась год от года), но и сокращение ресурсов и раскол в элите. Примером раскола можно назвать скандал 1995 г., когда два зятя президента Саддам Камиль и Хусейн Камиль бежали с семьями в Иорданию (были женаты на дочерях Саддама Ране и Рагад соответственно). Они одновременно были племянниками министра обороны Али Хасана аль-Маджида¹¹²⁹. Находясь в Иордании, Хусейн Камиль заявил о своей готовности сотрудничать с Иранским национальным конгрессом, однако оппозиция в изгнании не стала вести с ним переговоры.

Этот раскол произошел после восстания суннитских племен начала 1995 г. и связан с серьезными проблемами в экономике страны. Особенно важным показателем шаткости режима стоит назвать восстания на традиционно лояльных Саддаму территориях, населенных суннитами. Так, с апреля по июль 1995 г. восстали представители мощной племенной конфедерации Дулайм. Позднее к ним присоеди-

¹¹²⁷ Так в списке *SDN* от 1995 г. находились следующие лица: Хумам Абдель Халик Абдель Гафур, министр высшего образования и научных исследований; Махмуд Дияб аль-Ахмад, министр жилищного строительства и реконструкции; Абдель Вахаб аль-Атраш, государственный министр; Хикмат Абдулла аль-Баззас, министр образования; Сафа аль-Хабуби, министр нефти; Хамид Юсеф аль-Хаммади, министр культуры и информации; Иссам Рашид аль-Хувейш, глава Центрального банка;

^{<1127>} Сади Тума Аббас аль-Джубури, советник президента по военным делам; Ахмад Хусейн аль-Худайр, министр финансов; Шабиб Лазим аль-Малики, министр юстиции; Низар Джума Али аль-Каср, министр ирригации; Карим Хасан ар-Рида, министр сельского хозяйства; Мухаммад Саид ас-Сахаф, министр иностранных дел; Мухаммад Махди ас-Салих, министр торговли; Аршад аз-Зибари, государственный министр; Мухаммад аз-Зубейди, заместитель премьер-министра; Тарик Азиз, заместитель премьер-министра; Самаль Маджид Фарадж, министр планирования; Ахмад Муртада Халил, министр транспорта и коммуникаций; Таха Маруф, вице-президент; Умит Мидхат Мубарак, министр здравоохранения; Таха Ясин Рамадан, вице-президент и заместитель премьер-министра; Абдель Муним Ахмад Салим, министр вакфов и религиозных дел. Отдельно в этом списке присутствовали и банки: Agricultural Co-Operative Bank; Al-Rasheed Bank; Industrial Bank of Iraq; Real Estate Bank.

¹¹²⁸ Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации // Terra Economicus. 2017. Vol. 15. №. 3. С. 56-72.

¹¹²⁹ General Ali Hassan al-Majid // Independent. 08.04.2003. URL: <https://www.independent.co.uk/news/obituaries/general-ali-hassan-al-majid-36418.html>

нились племена Шаммар и Албу Нимр¹¹³⁰. Движение расширилось и стало называться «Союз иракских племен», которое 19 июня 1995 г. публично призвало к объединению усилий с находившимся в изгнании Иракским национальным конгрессом. Ввиду разразившихся ранее боевых действий между ДПК и ПСК в США отстранились от принципиальной поддержки курдов и Иракского национального конгресса. Таким образом, С. Хусейну не было необходимости передислоцировать силы на контролируемый курдами и ИНК север страны. Он смог сконцентрироваться на зонах проживания суннитских племен. Поскольку представители племен Дулайм и Шаммар составляли костяк Республиканской гвардии и других сил безопасности режима, Саддаму пришлось избирательно отнестись к подбору верных частей для подавления восстания. К концу июня ему удалось справиться с этой задачей, в т.ч. и при помощи верных его сыновьям частей добровольческой милиции «Федаин Саддам».

Ввиду экономических и внутривнутриполитических проблем президент С. Хусейн, заняв еще и пост премьер-министра, инициировал изменения в правительстве. Ситуация для некогда всемогущего министра обороны Али Хасана аль-Маджида ухудшилась еще до побега его племянников. В июле 1995 г. С. Хусейн отстранил его от должности¹¹³¹, а ранее, в мае того же года, Хусейн снял с поста министра внутренних дел своего родного брата Ватбана Ибрахима ат-Тикрити, назначив его на символический пост советника президента¹¹³². Тем не менее другой брат Саддама Сабави Ибрахим ат-Тикрити еще сохранял свой пост во главе Управления общей разведки Ирака¹¹³³. Сам Хусейн в том же году провел прямые выборы президента Ирака, очевидно считая необходимым после череды провальных событий консолидировать таким образом свою власть. Он победил с результатом в 99%, который не был признан мировым сообществом.

Несмотря на консолидацию ключевых позиций в структурах безопасности в руках представителей «тикритского» клана, С. Хусейн все же не отказывался от своих соратников по партии «Баас». Так, архитектором внешней политики Ирака был христианин-халдей из Мосула вице-премьер Т. Азиз. На протяжении долгих лет вице-премьер курдского происхождения Т. Ясин Рамадан называл-

¹¹³⁰ Wurmser D. *Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein*. Aei Press. 1999. 150 p.

¹¹³¹ Cordesman A. H. *Iraq: Sanctions and Beyond*. New York. Routledge. 1997. 416 p.

¹¹³² Baram A. *Turmoil in Iraq: The Regimes #2 Defects // Middle East Quarterly*. 1995. Pp. 15-21.

¹¹³³ Cordesman A.H. *Iraq: Sanctions and Beyond*. New York. Routledge. 1997. 416 p.

ся экономическим «царем» Ирака¹¹³⁴. Двумя другими созидателями экономической политики были министр нефти К. Тахер аль-Урайби и министр торговли Х. Али¹¹³⁵. Технократы были инструментально полезны президенту в его диалоге с международным сообществом и привлекались в качестве показательного жеста. Особенно это проявилось во время необходимости подготовки к соглашению и реализации программы «Нефть в обмен на продовольствие» в 1996 г.

Во период начала реализации программы происходили изменения как в раскладе иракской элиты, так и в международных отношениях. Иракцы, включая главного переговорщика Ирака в ООН А. Амира аль-Анбари, надеялись, что начало программы станет первым шагом к постепенному снятию эмбарго. Хотя это и было маловероятным, присутствовало общее понимание того, что соглашение обозначало новый этап в отношениях между Ираком и международным сообществом. То, что ситуация претерпевает изменения, показывают назначения на высокие посты в период 1995-1996-х гг. Именно в 1996 г. в иракскую политику возвращается бывший премьером с марта по сентябрь 1991 г. С. Хаммади. Он становится спикером иракского парламента, обладая богатым политическим опытом, служба в различных министерствах, включая Министерство нефти и иностранных дел (ранее Хаммади уже состоял на позиции спикера парламента с 1983 по 1990 гг.). С 1996 г. и до свержения С. Хусейна он оставался спикером иракского парламента и назывался среди основных претендентов на президентство, хотя и ввиду своих реформистских взглядов был «отодвинут» сыновьями Саддама.

События, разворачивавшиеся в конце 1990-х и начале 2000-х гг. в шиитской среде, совсем не укрепляли устойчивость и авторитет властей. Трения между шиитскими религиозными элитами Ирака и режимом С. Хусейна продолжались и дальше. В 1999 г. после убийства авторитетного шиитского религиозного деятеля М. Сади́ка ас-Са́дра (которое многие считают заказом С. Хусейна) в районе Ирака Саддам-сити развернулись серьезные демонстрации, названные «Иракским восстанием». Оно запомнилось также как «интифада Са́дра» и шиитское восстание 1999 г. Столкновение между восставшими шиитами, среди которых были замечен отряд военизированной организации «Бадр», и армией продолжались с 18 февраля до конца апреля, успев распространиться и на юг страны. Тем не менее вос-

¹¹³⁴ Iraq's Tikritis: Power Base of Saddam Hussein // CIA Directorate of Intelligence.
URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88T00096R000400540002-8.pdf>

¹¹³⁵ Ibid.

стание было подавлено¹¹³⁶.

В 2001 г. внезапно скончался аятолла С. Хусейн Бахр аль-Улум. Его поспешное погребение вызвало подозрения в его неестественной смерти. Трое других ключевых шиитских религиозных лидеров — аятоллы аль-Буруджирди, аль-Гарави и ас-Садр — были убиты в 1998-1999 гг. Начиная с 1980-х гг. и усиливаясь в 1990-е гг. оппозиция в изгнании (или контрэлита) испытывала все большее влияние со стороны курдских этноцентричных и шиитских конфессионально-центричных политических сил. Лица в оппозиции, которые считали необходимым сохранение гомогенизованности и централизованности иракского национализма, чем далее, тем более уступали позиции этноконфессионально ориентированным политическим силам¹¹³⁷.

Р.М. Нуреев и Е.Г. Бусыгин справедливо замечают, что, несмотря на эффективность экономических санкций, которые были введены против Ирака и Гаити, нельзя не упомянуть, что цели, преследуемые введением этих санкций, были достигнуты не без силового вмешательства¹¹³⁸. Действительно, санкции привели к ограничению финансовых возможностей Ирака и его элиты, а в купе с точечными и растянутыми во времени бомбардировками, перманентными подрывными действиями ослабили боеспособность вооруженных сил страны, поскольку их модернизация и новые поставки были невозможны. Стратегические интересы США в 1990-е и 2000-е гг. оставались неизменными — безопасность логистики и инфраструктуры в важном в ресурсном отношении для США регионе Персидского залива и безопасность Израиля как ключевого регионального партнера. Это одновременно означало перманентное ослабление государств, угрожавших этим интересам США в Персидском заливе и в Восточном Средиземноморье, среди которых особое место занимал Ирак.

В октябре 1998 г. Палата представителей и Сенат США приняли Закон об освобождении Ирака (*Iraq Liberation Act, ILA*). Этот документ стал основополагающим в определении американской политики. Закон предписывал, что политикой США должна стать поддержка усилий по отстранению режима во главе с С. Хусейном от власти в Ираке и содействие появлению демократического правительства для замены этого режима (*U.S. Congress 1998*). Акт был подписан президентом США Биллом Клинтонем, и подразумевал

¹¹³⁶ Raphaeli N. Understanding Muqtada al-Sadr // *Middle East Quarterly*. 2004. Vol. 11. No.4. Pp. 33-42.

¹¹³⁷ Hashemi N. Postel D. *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*. Oxford University Press. 2017. 320 p.

¹¹³⁸ Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации // *Terra Economicus*. 2017. Vol. 15. No.3. С. 56-72.

также поддержку оппозиционных властям Ирака сил. Согласно Закону, президент мог предоставить помощь «иракским демократическим оппозиционным организациям» в размере до 97 млн долл. Уже 16 декабря 1998 г. Б. Клинтон авторизовал операцию «Пустынный лис» — четырехдневные бомбардировки Ирака. В феврале 1999 г. президент США обозначил следующие оппозиционные группы для оказания помощи согласно Закону: Иракское национальное соглашение, Иракский национальный конгресс, Исламское движение Иракского Курдистана, Демократическая партия Курдистана, Движение за конституционную монархию, Патриотический союз Курдистана и Исламский Верховный совет Ирака. После событий 11 сентября 2001 г. эскалация вокруг Ирака продолжала нарастать. В 2002 г. в Конгрессе США был одобрен Закон, названный «Иракская резолюция 2002 г.» или «Резолюция по разрешению на применение военной силы против Ирака 2002 г.» (*The Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*¹¹³⁹), которая уполномочила президента США Дж. Буша-мл. использовать Вооруженные силы США «так, как он считает необходимым и уместным», для того, чтобы «защитить национальную безопасность Соединенных Штатов от постоянной угрозы, исходящей от Ирака, и обеспечить соблюдение всех соответствующих требований Организации Объединенных Наций».

Несмотря на ухудшающееся внутривластное положение, к 2003 г. внутренняя оппозиция режиму так и не была способна выступить против него самостоятельно: власть все еще обладала возможностью реагировать на внутренние вызовы, несмотря на внешние угрозы и удушающие санкции. Только силовое вмешательство извне — накопившийся к 2003 г. комплекс юридической базы США, направленный против Ирака — и насильственное прерывание суверенитета Ирака через 13 лет после вступления в силу санкций ООН и США позволило внутренней и внешней оппозиции режиму прийти к власти. Победа контрэлита и суд над старыми элитами Ирака проходил в условиях оккупации со стороны США и их коалиции. Ограниченная легитимность новых властей объясняет начавшийся после 2003 г. всплеск террористической деятельности. Новая элита стала симбиозом ранее дискриминировавшихся шиитских исламистских сил, в основном находивших поддержку в Иране (как партия «Даава» или ВСИРИ), и Иракского национального конгресса (представители которого проживали в странах Запада и лоббировали вторжение в Ирак и его оккупацию с дальнейшей передачей власти в их руки).

¹¹³⁹ The Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002 // U.S. Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution/114>

Санкционный режим США и ООН постепенно эволюционировал, примером чему служит начатая в 1996 г. программа «Нефть в обмен на продовольствие». Это позволяло режиму С. Хусейна адаптироваться к санкциям при сохранении своей власти. Тем не менее политически активные иракцы в условиях маргинализации целых групп населения в 1990-е гг. покидали страну, чем усиливали внешнюю оппозицию режиму. Сохранение у власти самого С. Хусейна объяснялось способностью предоставлять, хоть и ограниченно, услуги населению, а также жестким подавлением любых выступлений. Таким образом, внутренняя оппозиция оказалась слаба, в то время как внешняя к 2003 г. так и не оказалась способной организовать единую структуру и оставалась раздробленной, что объяснялось разницей во взглядах между ее спонсорами (Ираном, странами Залива, США, Великобританией и др.). Совпадение интересов оппозиции режиму С. Хусейна с политикой США, обусловленное не только израильским лобби, но и внутривнутриполитическими причинами, привели к американскому вторжению в Ирак в нарушение международного права. Дальнейшая оккупация открыла путь к необходимости снятия санкций и передачи подсанкционных активов в специально созданные США фонды. Вместе с тем вопрос механизмов снятия санкций США и ООН, как и переход средств Фонду развития Ирака (*Iraq Development Fund*), требует отдельного исследования.

Санкции США и ЕС против Сирии¹¹⁴⁰

Руслан Мамедов

Сирийский вопрос на данном историческом промежутке не находится в центре мировой политики. Однако ситуация в стране снова может деградировать в случае отсутствия внимания к прекращению огня, политическому процессу и урегулированию, поствоенному восстановлению. Кроме того, в последние недели участились случаи холеры. 23 сентября 2022 г. Гейр Педерсен, специальный представитель ООН по Сирии, заявил: «ситуация в Сирии с каждым днем становится все сложнее, когда мы говорим об экономических условиях... 9 из 10 сирийцев живут в бедности и более 14 миллионов человек нуждаются в гуманитарной помощи». В экономическом отношении, помимо непосредственно последствий войны и неэффективного управления, на Сирию влияют санкции США и ЕС.

Санкционная политика ЕС в отношении Сирийской Арабской Республики лишена такой долгой и комплексной санкционной практики, которая есть в отношении Дамаска у США¹¹⁴¹. Первые санкции США против Сирии были введены в 1979 г. — США тогда признали Сирию государством — спонсором терроризма (тогда это было связано с динамикой в арабо-израильских делах). Вторая волна санкций американцами была сформирована в 2003 г. — тогда Конгресс США принял «Закон об ответственности Сирии и восстановлении суверенитета Ливана» (*SALSRA*).

Закон *SALSRA* и указ были приняты в ответ на «поддержку сирийским правительством террористических группировок, продолжавшегося военного присутствия в Ливане, стремление правительством к обладанию оружием массового уничтожения и его действиями по подрыву американских и международных усилий в отношении стабилизации и реконструкции Ирака». Последний факт был наиболее болезненным для США, поскольку американские спецслужбы докладывали о возросшем влиянии Сирии на происходившие в Ираке процессы.

¹¹⁴⁰ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 18 октября 2023 г.
URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-i-es-protiv-sirii/?sphrase_id=105927823

¹¹⁴¹ Подробнее в работе автора см.: Мамедов Р. Санкции США против Сирии. Москва.: Российский совет по международным делам. 2020. С. 451.

Напомним, что в 2003 г. США вторглись в Ирак, свергли режим президента С. Хуссейна, но дальше столкнулись с жестким анти-оккупационным движением. Американцы считали, что эта деятельность, которую они окрестили террористической, направлялась в том числе и из Дамаска. Этим законом *SALSRA* и последовавшими указами президента США (как указ 13338 от 11 мая 2004 г. о «Блокировании собственности отдельных лиц и запрет экспорта некоторых товаров в Сирию» (*Executive Order 13338 — Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria*)), происходило расширение природы самих санкций — они эволюционировали от основанных на списках до секторальных. 11 мая 2004 г. под санкции указа 13338 попали высокопоставленные сирийские генералы, в том числе Рустом Газали, Гази Канаан и даже Асеф Шаукат. Санкции распространялись и на целые организации и государственные структуры. В тот же день Министерство финансов США определило крупнейший в стране Коммерческий банк Сирии (*Commercial Bank of Syria, CBS*) вместе с его дочерним Сирийским ливанским коммерческим банком (*Syrian Lebanese Commercial Bank*) в качестве финансового учреждения, вызывающего основную озабоченность по отмыванию денег. Американцы утверждали, что через этот банк С. Хуссейн отмывал средства от незаконной продажи нефти, а также в нем были счета¹¹⁴² финансистов руководителя террористической организации «Аль-Каида»* Усамы бен Ладена. Решение было принято в соответствии с разделом 311 «Патриотического акта» США (*USA PATRIOT Act* от 2001 г., принят после событий 11 сентября 2001 г.).

Но и этот пакет санкций был в целом не так страшен для стабильности режима. Сирия обладала обширными региональными и международными связями и большим количеством инструментов и возможностей избегать негативных последствий от санкций. Однако санкционная спираль нарастала.

«Арабская весна» и санкции ЕС против Сирии

И вот уже в 2011–2012 гг. не только США, но и впервые ЕС ввели санкции в отношении Сирии «в ответ на жестокие репрессии против мирного населения режимом Асада». Именно европейские санкции более существенны для Дамаска, поскольку экономические

¹¹⁴² Treasury Designates Commercial Bank of Syria as Financial Institution of Primary Money Laundering Concern // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/js1538>

* Организация, деятельность которой запрещена в России.

связи с государствами ЕС были гораздо важнее, чем бывшие в наличии контакты с США. В 2011 г. на ЕС приходился¹¹⁴³ 21% сирийской торговли с миром, а экспорт сырой сирийской нефти в ЕС составлял 27,4% от общего объема экспорта в 2010 г.

Двусторонние отношения между ЕС и Сирией регулируются Соглашением о сотрудничестве, подписанным в 1977 г. Однако в 2011 г. его действие было приостановлено в части торговли сырой нефтью, нефтепродуктами, золотом, драгоценными металлами и алмазами. На двустороннюю торговлю также повлияли ограничительные меры ЕС в отношении Сирии, такие как «запрет на импорт сырой нефти и нефтепродуктов, а также ограничения на экспорт товаров двойного назначения, ключевого оборудования и технологий для нефтегазовой отрасли, а также определенного телекоммуникационного оборудования и предметов роскоши. Ограничительные меры, введенные ЕС, касаются также финансового и транспортного секторов, финансирования некоторых предприятий и инфраструктурных проектов в Сирии. ЕС заморозил¹¹⁴⁴ средства и экономические ресурсы лиц и организаций, поддерживающих и/или получающих выгоду от сирийского режима». Таким образом, ключевые меры — нефтяное эмбарго и ограничения в банковском секторе — должны были по плану европейцев лишить Б. Асада ключевых доходов, которые помогали ему сохранять режим и проводить репрессии.

Есть еще одна особенность в санкциях ЕС против Сирии — скорость принятия санкций. ЕС считалась довольно громоздкой организацией, особенно учитывая ее расширение и правила единогласия. В прошлом режимы санкций ЕС принимались и ужесточались очень медленно. Но скорость, с которой был согласован весь пакет санкций против Сирии, поразительна для стандартов ЕС. Кроме того, ЕС всячески легитимизирует свои действия и тем, что региональная структура — Лига арабских государств (ЛАГ) — исключила возможность для представителя сирийского правительства присутствовать на заседаниях организации, а также тем, что санкции наложены в унисон с США. Таким образом, ЕС проявил «атлантическое единство» и оказал поддержку¹¹⁴⁵ «демократическим революциям» на Ближнем Востоке.

¹¹⁴³ Portela C. The EU Sanctions Operation in Syria: Conflict Management by other Means // UNISCI. URL: https://www.researchgate.net/publication/271325135_The_EU_Sanctions_Operation_in_Syria_Conflict_Management_by_other_Means

¹¹⁴⁴ Syria // European Commission. URL: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/syria_en

¹¹⁴⁵ Portela C. The EU Sanctions Operation in Syria: Conflict Management by other Means // UNISCI. URL: https://www.researchgate.net/publication/271325135_The_EU_Sanctions_Operation_in_Syria_Conflict_Management_by_other_Means

Результаты такой политики ЕС неоднозначны. По итогам выхода из соглашений о партнерстве между ЕС и Сирией и введения санкций, Евросоюз фактически ослабил свое влияние в регионе. ЕС столкнулся¹¹⁴⁶ с растущим гуманитарными издержками (особенно в связи с кризисом беженцев) и растущей угрозой экстремизма. В связи с введением Евросоюзом ограничительных мер общий объем торговли товарами между ЕС и Сирией по состоянию на 2020 г. составил 393 млн евро. Хотя для ЕС Сирия незначительна и занимает 136-е место в списке торговых партнеров в 2020 г., для Сирии ЕС продолжает оставаться крупнейшим торговым партнером — 8,7% от общего объема торговли товаров страны с миром.

Гуманитарная деятельность и «Закон Цезаря»

Гораздо более внушительные суммы ЕС вливает в гуманитарную помощь сирийским беженцам и различного рода программам как внутри Сирии, так и в регионе — с 2011 г. ЕС мобилизовал более 24,8 млрд евро.

Однако даже гуманитарная деятельность находилась под угрозой по двум причинам. Первая причина — безопасность международных неправительственных организаций помощи населению в условиях власти террористических групп на определенных территориях в Сирии. Так, финансирование работы НПО в Идлибе резко сократилось¹¹⁴⁷ в январе–феврале 2019 г. после установления полного доминирования над провинцией со стороны террористической организации «Хейат Тахрир аш-Шам»*. Второй фактор — пакет санкций «Цезаря» и чрезмерное соблюдение режима санкций (*overcompliance*). В июле 2020 г. президент США подписал «Закон о защите гражданского населения Сирии», или «Закон Цезаря», предусматривающий новые санкции в отношении Дамаска. Принципиальное отличие американских мер 2020 г. заключается в их экстерриториальном характере. Теперь американцы получили возможность вводить вторичные санкции. Несмотря на введение США и ЕС санкций с целью ослабления политической системы Сирии, в реальности их воздействие оказывает негативное влияние в основном на сирийское население.

¹¹⁴⁶ Turkmani R., Haid M. The role of the EU in the Syrian conflict // Human Security Study Group. 02.23.2016. URL: https://brussels.fes.de/fileadmin/public/editorfiles/events/Maerz_2016/FES_LSE_Syria_Turkmani_Haid_2016_02_23.pdf

¹¹⁴⁷ Aid agencies pull out of Idlib in face of new terror threat // The Guardian. 12.02.2019. URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/12/aid-agencies-pull-out-of-idlib-in-face-of-new-terror-threat-syria>

* Организация, деятельность которой запрещена в России.

Санкционная политика приводит к скрытым схемам, парализации системы управления, разрушениям и миграции, но не меняет политического курса объекта санкций.

До «Закона Цезаря» страны Персидского залива, например, ОАЭ, выражали готовность выделить средства Дамаску на восстановление. Рассматривали¹¹⁴⁸ такую возможность и в Саудовской Аравии, несмотря на коронавирус и негативные последствия в экономике. Но санкции повлияли на планы арабских монархий. Кроме того, Евросоюз в новых условиях стал заложником¹¹⁴⁹ санкционной политики США — даже если бы ЕС попробовал снять часть своих санкций в обмен на конкретные действия Дамаска, Европа бы автоматически подпала под вторичные санкции США. Таким образом, надежда сирийцев на поствоенное восстановление и вливания внешних доноров блокируется в основном американскими санкциями, приобретенными в 2020 г. наиболее завершённый и комплексный характер. Позиция пришедшего на смену Д. Трампу на посту президента США Джо Байдена сохранила стратегию его предшественника в части санкционного давления на Дамаск.

* * *

Расплывчатость и широта санкций против Сирии создали атмосферу *overcompliance*, которая также затронула правительства стран-доноров, коммерческие организации и НПО, в результате чего многие из них стали избегать даже небольших проектов. Некоторые арабские государства Персидского залива дали понять, что они готовы поддержать восстановление, возможно, надеясь вывести Сирию из иранской орбиты. Но пока они не решаются рисковать. По этой же причине ограничены иные союзники Дамаска — Россия и Иран — которые, однако, уже многое сделали для сохранения сирийской государственности. Несмотря на предложения о корректировке и уточнении позиции США и ЕС в части реализации Дамаском определенных шагов в обмен на смягчение санкционного режима, таких усилий так и не последовало ни с одной из сторон.

¹¹⁴⁸ Syria: Ruling over Aleppo's Ruins // Crisis International Group. 09.05.2022/
URL: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/syria/syria-ruling-over-aleppos-ruins>

¹¹⁴⁹ The US sanctions against Syria are absurd and increase the difficulties // Emarat Al Youm. 13.01.2022. URL: <https://www.emaratallyoum.com/politics/reports-and-translation/2022-01-13-1.1585552>

Украинский след в развитии ракетно-ядерной программы КНДР¹¹⁵⁰

Дмитрий Кикуч

В ответ на произведенное КНДР ядерное испытание в октябре 2006 г. Совет Безопасности ООН принял первую «санкционную» резолюцию 1718 (2006)¹¹⁵¹, в которой все государства-члены призывались принять меры для предотвращения прямой или косвенной поставки, продажи или передачи КНДР любых ракет или ракетных систем, а также предметов, материалов, оборудования, товаров и технологий, которые могли бы содействовать осуществлению программ КНДР, связанных с ядерным оружием, баллистическими ракетами или другими видами оружия массового уничтожения.

В апреле 2017 г. Группа экспертов в конфиденциальном плане была уведомлена о том, что использующиеся на северокорейских баллистических ракетах промежуточной дальности¹¹⁵² «Хвасон-12»¹¹⁵³ двигатели могли быть произведены на основе двухкамерного двигателя советской эпохи РД-250 (см. рисунок 1)¹¹⁵⁴.

Такого рода информация послужила для Группы экспертов поводом для начала расследования с возможными последующими рекомендациями Совету Безопасности ООН по ужесточению санкционного режима.

¹¹⁵⁰ Впервые опубликовано в хрестоматии Политика санкций: цели, стратегии, инструменты : хрестоматия. Издание 2-е, переработанное и дополненное // [сост. И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Тимофеева]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2020. — 452 с.

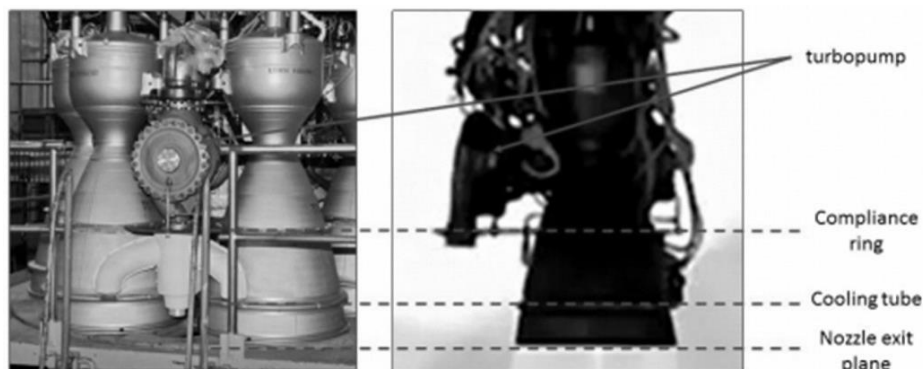
¹¹⁵¹ Резолюция 1718 (2006), принятая Советом Безопасности на его 5551-м заседании 14 октября 2006 г. // Совет Безопасности ООН. 14.10.2006.
URL: [https://www.undocs.org/ru/S/RES/1718%20\(2006\)](https://www.undocs.org/ru/S/RES/1718%20(2006))

¹¹⁵² Группа экспертов использовала следующую классификацию: баллистические ракеты малой дальности — дальность полета менее 1000 км; баллистические ракеты средней дальности — дальность полета от 1000 до 3000 км; баллистические ракеты промежуточной дальности — от 3000 до 5500 км; межконтинентальные баллистические ракеты — 5500 км и более.

¹¹⁵³ По данным одного государства-члена, «Хвасон-12» может иметь дальность в 4500 км (с боезарядом массой 750 кг), что относит ее к категории баллистических ракет промежуточной дальности (БРПД).

¹¹⁵⁴ Доклад Группы экспертов S/2018/171, параграф 14 // Совет Безопасности ООН. 05.03.2018.
URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/029/30/PDF/N1802930.pdf?OpenElement>

Рисунок 1: Двигатель РД-250 (слева) и северокорейский двигатель (справа) в сравнении



Источник: доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2018/171, рисунок IV, 5 марта 2018 г.

Дополнительным импульсом для проведения расследования послужила последовавшая вслед за успешными испытаниями КНДР в июле 2017 г. двух межконтинентальных баллистических ракет (далее — МБР) «Хвасон-14» на шумевшая публикация доклада Международного института стратегических исследований (далее — *IISS*¹¹⁵⁵) и статьи «Нью-Йорк Таймс» от 14 августа 2017 г. под заголовком «Успех северокорейских ракет связан с украинским заводом, утверждают эксперты»¹¹⁵⁶. В статье известный американский специалист по ракетным технологиям М. Эллеман утверждал, что «вероятно, эти двигатели [для МБР «Хвасон-14»] были поставлены из Украины, возможно, незаконно. Вопрос заключается в том, сколько [двигателей] у них [у КНДР] имеется, и помогают ли им украинцы», — отмечал он.

Более того, М. Эллеман в «Нью-Йорк Таймс» сослался на доклад Группы экспертов от 2013 г.¹¹⁵⁷, в котором сообщалось о предотвращении в 2012 г. Службой безопасности Украины попытки двух граждан КНДР получить в конструкторском бюро «Южное» (далее — КБ «Южное») доступ к секретным ракетным технологиям. По информации украинских компетентных органов северокорейцы

¹¹⁵⁵ The Secret to North Korea's ICBM success // International Institute for Strategic Studies. 14.08.2017.

URL: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2017/08/north-korea-icbm-success>

¹¹⁵⁶ North Korea's Missile Success Is Linked to Ukrainian Plant, Investigators Say // The New York Times. 14.08.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/08/14/world/asia/north-korea-missiles-ukraine-factory.html>

¹¹⁵⁷ Доклад Группы экспертов, параграфы 47-48 и 51, приложение XX // Совет Безопасности ООН. 11.06.2013. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1533/panel-of-experts/expert-reports>

интересовались данными о новых видах технологических процессов проектирования ракетных систем, жидкостных двигателях, топливных системах космических аппаратов и ракет, а также соответствующими компьютерными программами.

Согласно представленной Группе экспертов украинскими и белорусскими властями информации, граждане Ё Сон Чхоль и Ли Тэ Киль являлись владельцами северокорейских служебных паспортов и были аккредитованы при торговом представительстве КНДР в Минске.

Оба были приговорены в мае 2012 г. к восьми годам тюремного заключения на Украине. На публикации (*IJSS* и «Нью-Йорк Таймс») оперативно отреагировали КБ «Южное» и производственное объединение «Южмаш» (далее — ПО «Южмаш»¹¹⁵⁸), которые в своем совместном заявлении утверждали, что «изображения и характеристики северокорейских двигателей, на которые авторы [*IJSS* и «Нью-Йорк Таймс»] ссылаются в своих умозаключениях, совершенно не являются двигателем РД-250» (см. выделение, рисунок 2, пункт 1).

Рисунок 2: Выдержка из совместного заявления ПО «Южмаш» и КБ «Южное», 15 августа 2017 г.

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОПРОВЕРЖЕНИЕ НОВОСТИ

15 Август 2017

СТАТЬИ МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ «СЕКРЕТ УСПЕХА МБР СЕВЕРНОЙ КОРЕИ» И СТАТЬИ THE NEW YORK TIMES «УСПЕХ БАЛЛИСТИЧЕСКОЙ РАКЕТЫ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ СВЯЗАН С УКРАИНСКИМ ЗАВОДОМ, ЗАВЯЛЮТ ЭКСПЕРТЫ»

В дополнение оперативного опровержения ЮЖМАШа публикации The New York Times от 14.08.2017 г. публикуем совместное заявление ЮЖМАШа и КБ «Южное»:

«Статья «Секрет успеха МБР Северной Кореи» (англ. – “The secret to North Korea’s ICBM success”) Международного института стратегических исследований, а также статья издания The New York Times «Успех баллистической ракеты Северной Кореи связан с украинским заводом, заявляют эксперты» (англ. – “North Korea’s Missile Success is Linked to Ukrainian Plant, Investigators Say”) необоснованно бросают тень на украинские предприятия Конструкторское бюро «Южное» и ГП «ПО «Южмаш», и связывают их с последними успешными испытаниями межконтинентальных баллистических ракет Северной Кореи. Стоит отметить, что автором первой статьи является Michael Elleman, эксперт по баллистическим ракетам Международного института стратегических исследований, а во второй статье он часто упоминается в роли эксперта и источника информации.

ГП «КБ «Южное» и ГП «ПО «Южмаш», как и вся передовая мировая общественность, проявляют серьезную озабоченность тем фактом, что Северная Корея нарастающими темпами развивает свой потенциал в области межконтинентальных баллистических ракетных комплексов. При этом как признанные эксперты в ракетостроении ГП «КБ «Южное» и ГП «ПО «Южмаш» считают, что такое стремительное развитие ракетных технологий было бы невозможно осуществить без посторонней поддержки.

В вышеуказанных статьях авторами и так называемыми «экспертами» делаются необоснованные заключения, что источником таких технологий может быть Украина. Настоящим ГП «КБ «Южное» и ГП «ПО «Южмаш» категорически опровергают эти голословные заявления и сообщают следующее:

1. Изображения и характеристики северокорейских двигателей, на которые авторы вышеуказанных статей ссылаются в своих умозаключениях, совершенно не являются двигателем РД-250.

Источник: Пресс-центр Производственного объединения Южмаш¹¹⁵⁹

¹¹⁵⁸ Расположены в украинском городе Днепр, бывший Днепропетровск.

¹¹⁵⁹ Пресс-центр // Производственное объединение Южмаш. 15.08.2017.
URL: <http://www.yuzhmash.com/presscenter/news/new?id=304>

Одновременно из Постоянного представительства США при ООН в Нью-Йорке поступило «точечное» обращение лишь к некоторым членам Группы экспертов (неудивительно, что ими оказались представители США, Великобритании, Франции, Республики Корея и Японии), в котором прозвучал настоятельный призыв к проведению «тщательного и сбалансированного» обзора этого вопроса и «критическому» рассмотрению всех обвинений, выдвигаемых правительственными и неправительственными акторами, особенно содержащийся в вышеуказанных публикациях [IISS и «Нью-Йорк Таймс»], «вводящий в заблуждение» и содержащих «неверный» анализ, либо любую другую «информацию» официально представленную другим правительством, которая может быть предназначена для достижения завуалированных целей для обоснования этих «ложных» претензий (см. рисунок 3).

При этом американцы не постеснялись представить экспертам «весьма полезную» оценку консультанта правительства США

Рисунок 3: Письмо в адрес членов Группы экспертов из Постоянного представительства США при ООН в Нью-Йорке, 22 августа 2017 г.

Dear POE colleagues,

I know that many have been wondering about the veracity of the assertions made by the NYT's David Sanger and the IISS's Michael Elleman that the DPRK obtained ICBM missile engines from Ukraine's Yuzhmash factory. The United States does not/not support these allegations by the NYT and IISS. In fact, the U.S. Intelligence Community has publicly stated that, "**We have intelligence to suggest that North Korea is not reliant on imports of engines. Instead, we judge they have the ability to produce the engines themselves.**" We also want to share with the Panel Josh Pollack's very helpful assessment that is attached. We will share more information if they become available.

We urge the Panel to conduct a fair and balanced review of this issue and to critically review all allegations made by governmental and non-governmental actors, especially the two misinformed and faulty analyses issued by the NYT and IISS, or any other official government submission of "information" that could be designed to achieve ulterior objectives by trying to substantiate these false claims.

Thank you,
David

David Y. Lee
Political Adviser for DPRK | Global Issues Unit | U.S. Mission to the United Nations | U.S. Department of State
o. (212) 415.4065 (call first before mobile) | m. (646) 202.3480 (cannot answer while in office) | e. LeeDY@state.gov

SBU
This email is UNCLASSIFIED.

Источник: из архива автора.

Дж. Поллака¹¹⁶⁰, согласно которой происхождение северокорейских двигателей для МБР имеет «иранские» корни.

Несмотря на давление американской делегации, Группа экспертов решила провести действительно независимое расследование и направила соответствующий запрос украинской стороне. Украина в свою очередь подтвердила высокую вероятность того, что в двигателях северокорейских межконтинентальных баллистических ракет имеются отдельные компоненты двигателя РД-250¹¹⁶¹, что явно противоречило упомянутому совместному заявлению украинских КБ «Южное» и ПО «Южмаш».

В этой связи следует указать на то, что в 2013-2014 гг. Группа экспертов докладывала¹¹⁶² о расследовании по делу о крупнейшем в истории санкционных режимов ООН задержании в 2009 г. спецслужбами Таиланда груза с вооружениями (состоял из 35 тонн вооружений и боеприпасов, включая ракеты калибра 240-мм, гранатометы и переносные зенитно-ракетные комплексы) стоимостью более 16 млн долл. США на борту транспортного самолета Ил-76, следовавшего чартерным рейсом из Пхеньяна через Киев. Сообщалось, что самолет принадлежал грузинской авиакомпании *Air West Georgia*, и был передан в лизинг подставной фирме *SP Trading* с офисом в столице Украины.

В числе ключевых фигурантов в деле о незаконных поставках вооружений из КНДР назывались «совладельцы» *SP Trading* — граждане Украины Ю. Лунев (кстати, уроженец Днепропетровска) и И. Карев-Попов. В 2013 г. они были рекомендованы экспертами для включения в санкционные списки Совета Безопасности ООН, что подразумевает замораживание их финансовых активов и запрет на зарубежные поездки.

В ходе состоявшейся в Киеве в январе 2014 г. встречи с экспертами ООН Ю. Лунев в присутствии представителей СБУ заявил о своем длительном сотрудничестве с украинской авиационно-транспортной компанией «Южмашавиа», у которой неоднократно фрахтовал воздушные суда.

На основании данной информации координатор Группы экспертов в июне 2014 г. обратился к директору «Южмашавиа» М. Харчен-

¹¹⁶⁰ Pollack J. H. How North Korea makes its missiles // NK News. 18.08. 2017. URL: <https://www.nknews.org/2017/08/how-north-korea-makes-its-missiles/>

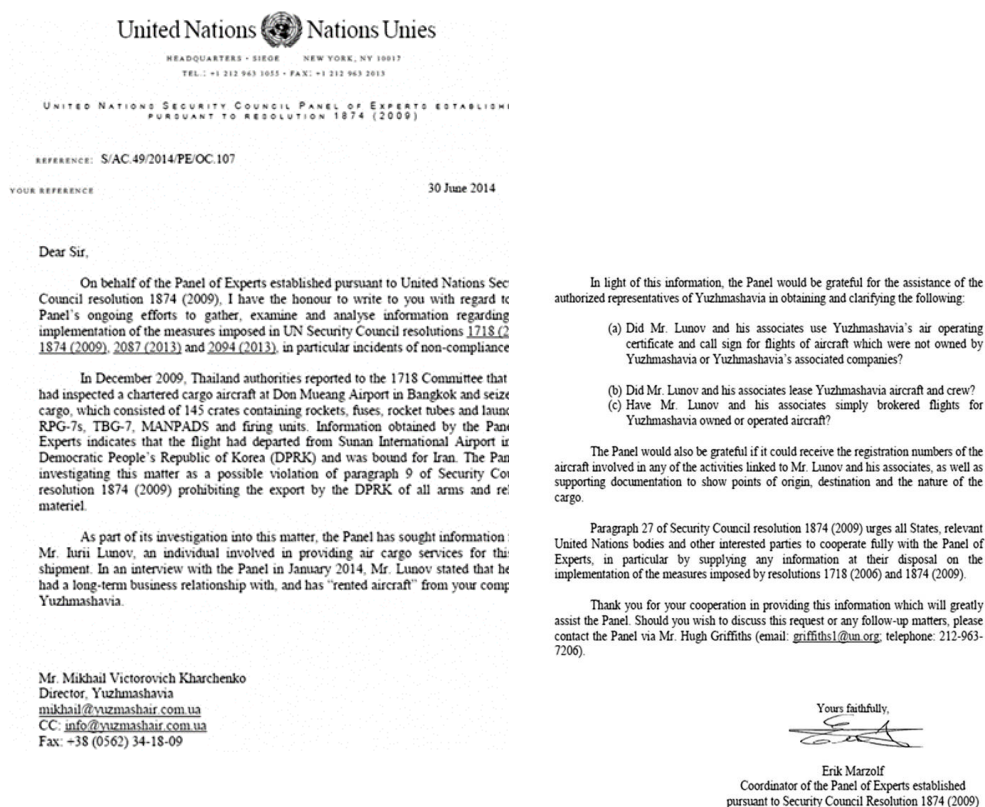
¹¹⁶¹ Доклад Группы экспертов S/2018/171, параграф 14 // Совет Безопасности ООН. 05.03.2018. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/029/30/PDF/N1802930.pdf?OpenElement>

¹¹⁶² Доклад Группы экспертов S/2013/337, параграфы 75-79, приложение XIII // Совет Безопасности ООН. 11.06. 2013.; Доклад Группы экспертов S/2014/147, параграф 113 // Совет Безопасности ООН. 06.03.2014.

ко (см. рисунок 4) с просьбой представить соответствующие разъяснения, однако ответа так и не последовало.

С учетом того, что «Южмашавиа» является структурным подразделением ПО «Южмаш» и имеет в своем распоряжении транспортные самолеты Ил-76ТД грузоподъемностью до 50 тонн¹¹⁶³, высока вероятность того, элементы украинских ракетных двигателей, равно как и специалисты могли быть напрямую доставлены в КНДР.

Рисунок 4: Письмо координатора Группы экспертов Э.Марзолфавна имя директора «Южмашавиа» М.Харченко, 30 июня 2014 г.



Источник: из архива автора.

Более того, 4 и 9 мая 2019 г. КНДР осуществила успешные запуски твердотопливных одноступенчатых баллистических ракет малой дальности (далее — БРМД) с оперативно-тактических ракетных комплексов, несущих по две ракеты (впервые продемонстрированы

¹¹⁶³ Официальный сайт ПО Южмаш // ПО Южмаш.
URL: <http://www.yuzmashair.com.ua/cargo.html>

на военном параде в Пхеньяне 8 февраля 2018 г.). Радиус полета ракет составил 420 км и 270 км соответственно. Согласно экспертным оценкам¹¹⁶⁴, визуально северокорейские БРМД похожи в т.ч. на украинские «Гром-2», разработчиком которых является КБ «Южное».

Все вышесказанное свидетельствует об очередном факте выгораживания Вашингтоном своих подопечных, даже если их действия могут косвенно нести в себе угрозу национальной безопасности США. Разумеется, о «санкционном» наказании вовлеченных в незаконную деятельность сторон речи не идет с учетом наличия у американской делегации права вето в Совете Безопасности ООН.

¹¹⁶⁴ North Korea's Newest Missile Appears Similar to Advanced Russian Design // NPR. 08.05.2019. URL: <https://www.npr.org/2019/05/08/721135496/north-koreas-newest-missile-appears-similar-to-advanced-russian-design>

Азия под огнем санкций США¹¹⁶⁵

Иван Тимофеев

На протяжении долгого времени азиатский регион занимал особое место в международной политике санкций. Основной массив ограничительных мер был направлен против КНДР. По вопросу северокорейской ракетно-ядерной программы международное сообщество в лице Совета Безопасности ООН (СБ) достигло редкого консенсуса. Между членами СБ сохранялись разногласия в отношении степени давления на Пхеньян. Они компенсировали противоречия собственными односторонними санкциями, достраивая по своему усмотрению режим ограничений СБ. США выступили наиболее активным инициатором односторонних санкций против КНДР. Вплоть до недавнего времени именно Северная Корея была основной целью ограничений со стороны крупных региональных игроков. Однако в последние несколько лет ситуация стала существенно меняться.

Во-первых, с целью принуждения остальных стран соблюдать введенные ограничения американские власти стали вводить вторичные санкции против зарубежных граждан и компаний за сотрудничество с КНДР. В «черные списки» Департамента казначейства США попали фирмы из России, Китая и ряда других стран. Хотя ущерб от вторичных санкций был минимальным, сам факт их использования против компаний, находящихся в зарубежной юрисдикции, вызвал критику Москвы и Пекина. Использование вторичных санкций в целом становится все более распространенной практикой в руках американских властей. Риски вторичных санкций связаны как с режимом ограничений против КНДР, так и с другими направлениями политики санкций, например, с иранским.

Во-вторых, растущая конкуренция США и КНР делает Пекин потенциальной мишенью санкций США. В конце 1980-х гг. против Китая был введен масштабный пакет ограничений со стороны США и европейских стран. Однако к началу 2000-х гг. большая их часть была отменена в силу быстро растущих экономических связей. Пока санкции против КНР находятся лишь в зачаточном состоянии. Штрафы Департамента казначейства США против китайской телекоммуникационной компании *ZTE* и дело против *Huawei* приобрели серьезную

¹¹⁶⁵ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 18 ноября 2022 г.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/aziya-pod-ognyem-sanktsiy-ssha/>

политическую окраску, однако до недавнего времени не выходили за пределы вторичных санкций — обе компании пострадали за предполагаемые связи с Ираном в нарушение режима санкций США против этой страны. Тем не менее, ограничения против китайских телекоммуникационных гигантов совпадают с растущей технологической конкуренцией США и КНР. Возникают условия, при которых санкции могут быть использованы в качестве инструмента технологического сдерживания. Против Китая также были применены санкции за сотрудничество с Россией в области военно-промышленного комплекса (ВПК). Данная практика в дальнейшем может быть продолжена.

В-третьих, сам Китай в перспективе может пойти на встречные ограничительные меры. Вплоть до настоящего времени Пекин предпочитал воздерживаться от использования санкций. Ограничения вводились скорее неформально, что, впрочем, также давало политические результаты. Вместе с тем рост экономической мощи КНР, а также обострение политических противоречий в регионе вполне способны поменять подход Пекина в сторону более жесткой и при том более открытой политики экономических ограничений.

В-четвертых, в политику односторонних санкций в силу разных причин вовлекаются другие страны региона. Так, Япония долгое время оставалась крупным торговым партнером Ирана, несмотря на санкции США. Возобновление Вашингтоном односторонних ограничений против Тегерана и упразднение исключений для Японии и других американских партнеров поставило Токио в более жесткие рамки. То же можно сказать и об Индии, которая также лишилась исключений по иранской нефти и вполне может оказаться под прицелом американских санкций за оборонное сотрудничество с Россией.

Наконец, в-пятых, крупные региональные игроки начинают задумываться о страховочных механизмах на случай «вепонизации» (*weaponization*) американского доллара и использования уникального положения США в мировой финансовой системе для достижения политических целей. Сама дискуссия, не говоря о практических мерах, также пока находится в зачаточном состоянии. То же можно сказать и о Европе, где вопрос о финансовом суверенитете обострился на фоне выхода США из ядерной сделки с Ираном и крупных штрафов Департамента казначейства США против европейских компаний. В настоящее время речь скорее идет о тактических мерах. Однако в будущем вопрос может стать более актуальным, особенно в случае роста политической конкуренции между США и КНР.

Возникает вопрос: являются ли данные изменения признаком фундаментальных сдвигов в региональных делах или же речь идет о конъюнктурных флуктуациях, не имеющих стратегического зна-

чения? Приведет ли политика санкций США к необратимым политическим последствиям или же национальные правительства и компании будут соблюдать лояльность американским требованиям? Будут ли санкции способствовать системным мерам по защите финансового суверенитета или правительства и бизнес стран региона предпочтут работать в привычной среде, в которой США занимают лидерскую роль? Мы попробуем ответить на данные вопросы в контексте обозначенных изменений.

О каких санкциях идет речь?

Понятие санкций объединяет достаточно широкий круг ограничительных мер и требует четких концептуальных рамок. Прежде всего, экономические санкции отличаются от торговых войн. Применительно к азиатскому региону эти два понятия часто смешиваются, особенно когда речь заходит об отношениях США и КНР. На деле они отличаются как по целям, так и по методам. Торговые войны направлены на достижение экономических преимуществ для национальных производителей. Основным средством торговых войн является регулирование тарифов. Страны могут сохранять партнерские и даже союзные отношения, при этом ведя масштабные торговые войны. Санкции, напротив, преследуют в основном политические цели. Страна-инициатор пытается добиться от страны-цели конкретных политических уступок или смены политического курса. Соответственно отличаются и методы. В арсенале санкций — запреты на определенные категории импорта и экспорта, трансфера технологий, финансовых операций, инвестиций, кредитования и другие. Торговые войны и санкции имеют под собой разную правовую базу на уровне национальных законодательств. То же можно говорить и о чисто бюрократическом процессе: за санкции, как правило, отвечают отдельные ведомства.

Существует несколько типов ограничительных мер. К первому типу относятся санкции, которые вводятся Советом Безопасности ООН на основе статьи 41, главы VII Устава ООН. Строго говоря, именно такие санкции обладают наиболее полной международно-правовой легитимностью, так как вводятся от лица международного сообщества в соответствии с теми нормами, которые разделяются всеми его членами. Тем не менее, большая часть ограничительных мер принадлежит к другому типу — односторонним санкциям. Такие меры вводятся отдельной страной, группой стран или международной организацией на основе национального законодательства и без одобрения со стороны СБ ООН. Наибольшее число таких мер за последнее столетие ввели США, которые использовали санкции

чаще, чем все остальные страны и международные организации вместе взятые¹¹⁶⁶. Подобная закономерность не случайна. Санкции зачастую вводят экономически развитые страны, обладающие значительным экономическим превосходством над странами-целями.

У популярности односторонних мер есть и другие причины. В случае ООН решение о введении ограничений должно приниматься Советом Безопасности на основе консенсуса. Принятие резолюций может затягиваться или откладываться, а итоговые формулировки нередко носят компромиссный и «округлый» характер. Напротив, отдельное государство способно ввести санкции оперативно, а предусмотренные меры могут быть крайне жесткими. Скорость принятия решений по санкциям в ООН и, например, в аппарате президента США отличается в разы. Подобные отличия становятся еще более явными в процессе имплементации решения. За последние два десятилетия в ООН была проделана огромная работа по совершенствованию механизмов исполнения решений о санкциях¹¹⁶⁷. Однако организация испытывает дефицит финансовых и человеческих ресурсов. Различные программы ограничительных мер существенно отличаются по уровню обеспечения ресурсами и кадрами. Еще больше сложностей возникает на уровне отчетности отдельных стран об исполнении решений ООН. Качество отчетов существенно варьируется, а их предоставление в ряде случаев серьезно затягивается. Подобных проблем не возникает у национальных государств, особенно если речь идет о сверхдержаве. США на сегодняшний день обладают наиболее подготовленным межведомственным аппаратом исполнения санкций. Он прекрасно обеспечивается финансами, кадрами, информацией и другими важными ресурсами.

Односторонние меры также можно разделить на несколько типов. Прежде всего, следует отличать всеобъемлющие и точечные или «умные санкции». Всеобъемлющие ограничения используются сегодня достаточно редко — они вызывают серьезные социальные последствия, тогда как их влияние на политический курс страны-цели не гарантировано. Гораздо чаще сегодня используются точечные санкции, направленные на тех или иных представителей политических элит или же важные для страны-цели сектора экономики.

Другая важная классификация включает деление санкций на первичные и вторичные. Первичные ограничения зачастую подраз-

¹¹⁶⁶ Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington, DC. Peterson Institute for International Economics. 2009. P. 89.

¹¹⁶⁷ См., например: Biersteker T., Eckert S., Tourinho, M. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge University Press. 2016. Pp. 220-247.

умевают внесение тех или иных физических или юридических лиц в санкционные списки на основании политических решений руководства страны-инициатора, его парламента или профильного ведомства. Право США и ЕС подразумевает частичный или же полный запрет на экономические транзакции с фигурантами списков. Запрет распространяется на граждан страны-инициатора и на организации, работающие в его юрисдикции.

Под вторичными санкциями понимаются в узком смысле экстерриториальные ограничения против зарубежных лиц или организаций, уличенных в нарушении санкционных режимов. В широком смысле их можно назвать «санкциями за нарушение санкций» против любой компании или физического лица. Такие меры в основном используют США. В силу высокой роли доллара в мировой финансовой системе американские власти обладают большими возможностями по отслеживанию транзакций по всему миру. Вторичные санкции часто применяются за использование американской финансовой системы (сюда может попасть любая долларовая транзакция) в отношениях с подсанкционными лицами или организациями. Однако решение о вторичных санкциях может приниматься и по другим случаям, в том числе установленным разведкой. К ним, например, относится перегрузка запрещенных к ввозу или вывозу товаров в открытом море или поставка подобных товаров через третьи страны и компании.

Сами вторичные санкции также могут подразумевать разные инструменты. Во-первых, речь идет о включении компании или лица-нарушителя уже существующего режима ограничений в санкционные списки. То есть нарушитель санкций уравнивается в своем статусе с целями первичных санкций. Это радикальная мера, направленная на полное исключение нарушителя из международной финансовой системы, существенное ограничение его операций на международной арене. Зачастую такие компании уже не способны вести нормальную международную деятельность. Они остаются заточенными под работу со страной, находящейся под санкциями. Более гибкая мера — использование штрафов против нарушителей. Штраф наносит ущерб компании, но не исключает ее из международной деятельности. Такие меры отличаются высокой эффективностью и используются как против крупных глобальных компаний, так и против небольших фирм. Независимо от размера, попавшие под штрафы компании не идут в будущем на новые нарушения¹¹⁶⁸.

¹¹⁶⁸ См.: Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 08.10.2019. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Rethinking-Sanctions-Efficiency-20213>

КНДР — основная цель?

Применение санкций в Азиатско-Тихоокеанском регионе долгое время было связано с КНДР. Международное сообщество в лице СБ ООН, а также отдельные крупные страны пытались использовать ограничительные меры для принуждения руководства Северной Кореи к отказу от своей ракетно-ядерной программы. В историю санкций случай КНДР войдет как один из наиболее парадоксальных. Против Пхеньяна был использован самый мощный арсенал давления. Сформировалась широкая международная коалиция, добившаяся беспрецедентной изоляции КНДР. И все же Пхеньян сумел реализовать как ракетную, так и ядерную программы, а экономика и политическая система выдержали давление.

После окончания холодной войны перед Северной Кореей остро встал вопрос о долгосрочных гарантиях безопасности. Однако ракетно-ядерные амбиции КНДР были неприемлемы для всех ключевых региональных игроков. Они подрывали режим нераспространения, а также значительно увеличивали возможные потери и издержки в случае реального вооруженного конфликта. Попытки многосторонних переговоров в рамках «шестерки» закончились неудачей. Пхеньян решил на повышение ставок и с 2006 г. запустил серию ракетных и ядерных испытаний. Несмотря на разногласия в процессе многосторонних переговоров, противодействие северокаорейским испытаниям стало предметом консенсуса международного сообщества, а санкции — ключевым инструментом сдерживания ракетно-ядерной программы. В истории санкционных программ ООН северокаорейский трек превратился в один из наиболее масштабных по числу принятых резолюций, задействованных кадровых и финансовых ресурсов.

Наращивание санкций против КНДР шло параллельно проведению Северной Кореей ракетных и ядерных испытаний. Всего начиная с 2006 г. было принято десять резолюций. Каждый новый виток испытаний вел к нарастанию санкций. Так, в 2006 г. речь шла о запрете поставок вооружений, любых товаров по ракетно-ядерной тематике и предметов роскоши. Вводились финансовые санкции против организаций, причастных к ракетно-ядерной программе (резолюция СБ ООН 1718). В мае 2009 г. после новых испытаний к ним добавились дополнительные финансовые ограничения и досмотр торговых судов (резолюция 1874). В 2012–2013 г. вводятся персональные санкции против отдельных лиц и организаций, в большей степени ужесточаются финансовые меры и ограничения деятельности дипломатических представительств КНДР по обходу санкций (резолюции 2087 и 2094). В 2016 г. после очередных испытаний и заявлений о

создании водородной бомбы все упомянутые меры еще больше ужесточаются и к ним добавляются ограничения на важные для Северной Кореи статьи экспорта: уголь, руду, сталь, редкоземельные металлы (резолюции 2270 и 2321). Наконец, в 2017 г. принимается сразу четыре резолюции (2356, 2371, 2375, 2397). Вводился запрет на прием трудовых мигрантов из КНДР и существенно расширились ограничения на экспорт и импорт, а также финансовые и иные рестрикции. Параллельно ряд государств ввел свои односторонние ограничения. Среди них — Южная Корея, Япония, ЕС и Австралия. Наиболее жесткие и нюансированные односторонние меры предприняли США, закрепив их как серией указов президента (13466, 13551, 13570, 13687, 13722, 13810), так и законами, принятыми Конгрессом (*PL 114-122* в 2016 г. и хорошо известный в России *PL 115-44* в 2017 г.).

Введение односторонних мер параллельно с резолюциями СБ ООН — распространенная практика. Зачастую к ней прибегают США и их союзники, в отличие от КНР и России, которые обычно за рамки решений СБ ООН не выходят. Однако сосуществование санкций ООН и односторонних ограничений породило специфическую проблему. Односторонние санкции США носят экстерриториальный характер, то есть Вашингтон применяет их как против своих граждан, так и против иностранцев. Возникла ситуация, когда под такие ограничения стали попадать физические и юридические лица из России и КНР, которых американские власти подозревали в нарушении режима санкций. То есть односторонние меры создали потенциально конфликтную ситуацию внутри СБ ООН. Пока вряд ли можно говорить о масштабном ущербе от таких действий, однако они постепенно приобретают систематический характер. Впрочем, применяя односторонние вторичные санкции, американцы исходили как из собственных норм, так и из режимов санкций ООН¹¹⁶⁹.

Можно выделить несколько заметных эпизодов вторичных санкций США против КНР и России по северокорейским ограничениям. Например, в сентябре 2016 г. в американский список особо обозначенных лиц (*Specially Designated Nationals List, SDN-лист*) попала китайская промышленная компания *Dandong Hongxiang Industrial Development* и четверо ее топ-менеджеров¹¹⁷⁰. Компания находит-

¹¹⁶⁹ Обновленные рекомендации в отношении противодействия незаконной практике морских перевозок, применяемой Северной Кореей // Министерство финансов США. 21.02.2019. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/dprk_vessel_advisory_russian_04052019.pdf

¹¹⁷⁰ Non-proliferation Designations. Specially Designated Nationals List Update // Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. 26.09.2016. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160926.aspx>

ся в г. Дандун (провинция Ляонин) вблизи границы с КНДР. Три компании из Дандуна, специализирующиеся на торговле металлами и сырьем, попали в *SDN*-лист в августе 2017 г. Вместе с ними там появилось еще семь компаний из КНР, Сингапура, Намибии, а также российская фирма «Гефест-М». По тому же списку прошли и шесть физических лиц, включая четырех россиян. Незадолго до того, в июне 2017 г., американцы включили в санкционные списки еще три российские компании (Независимая нефтегазовая компания, *Ardis-Bearings*, «ННК Приморнефтепродукт») и одного российского гражданина¹¹⁷¹. В ноябре 2017 г. *SDN*-лист пополнился еще четырьмя компаниями из Дандуна¹¹⁷². История повторилась и в августе 2018 г. В американский список попала китайская *Dandong Zhongsheng Industry and Trade* и российский банк «Агросоюз»¹¹⁷³. Спустя несколько дней — российская ООО «Профинет», китайская *Dalian Sun Moon Star International Logistics Trading* и компания из Сингапура. В том же месяце — еще ряд российских логистических компаний и принадлежащие им суда. В числе компаний — *Gudzon Shipping*, *PML* и *Vela-Marine*¹¹⁷⁴. Основное число нарушений, по мнению американцев, связано с доставкой и торговлей запрещенными товарами: углем, нефтепродуктами, металлами, морепродуктами и другими. Причем в некоторых случаях речь идет о перевалке грузов прямо в море с судна на судно.

Китайские и российские дипломаты выражали протест американцам на включение компаний и физических лиц в черные списки. Однако ни один из эпизодов не привел к сколько-нибудь значимому политическому кризису. Строго говоря, масштабы вторичных санкций США против китайских и российских компаний довольно скромны. В настоящее время в санкционных списках Департамента

¹¹⁷¹ North Korea Designations and Updates; Non-proliferation Designations and Updates; Democratic Republic of the Congo Designations; Counter Terrorism Removals // U.S. Department of the Treasury. 01.06.2017.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170601.aspx>

¹¹⁷² North Korea Designations; Counter Terrorism Designation Removal // U.S. Department of the Treasury. 21.11.2017.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20171121.aspx>

¹¹⁷³ North Korea Designations; Non-proliferation Designation. U.S. Department of the Treasury. 03.08.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180803.aspx>

¹¹⁷⁴ Cyber-related Designations; North Korea Designations // U.S. Department of the Treasury. 21.08.2021.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180821.aspx>

казначейства США числится всего лишь 94 компании из КНР. Часть из них является представительствами зарубежных компаний, которые находятся под американскими санкциями по другим темам. К ним относится, например, российский Внешэкономбанк Азия, на который распространяются секторальные санкции по украинскому пакету. Или китайское представительство белорусского «Белнефтехима», который числится в списках по санкциям против Белоруссии. За некоторым исключением данные компании трудно назвать крупными или системообразующими. По северокорейским санкциям проходит 32 компании. Еще семь — по тематике нераспространения, которая зачастую связана с КНДР. В масштабе китайской экономики данные компании практически незаметны. Что касается китайских физических лиц, то их насчитывается в американских списках лишь 74 человека, из которых 34 проходит по северокорейской теме, а 13 — по нераспространению.

Если говорить о россиянах, то их в санкционных списках США значительно больше — 408 юридических и 122 физических лица. Но подавляющая часть из них внесена в списки по украинской или сирийской проблеме, а также по вопросам кибербезопасности, предполагаемого вмешательства в выборы или нарушений прав человека. По северокорейской тематике в списке присутствует лишь 11 организаций и 11 физических лиц. Важно учитывать и то, что, используя санкции по Северной Корее, США применяли ограничения не только против китайцев и россиян. То есть Вашингтон здесь трудно обвинить в национальной предвзятости.

Что касается применения штрафов против компаний за нарушение режимов санкций США, то здесь Северная Корея представлена еще в меньшей степени. За последние десять лет ни одна российская или китайская компания не подверглась штрафам за нарушение режима санкций против КНДР. Зато под действие штрафов попали две американские фирмы. Компания *Navigators Insurance* в 2015 г. заплатила штраф в размере 271,8 тыс. долл. за страхование судов, внесенных в санкционные списки по северокорейской программе, а также страховые сделки, имеющие отношение к Ирану, Кубе и Судану¹¹⁷⁵. Совсем курьезный случай произошел в январе 2019 г. с американской компанией из бьюти-индустрии *E.L.F. Cosmetics*. Компания закупила у двух китайских фирм партию косметики по уходу за ресницами. А те, в свою очередь, получили их у поставщиков в КНДР.

¹¹⁷⁵ Navigators Insurance Company Settles Potential Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs // US Department of the Treasury. 06.08.2015.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20150806_navigators.pdf

Незадачливая фирма добровольно раскрыла нарушение и заплатила штраф в размере 996 тыс. долл.¹¹⁷⁶

Иными словами, вторичные санкции США по северокорейскому пакету пока не привели к сколько-нибудь серьезному обострению отношений с КНР, Россией или какой-либо иной страной. Однако подобная ситуация не исключена в будущем. Основания дает опыт вторичных санкций против Ирана, который отразился на американо-китайских отношениях гораздо сильнее.

Иранская ядерная проблема: отголоски в американо-китайских отношениях

Санкции против Ирана вполне сопоставимы с ограничениями против Северной Кореи. С целью сдерживания ядерной программы СБ ООН также был принят целый ряд резолюций. Начиная с 2006 г. интенсивность санкций нарастала по мере того, как Иран продвигался вперед в своих ядерных разработках. Первая резолюция (1696) носила предупредительный характер, однако уже в следующей резолюции (1737) появились запреты на поставки материалов, пригодных для использования в ядерной программе. В 2007 г. число ограничений расширяется резолюцией 1747. Санкции используются как против лиц и организаций, задействованных в ядерной программе, так и против Корпуса стражей исламской революции. Введены рестрикции на оружейные поставки в Иран, а также финансовые санкции в виде призыва международным институтам воздержаться от кредитования Ирана. В 2008 г. под ограничения попадают иранские банки, работающие за рубежом, вводится мера по досмотру судов и самолетов в случае подозрения в причастности к ядерной программе (резолюция 1803). Наконец, в 2010 г. на фоне очередных достижений Тегерана в обогащении урана финансовые, торговые и транспортные ограничения ужесточаются значительно сильнее (резолюция 1929). В резолюции также указывалась взаимосвязь между доходами от торговли нефтью и развитием ядерной программы. И хотя резолюция не ввела ограничения на импорт иранской нефти, данный пункт был широко использован отдельными странами в своих односторонних ограничительных мерах.

Как и в северокорейском случае, США проявили наибольшую активность в применении односторонних мер. Вашингтон активно

¹¹⁷⁶ E.l.f. Cosmetics, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the North Korea Sanctions Regulations // U.S. Department of the Treasury. 31.01.2019. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190131elf.pdf>

вводил санкции сразу после Исламской революции 1979 г. Американцы первыми начали кампанию по сдерживанию ядерных проектов Ирана посредством санкций еще в 1995 г. Европейские и азиатские союзники США неохотно присоединялись к санкциям Вашингтона, а подчас и открыто саботировали их. Поэтому интернационализация санкций в СБ ООН стала большим подспорьем для американской дипломатии. Исполнительную власть поддержал Конгресс, приняв за 20 лет целую серию законов по Ирану (*PL 104-172* 2006 г., *PL 111-195* 2010 г., *PL 112-158* 2012 г., *PL 112-239* 2013 г., *PL 114-17* и *PL 115-44* 2017 г.), было издано большое число указов президента по санкционной тематике. Причем санкции касались как ядерной программы, так и ракетных проектов, прав человека, подозрений в поддержке терроризма и т.п. Они были значительно более жесткими в сравнении с резолюциями ООН. Речь шла о запрете на инвестиции в нефтегазовый сектор, поставках топлива, а затем и импорте сырой нефти из Ирана.

При этом американцы предпринимали активные и вполне успешные усилия по интернационализации своих санкций. С пакетом своих односторонних мер выступил ЕС, а целый ряд стран принял требования США по лимиту закупок иранской нефти, финансовым и другим ограничениям (например, Индия и Япония). Данные меры нанесли серьезный ущерб иранцам, став одним из факторов заключения Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) в 2015 г. и принятия резолюции СБ ООН 2231. Однако в 2018 г. американцы в одностороннем порядке вышли из СВПД, при этом сохранив экстерриториальный характер своих санкций. Иными словами, если в случае КНДР односторонние меры США сосуществуют с режимом санкций ООН, то в случае Ирана масштабные односторонние и при этом экстерриториальные санкции применяются американцами фактически в одиночку. При этом объем и политические последствия вторичных санкций США в отношении Ирана значительно сильнее в сравнении с санкциями по КНДР.

За последние десять лет режим санкций США против Ирана нарушался значительно чаще в сравнении с другими режимами. Из 312 нарушений, по которым Департамент казначейства США применял штрафные меры, 107 приходится на Иран. Тогда как на Кубу — 67, Судан — 58, программу по противодействию распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) — 16, Бирму — 15, программу по противодействию наркобизнесу — 14, а на остальные программы — не более десяти на каждую. В числе основных нарушителей были американские и европейские компании. Причем европейцы заплатили 83% всех штрафов.

На их фоне китайцы смотрелись вполне скромно. Можно говорить лишь о нескольких расследованиях, которые были завершены за период 2009–2019 гг. или ведутся в настоящее время¹¹⁷⁷. Два из них можно считать сравнительно мелкими. В 2018 г. под штраф Департамента казначейства США попала китайская компания *Yantai Jereh Oilfield Group* за поставки оборудования для нефтяной отрасли Ирана. Случай был признан «вопиющим» (*egregious*), то есть имел целый ряд отягчающих обстоятельств, включая попытки менеджмента скрыть несоблюдение санкций, систематический характер нарушений, преднамеренность действий компании и т.п. В итоге предприятие согласилось выплатить штраф в 2,7 млн долл., получив лишь небольшую скидку за сотрудничество с американцами в период расследования¹¹⁷⁸. Другой случай произошел с китайским филиалом американской фирмы *Stanley Black & Decker*. Китайская «дочка» поставляла в Иран промышленное оборудование без ведома материнской компании в США. Штаб-квартира в США сама узнала о нарушениях и добровольно сообщила о них американским властям. Штраф был относительно мягким в сравнении с объемом сделок и составил 1,8 млн долл.¹¹⁷⁹ Данные случаи не вызвали политического резонанса.

Куда как более громкими стали дела телекоммуникационных компаний *ZTE* и *Huawei*. Расследование против *ZTE* было открыто за поставки в Иран оборудования, в котором содержались американские компоненты. Поэтому разбирательство велось как по линии Департамента казначейства, так и по линии министерства торговли США. Случай был признан американцами «вопиющим» с учетом множества отягчающих обстоятельств. Действия *ZTE* по обходу санкций США были определены как заранее спланированные. Ситуацию усугубляли повторяющиеся попытки менеджмента скрыть нарушения. Причем происходило это, по версии американцев, даже после того, как вла-

¹¹⁷⁷ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // *Russia in Global Affairs*. 08.10.2019. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Rethinking-Sanctions-Efficiency-20213>

¹¹⁷⁸ Yantai Jereh Oilfield Services Group Co., Ltd. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations. U.S. Department of the Treasury. 12.12.2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181212_jereh.pdf

¹¹⁷⁹ Stanley Black & Decker, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations Committed by its Chinese-Based Subsidiary Jiangsu Guoqiang Tools Co. Ltd. // U.S. Department of the Treasury. 27.02.2019. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190327_decker.pdf

сти США начали свои расследования¹¹⁸⁰. В конечном итоге компания пошла на сотрудничество с Департаментом казначейства и министерством торговли, приняв их условия и заплатив огромные штрафы. К 2018 г. общая сумма всех штрафов составила 2,29 млрд долл.¹¹⁸¹

Однако более серьезный политический кризис вызвало дело *Huawei*. Оно до сих пор не завершено, но уже привело к целому ряду серьезных последствий. Власти США обвинили китайскую компанию в поставках Ирану оборудования, в котором содержались американские компоненты. Таким образом, дело сразу перешло в ведение Департамента казначейства и министерства торговли. К нему также подключилось и министерство юстиции. Вовлечение в расследование сразу нескольких регуляторов встречается нечасто и говорит о серьезности предполагаемых нарушений. В декабре 2018 г. в Канаде по запросу США была задержана финансовый директор *Huawei* Мэн Ваньчжоу. Американские власти предъявили ей обвинение в финансовых махинациях, связанных с обходом санкций в отношении Ирана. А 15 мая *Huawei* была внесена в «черные списки» министерства торговли «по соображениям национальной безопасности». Фактически речь шла о существенных ограничениях на взаимодействие *Huawei* с американскими компаниями. Для китайского гиганта это означало серьезные проблемы в силу тесных технологических связей с американцами.

Впрочем, и для американского бизнеса ограничения против *Huawei* несли серьезные убытки. Уже 20 мая министерство торговли США выпустило временную генеральную лицензию, делающую исключение из новых правил. Но теперь *Huawei* оказывалась в подвешенном состоянии, так как лицензия должна продлеваться каждые 90 дней и может быть отозвана в любой момент. Параллельно против компании были выдвинуты обвинения в промышленном шпионаже. На этом фоне президент США Дональд Трамп подписал исполнительный указ «О защите информации, коммуникационных технологий и цепей поставок услуг»¹¹⁸². Указ вводил чрезвычайное положение в связи с риском враждебных действий противников США в информационной

¹¹⁸⁰ Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations // U.S. Department of the Treasury. 07.02.2017. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte.pdf

¹¹⁸¹ Secretary Ross Announces \$1.4 Billion ZTE Settlement; ZTE Board, Management Changes and Strictest BIS Compliance Requirements Ever // U.S. Department of Commerce. 07.06.2018. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/06/secretary-ross-announces-14-billion-zte-settlement-zte-board-management>

¹¹⁸² Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // The White House. 15.05.2019. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>

сфере. Китай прямо не упоминался в тексте, но читался между строк. Дело *Huawei* дало формальный старт более масштабным действиям США, которые чреватые санкциями в информационном секторе как против КНР, так и против других стран, включая Россию.

Пекин весьма жестко отреагировал на действия американцев и канадцев, в том числе задержав двух граждан Канады. Вместе с тем сама компания *Huawei* избегала излишней политизации вопроса, что в целом свойственно бизнесу, попадающему под санкции. В настоящее время расследование против компании еще не завершено. По всей видимости, *Huawei* будет вести дело к урегулированию претензий американцев. Скорее всего, ей придется заплатить крупные штрафы. Но это худшее из зол, так как позволяет остаться на рынке и продолжать необходимое сотрудничество с американскими фирмами.

В то же время дело *Huawei* стало рубежным. В США китайские компании стали восприниматься в качестве угрозы. В самом Китае действия американцев расценили как попытку использовать санкции для подрыва технологического развития страны. Тем более что США предпринимают активные усилия, чтобы проекты китайских компаний в области технологий *5G* были запрещены за рубежом. Ключевым выводом, по всей вероятности, станет неотвратимый курс КНР на собственную технологическую автономию, хотя в среднесрочной перспективе китайским компаниям придется идти на условия властей США. Тактически американцы смогут навязать китайским фирмам свою волю. Стратегически КНР будет стремиться к автономии, что приведет к потере американцами китайского рынка со всеми вытекающими последствиями для бизнеса.

Еще одно рубежное дело — внесение в *SDN*-лист китайской судоходной компании *China Ocean Shipping Company (COSCO)*. Ее подозревают в перевозке иранской нефти в обход санкций США. Случай *COSCO* трудно назвать рядовым. Американцы использовали радикальную меру, фактически исключив *COSCO* из международных транзакций. Теперь компания столкнется с серьезными проблемами с долларовыми платежами, обслуживанием в портах, страхованием и т.п. Санкции повлияли и на партнеров *COSCO*. Реакция властей КНР вновь оказалась весьма сдержанной. Однако за видимым спокойствием вполне могут скрываться грозные тучи стратегического противостояния с США.

Американо-китайский конфликт?

Санкции США против КНР часто рассматриваются в тесной связи с торговой войной. На деле — это разные процессы с отличающи-

мися целями, средствами, нормами и даже ответственными лицами. Санкции значительно ближе к политическим вопросам, хотя в их основе и лежат экономические ограничения. И если торговые войны вполне могут вестись между партнерами, то эскалация санкций — признак более фундаментальных проблем в отношениях. Особенно если санкции перерастают из эпизодических мер в стратегический курс.

Переходу санкций против КНР в стратегическое русло может способствовать несколько факторов. Первый — сама история применения ограничений против Китая. Пекин находился под жесткими санкциями начиная с 1947 г., хотя с конца 1960-х гг. они постепенно смягчались. После событий на площади Тяньаньмэнь США и Европейское сообщество вновь усилили давление (закон *PL 101-246* 1990 г. и Мадридская декларация Европейского совета 1989 г.). В течение 1990-х гг. ограничения постепенно сходили на нет под влиянием быстрого усиления экономической взаимозависимости и успешной лоббистской деятельности как китайских бизнесменов, так и американских партнеров. К 2000 г. сохранился лишь небольшой набор ограничений, главным образом в области поставок вооружений и военной техники. Однако сама «стратегическая память» или «историческая колея» использования санкций против Китая сохранилась. Можно спорить о том, насколько серьезно данный фактор может повлиять на политические решения. Однако при прочих равных конфронтационная «колея» подкрепляет соперничество на новом этапе отношений.

Второй фактор — инциденты в цифровой среде. В отличие от дела *Huawei*, опасения американцев здесь связаны непосредственно с вопросами безопасности, а не экономической конкуренции или нарушения режима санкций против третьих стран. Первым тревожным звонком стал инцидент 2015 г. По мнению США, связанные с правительством КНР хакеры похитили миллионы досье американских граждан. Политический скандал удалось замять. Однако Барак Обама ввел чрезвычайное положение по данному вопросу, подписав указ 13694. Он давал полномочия органам исполнительной власти вводить санкции против организаций и физических лиц из любых стран, подозреваемых в совершении киберпреступлений. С тех пор громких инцидентов в цифровом пространстве между КНР и США не происходило. Но институциональный процесс противодействия угрозе был запущен.

Третий фактор — сотрудничество КНР с Россией в оборонной сфере. Здесь Китай попадает под действие закона *PL 117-44* «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering*

America's Adversaries Through Sanctions Act — CAATSA), который предусматривает санкции за военно-техническое сотрудничество с Москвой. В сентябре 2018 г. Департамент казначейства США включил в SDN-лист департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР за сделки с Россией по закупке систем С-400 и истребителей Су-35. В список попал и его директор Ли Шанфу. Фактический ущерб от этих действий ничтожен и скорее имеет характер сигнала. Он был бы мало заметен, если бы представлял собой единственное ограничение против КНР. В контексте других ограничений он приобретает роль «звена в общей цепи», хотя с точки зрения принятия решений в американской бюрократии вряд ли планировался в качестве такового.

Четвертый фактор — рост военно-политической активности КНР в Южно-Китайском море. Пока США не применяли санкции против Китая по данному сюжету. Однако такие дискуссии велись в экспертной среде¹¹⁸³. Политические противоречия в Южно-Китайском море сохраняются, а в перспективе могут усиливаться, что повышает вероятность использования американцами санкций. Сохраняются противоречия и по другим вопросам региональной безопасности, в том числе по Тайваню.

Пятый фактор — внутривнутриполитическая динамика в США. С инициативами по сдерживанию КНР может выступать Конгресс. И хотя позиции Конгресса и администрации по Китаю в целом совпадают, со стороны законодателей могут поступать более радикальные предложения в сравнении с подходами исполнительной власти. Пока Китай упоминается в текущих законопроектах и резолюциях в связи с угрозой экономического, информационного и политического влияния в противовес США и потребностью формировать коалицию со странами региона¹¹⁸⁴, проблемой Тибета¹¹⁸⁵, Гонконга¹¹⁸⁶ и т.д. В любом случае, Конгресс вряд ли сыграет роль амортизатора возможных осложнений в двусторонних отношениях. Ключевой вопрос для оценки перспектив дальнейшей эскалации — отношение к проис-

¹¹⁸³ См., например: Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior // National Interest. 13.03.2016. URL: <https://www.lawfareblog.com/sanctioning-dragon-using-statecraft-shape-chinese-behavior>

¹¹⁸⁴ S. 2547 (IS) — Indo-Pacific Cooperation Act of 2019 // U.S. Government. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-116s2547is>

¹¹⁸⁵ S.2539 — 116th Congress // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2539/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=8&s=3>

¹¹⁸⁶ H.Res.543 — Stand with Hong Kong Resolution // Library of Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/543/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=17&s=3>

ходящему в самом Пекине. Если в США давно открыто говорят о КНР как об угрозе и применяют санкции по отдельным эпизодам, то позиция Китая пока представляется более осторожной. Вплоть до недавнего времени официальный Пекин закрывал глаза на отдельные случаи применения санкций против своих граждан и компаний, тем более что они были немногочисленными. В США пока не появилось отдельной программы санкций против КНР, аналогичной тем, которые существуют в отношении России. Пока Вашингтон не дал достаточно серьезного повода для того, чтобы Пекин открыто пошел на обострение. Однако в Китае наверняка думают о возможных мерах по противодействию санкциям США. На стратегию КНР будет оказывать влияние сама специфика китайской политики санкций. В отличие от Вашингтона, Пекин предпочитает вводить неформальные и непрямые ограничения. Так произошло, например, с доступом на китайский рынок некоторых компаний из Южной Кореи в связи с планами Сеула закупить американские системы противоракетной обороны *THAAD*. В то же время Китай вполне открыто заявил о возможных санкциях против американских компаний в случае поставок вооружений на Тайвань.

Руководство КНР может рассматривать целый ряд превентивных мер. Некоторые из них уже обсуждаются американскими экспертами¹¹⁸⁷, хотя неясно насколько и в какой мере Пекин готов к их использованию. Можно выделить ряд таких мер. Определение компаний и лиц, которые могут стать объектом ограничений в случае аналогичных мер США, применение точечных ограничений против данных компаний и лиц. Ключевое ограничение — отказ в доступе на рынок КНР. Использование уязвимостей американской экономики, включая значительный долг. Запрет на экспорт некоторых товаров в США. Введение точечных ограничений против союзников США или же, наоборот, выстраивание особых отношений с ними по отдельным направлениям вопреки позиции Вашингтона. Форсированное импортозамещение американских товаров и технологий. Активизация поддержки противников США, находящихся под санкциями. В данном случае речь идет не просто о нарушении режимов санкций США с целью максимизации прибыли, а о целенаправленной помощи по политическим соображениям.

Если произойдет последнее, то характер нарушений режимов санкций США со стороны КНР принципиально изменится. От разрозненных эпизодов, происходящих по инициативе или в силу оши-

¹¹⁸⁷ См., например: Nephew R. China and Economic Sanctions: Where does Washington Have Leverage? // Brookings Report. 30.09.2019. URL: <https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/>

бок компаний или менеджмента, сделки с подсанкционными странами могут стать системной политикой, поддерживаемой государством. Китай также будет вести дело к постепенной трансформации мировой финансовой системы с целью снижения доминирования американского доллара и профилактики его использования в политических целях. Одним из фундаментальных следствий курса на противодействие санкциям (если он будет избран руководством КНР) станет существенный рост роли государства в экономике и внешней торговле Китая. Парадоксальным образом, санкции США могут привести к подрыву нормативных принципов, которые продвигает Вашингтон. Вместо рыночных отношений, которые — пусть и с определенной спецификой — сегодня широко распространены в среде китайского бизнеса, США будут иметь дело с более сильной привязкой экономики КНР к решениям государственных регуляторов.

Впрочем, подобное развитие событий пока не предопределено, хотя и становится все более вероятным. Резкое обрушение экономических связей повредит как Китаю, так и США. Поэтому стороны наверняка будут воздерживаться от чрезмерно резких движений. Пекин может пойти по более мягкому пути, избегая изоляции и делая ставку на многостороннюю дипломатию. Тем более что США в последние годы сделали свою политику санкций гораздо более односторонней.

Наиболее ярким примером стал выход Вашингтона из СВЦД и навязывание международному бизнесу своих режимов санкций. Такая политика настраивает против США не только соперников, но и союзников. Экстерриториальные санкции больно бьют по европейскому бизнесу. Они затронули интересы таких стран, как Япония, Индия и Южная Корея, которые недавно были лишены исключений на покупку иранской нефти. Вряд ли стоит ожидать системного, консолидированного и эффективного протеста против санкций США в обозримой перспективе. Тем более маловероятно, что такой протест мог бы возглавить Китай. Однако и Вашингтону теперь будет сложнее убедить своих союзников и партнеров помогать им в сдерживании КНР и поддерживать санкции США в случае развертывания полномасштабного соперничества.

* * *

Основной мишенью санкций США долгое время выступали государства, которые Вашингтон характеризовал как страны-изгои. В ряде случаев ограничительные меры получали поддержку СБ ООН, особенно когда дело касалось нераспространения ракетно-ядерных

технологий и вооружений. Однако односторонние ограничения и экстра-территориальные санкции США все в большей степени затрагивают крупных игроков. В Азии основной мишенью санкций становится Китай. Вплоть до недавнего времени проблемой были эпизодические штрафы и вторичные санкции против отдельных лиц и компаний. Их общее число было небольшим, а действия американских властей не вызывали политических проблем. Сегодня ситуация начинает меняться. Вопрос сдерживания Китая превратился в США в самостоятельную повестку, повышая риски санкций и последующих ответных мер со стороны КНР. В руках у китайского руководства — широкий спектр возможных действий. Санкционная эскалация чревата серьезным ущербом для американо-китайских отношений.

Тем не менее, конфронтационный сценарий пока не предопределен. По меньшей мере, в среднесрочной перспективе США смогут сохранить свое лидерство, обладая значительными возможностями использования экономических ограничений для достижения политических целей. Однако злоупотребление санкциями и односторонние действия, подобные выходу из СВПД, будут подрывать поддержку США даже со стороны союзников. Риторика о финансовом суверенитете может превратиться в конкретные стратегии. Китай обладает наибольшими возможностями по ее реализации. Вполне возможно, что в Вашингтоне возобладает понимание необходимости коалиционной игры и многосторонней дипломатии. Точка невозврата пока не пройдена.

Об авторах и составителях

Арапова Екатерина Яковлевна — кандидат экономических наук, директор Центра экспертизы санкционной политики, заместитель декана по научной работе и международному сотрудничеству Факультета международных отношений МГИМО МИД России, эксперт РСМД.

Афонцев Сергей Александрович — доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора по научной работе, заведующий Отделом экономической теории Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

Войников Вадим Валентинович — доктор юридических наук, профессор кафедры европейского права МГИМО МИД РФ профессор института управления и территориального развития БФУ им. И. Канта, эксперт РСМД.

Герасимов Владимир Владимирович — Исполнительный директор Группы «Интерфакс».

Гландин Сергей Викторович — кандидат юридических наук, адвокат, партнер адвокатского бюро «NSP».

Дубинин Сергей Константинович — доктор экономических наук, заведующий кафедрой «Финансы и кредит» Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, член РСМД.

Кашин Василий Борисович — кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, член РСМД.

Кику Дмитрий Владимирович — кандидат политических наук, эксперт РСМД.

Киреева Анна Андреевна — кандидат политических наук, доцент кафедры востоковедения, научный сотрудник Центра комплексного китаеведения и региональных проектов МГИМО МИД России, эксперт РСМД.

Кузнецов Алексей Владимирович — доктор экономических наук, профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве РФ, эксперт РСМД.

Кузнецов Юрий Владимирович — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации.

Лихачева Анастасия Борисовна — кандидат политических наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, эксперт РСМД.

Мамедов Руслан Шакирович — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований ИВ РАН, эксперт РСМД.

Маргоев Адлан Рамзанович — научный сотрудник Центра ближневосточных и африканских исследований ИМИ МГИМО.

Морозов Владимир Анатольевич — эксперт РСМД.

Примаков Денис Яковлевич — кандидат юридических наук, руководитель практики санкционного права и комплаенса, Адвокатское бюро КИАП.

Розина Александра Андреевна — руководитель аналитического направления проекта *X-Compliance*, Группа «Интерфакс».

Сокольщик Юлия Сергеевна — эксперт РСМД.

Солдаткин Ярослав Владимирович — аналитик проекта *X-Compliance*, Группа «Интерфакс».

Тимофеев Дмитрий Вячеславович — директор Департамента контроля за внешними ограничениями Министерства финансов Российской Федерации.

Тимофеев Иван Николаевич — кандидат политических наук, генеральный директор РСМД.

Троцкая Катерина Викторовна — редактор англоязычных изданий РСМД.

Уткин Виктор Сергеевич — доктор экономических наук, руководитель Центра финансовой политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации.

Хейрие Дарья Саберовна — магистрант Программы двойного диплома по ядерному нераспространению МГИМО МИД РФ, ПИР-Центра и Миддлберийского института международных исследований в Монтерее (США).

Чуприянова Полина Игоревна — референт РСМД.

О Российском совете по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций по вопросам внешней политики и международных отношений в интересах российских органов государственной власти, бизнеса и некоммерческих организаций. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года.

РСМД — один из ведущих аналитических центров страны, ежегодно осуществляющий работу по более чем 20 исследовательским направлениям. Экспертиза Совета востребована российскими профильными ведомствами, академическим сообществом, российским и зарубежным бизнесом, ведущим международную деятельность.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет также выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, поддерживая партнерские связи с зарубежными исследовательскими центрами, университетами, ассоциациями бизнеса.

Председатель Попечительского совета РСМД — министр иностранных дел РФ Сергей Лавров. Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев. Научным руководителем Совета является Андрей Кортунов.

Издание подготовлено Российским советом по международным делам (РСМД) с использованием данных информационно-аналитического сервиса *X-Compliance* Группы «Интерфакс»

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты

Хрестоматия.
Издание 3-е, переработанное и дополненное

Верстка: О.В. Устинкова

Дизайн обложки: С.С. Становов

Российский совет по международным делам (РСМД)
119049, Москва, 4-й Добрынинский переулок, дом 8.

Тел.: +7 (495) 225 6283

Факс: +7 (495) 225 6284

<http://www.russiancouncil.ru>

E-mail: welcome@russiancouncil.ru

Подписано в печать 16.06.2023. Формат 60 × 90¹ /₁₆.
Объем 33,75 п.л. Тираж 400 экз.

Отпечатано в типографии ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС»

150062, г. Ярославль, проезд Доброхотова, 16-158

Тел.: (4852) 58-76-37, 58-76-59

kancler2007@yandex.ru