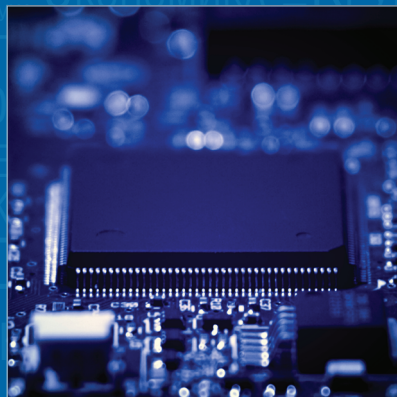




**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



ДОКЛАД

**САНКЦИИ ПРОТИВ РОССИИ:
НАПРАВЛЕНИЯ ЭСКАЛАЦИИ
И ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

№ 37 / 2018

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2018

УДК [327.5:341.65](470:[4+73])
ББК 66.4(2Рос),9(0),302+67.910.7
Т41

Российский совет по международным делам

Президент РСМД – докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Генеральный директор РСМД – канд. ист. наук **А.В. КОРТУНОВ**

Автор:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук Т.А. Махмутов; И.А. Сорокина

Тимофеев, И.Н.

Т41 Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия : доклад № 37/2018 / [И. Н. Тимофеев] ; Российский совет по междунар. делам (НП РСМД). – М. : НП РСМД, 2018. – 32 с. – Авт. указан на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6040387-5-8

В докладе систематизирована информация об использовании санкций как инструмента межгосударственных отношений, дана классификация санкций. Отдельное внимание уделено вопросам легитимности санкций. Показаны принципиальные отличия санкций, применяемых США и ЕС в отношении России.

Работа имеет существенное практическое значение, в том числе благодаря выработанным автором рекомендациям.

УДК [327.5:341.65](470:[4+73])
ББК 66.4(2Рос),9(0),302+67.910.7

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – russiancouncil.ru/report37

Содержание

| | |
|--|-----------|
| Введение | 4 |
| Санкции: основные цели и классификация | 6 |
| Легитимность санкций: политические интересы против международного права | 10 |
| Санкции против России: подходы США и ЕС | 14 |
| Промежуточные результаты санкционного давления на Россию | 17 |
| Направления эскалации санкций против России | 22 |
| Рекомендации и возможные действия России | 27 |
| Об авторе | 30 |

Введение

Начиная с 2014 г. США, Европейский союз и ряд других западных стран ведут в отношении России политику санкций. Под санкциями подразумевается комплекс финансовых, торговых, визовых и иных ограничений, которые вводятся в политических целях. Такие ограничения накладываются странами-инициаторами на отдельные отрасли и сектора российской экономики, против отдельных лиц и компаний в России, а также их партнеров и контрагентов за рубежом. Общая цель санкций – нанести российской экономике ущерб, который заставил бы руководство страны кардинально изменить внешнеполитический курс. Изначально основным поводом для введения антироссийских санкций стал украинский кризис. Однако с 2016 г. идет процесс «санкционной эскалации» – последовательного расширения поводов для введения санкций и их номенклатуры.

С точки зрения международного права, единственным легитимным источником санкций является Совет Безопасности ООН. Тем не менее на практике санкции широко используются в одностороннем порядке отдельными странами или их коалициями. Как правило, основным инициатором санкций являются США, а после окончания холодной войны к числу значимых инициаторов присоединился ЕС. В основном санкции применяются развитыми государствами против развивающихся. В подавляющем большинстве случаев экономики стран-инициаторов значительно превосходят экономики стран-адресатов. Это позволяет инициаторам оказывать экономическое давление для смены политического курса, вмешательства во внутреннюю политику суверенных государств или трансформации политических систем стран-адресатов, при этом оставаясь относительно неуязвимыми для их ответных мер.

Как минимум в перспективе ближайших шести лет следует ожидать развития санкционной политики против России. Страны-инициаторы будут использовать наиболее уязвимые точки отечественного хозяйства, общества и политической системы. Среди них: (1) Потребность российской экономики в дешевых кредитах и инвестициях, зависимость от американско-центричной мировой финансовой системы; (2) Зависимость от поставок высокотехнологичного оборудования в ряде секторов экономики, включая энергетический; (3) Чувствительность экономики к изменениям конъюнктуры на товарных рынках; (4) Уязвимость социальной сферы, риск конвертации экономических проблем в социальный протест на фоне сохраняющегося неравенства; (5) Интегрированность российской элиты, интеллектуального и предпринимательского сообщества, крупных социальных групп в глобальные институты и процессы.

Соблазнительным решением этих проблем могла бы стать попытка проведения политики автаркии и радикального разрыва связей с внешним ми-

ром. Но она нанесет значительно более тяжелый удар по перспективам развития страны. Необходимо искать альтернативные пути, которые позволяли бы нивелировать действие санкций, сохранить и усилить необходимые для развития страны международные связи, получать выгоды от участия в глобальной экономике, последовательно устранять социальные и экономические уязвимости страны. Это крайне сложная задача, учитывая важность роли стран-инициаторов в мировом хозяйстве.

Исследования политики санкций показывают, что ключевыми факторами их успеха являются два условия. Первое – степень консолидации и согласованности давления стран-инициаторов на страну-адресата санкций. Чем сильнее консолидация так называемой санкционной коалиции, тем более сильным является эффект санкционных ограничений. Второе – цена санкций для страны-адресата. Чем выше ее потери и чем менее стабильна ее экономика, тем выше вероятность политических уступок в интересах инициаторов.

Соответственно, в интересах Москвы была бы ситуация, при которой (1) коалиционное давление на Россию не было бы консолидированным, и (2) при которой цена санкций была бы минимизирована за счет диверсификации международных экономических связей и других мер.

Основная тактическая задача на сегодняшний день – предотвратить или максимально ограничить санкционную эскалацию против России, создать условия, при которых санкции не принесут их инициаторам ожидаемых политических результатов, а возможности для социально-экономического развития и интеграции в глобальную экономику на выгодных для России условиях сохранятся. Минимизация ущерба от санкций даст российской дипломатии более широкое пространство для маневра при взаимодействии с западными странами по политическим вопросам.

Санкции: основные цели и классификация

Санкции – намеренные действия государства («страны-инициатора»), коалиции стран или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с «целевой страной» или «страной-адресатом»¹. Целью данных действий является достижение политических результатов, изменение политического курса, политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, стимулирование к выполнению или отказу от определенных политических обязательств, изменение политики 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 инициатора².

Таким образом, санкции являются важным инструментом принуждения в международных отношениях, а в большинстве случаев означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой. Санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс при помощи мер экономического характера.

По подсчетам Г. Хафбауэра и его коллег, из 174 случаев применения санкций в XX веке США накладывали их 109 раз, Великобритания – 16 раз, ЕС – 14 раз, СССР и Россия – 13 раз, а ООН – лишь 20 раз. Иными словами, санкции – инструмент мощных, передовых и развитых государств или их объединений, которые могут позволить их себе в силу своего экономического веса и/или размера, а также глобальных и региональных амбиций³. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности для того, чтобы относительно безболезненно нести экономические издержки санкций для своего хозяйства и нивелировать ответ целевой страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз⁴. Все это делает возможным использование санкций как инструмента господства – способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б.

¹ В данном параграфе использованы материалы концептуального анализа понятия экономических санкций, результаты которого планируются к публикации в журнале «Вестник МГИМО-Университета». См. Тимофеев И. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2. В печати.

² Данное определение используется в одной из ключевых научных работ по проблематике санкций. См. Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 3–5.

³ Ibid, p. 5, 17.

⁴ Ibid, p. 89.

Легитимность такого господства страны-инициаторы пытаются обеспечить через нормы международного права (например, Устав ООН), через собственное законодательство, а также через отсылку к принципам своей морали или идеологии.

Санкции могут быть направлены на достижение следующих целей⁵:

Первое. Подрыв или ограничение военного потенциала целевой страны, сокращение экономической базы, необходимой для производства отдельных вооружений и военной техники. Здесь также можно отметить ограничения на поставки материалов, необходимых для производства ядерного оружия, ОМУ, ракетных технологий и других видов вооружений и средств их производства. Или же меры, направленные на отказ отдельных стран от уже имеющихся в их арсенале вооружений и военных технологий.

Второе. Предотвращение военных действий или удержание страны-адресата от наступательных действий. Инициаторы исходят из «теории сдерживания», полагая, что экономические санкции смогут либо послать сигнал, либо сделать неприемлемой цену наступательной политики.

Третье. Смена политического режима или дестабилизация политической системы страны-адресата. Г. Хафбауэр и его коллеги отмечают, что это наиболее распространенная цель введения санкций. В их базе данных 174 случая, из которых 80 подразумевали смену политического режима. Речь здесь 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 соперника. Часто санкции подобного рода сопровождаются секретными операциями специальных служб, участвующих в устранении режима или его отдельных лидеров.

Все три цели объединяет то, что все они являются прекурсорами войны или силовых действий, то есть санкции вводятся как часть более широкого пакета мер давления на определенную страну. В случае значительного военного потенциала целевых стран, прямого конфликта может и не произойти (случаи введения санкций против СССР или КНР), однако они являются предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну⁶.

Четвертое. Умеренные изменения 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 изменить ситуацию с правами человека, решить вопрос с экспроприацией собственности, вынудить присоединиться к тем или иным соглашениям. Число таких эпи-

⁵ Данную типологию используют, в частности, Г. Хафбауэр и его коллеги.

⁶ Иллюстративными в этом отношении являются логика и анализ Грэма Аллисона и Дмитрия Саймса в отношении сдерживания России. См. Allison G., Simes D. Stumbling to War // The National Interest. 2015. May/June.

зодов в базе Г. Хафбауэра и его коллег также достаточно велико – всего 43 случая. Причем санкции были успешно применены против тех государств, с которыми у инициатора были относительно дружеские или добрососедские отношения⁷.

С точки зрения экономического наполнения, можно выделить торговые и финансовые санкции. В первом случае речь идет об ограничении экспорта в страну-адресат или импорта из страны-адресата. В отношении страны-инициатора также могут быть приняты ответные меры торгового плана. Пример экспортных санкций – эмбарго на поставку вооружений, военной техники и технологий. Другой пример – ограничения на поставку оборудования для отдельных секторов экономики (например, добывающего). Проблема с эффективностью торговых санкций состоит в том, что их достаточно легко обойти. Особенно если речь идет не об эксклюзивном товаре. Хотя цена товара для покупателя в этом случае растет за счет посреднических издержек, рисков контрабанды или коррупции, страны-адресаты технически могут обойти торговые ограничения.

Совершенно иным образом обстоит дело с финансовыми санкциями. В их числе задержка или отмена кредитов, грантов, помощи развитию, военной помощи, запрет на инвестиции в определенные страны или компании, запрет на финансовые операции с определенными странами, компаниями и физическими лицами, запрет на финансирование определенных программ. Отдельное место в этом ряду занимает заморозка (временная или бессрочная конфискация) активов отдельных лиц, компаний или стран в стране-инициаторе или по ее просьбе. По данным Г. Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладываются США. Что неудивительно, так как их эффективность обеспечивается господством США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчетах. Преимущество финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести в сравнении с торговыми санкциями (финансовый рынок лучше регулируется государством). Их значительно сложнее обойти – поиск альтернативных инвесторов или доноров становится крайне сложным, особенно если санкции накладывают США. Причем отпугивать они могут даже тех инвесторов, страны которых не накладывали санкций. Такие инвесторы фактически ставятся перед выбором – либо американский рынок, либо рынок страны-адресата⁸. Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции стране-адресату крайне сложно. Наконец, важно и то, что финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчетам Г. Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7% ВНД, тогда как торговых – только 0,7% ВНД. Если же оба типа санкций применялись вместе, потери составляли в среднем 2,9%. А если добавить сюда заморозку активов – 4,3%⁹.

⁷ Ibid, p. 66–72.

⁸ См., например, Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon // The National Interest. 2016. March/April. См. также Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth // The National Interest. 2015. July/August.

⁹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009.

В последнее время в литературе и в политическом лексиконе также широко используется понятие умных или целенаправленных (целевых) санкций¹⁰. Под ними понимаются точечные воздействия на отдельные лица, компании или сектора экономики страны-адресата. В основном такие санкции имеют финансовый характер. К ним также можно добавить визовые ограничения. Смысл умных санкций в том, чтобы «наказать» политическую элиту или отдельных лиц (например, наркоторговцев или террористов) и при этом избежать излишнего давления на население страны. Умные санкции противопоставляются всеобъемлющим санкциям, примером которых могут служить санкции в отношении Ирака в 1990-х гг.

Еще одна тенденция в исследовательском дискурсе – различение санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Например, Нэвин Бапат исследовала эффективность санкций в случае их использования и в тех случаях, когда страна-инициатор лишь угрожала их применить¹¹. В этом смысле санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», когда для достижения результатов достаточно самого факта возможности их применения. Здесь можно использовать аналогию «демонстрации флага» боевыми кораблями или сухопутными войсками, которая имеет сходное символическое значение.

Примечательно, что демонстрация флага может быть направлена как на конкретную страну, так и на собственную общественность. Нередко руководство страны-инициатора накладывает санкции без какой-либо внятной стратегии в отношении страны-адресата. Это может делаться для того, чтобы показать внутренней аудитории, что определенная политическая проблема хоть как-то решается. К санкциям применима функция «театра безопасности», когда власти страны-инициатора пытаются создать впечатление деятельности с целью укрепления своих позиций и защиты от критики¹².

¹⁰ См., например, Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. P. 755–764.

¹¹ См. Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. P. 79–98.

¹² Hafbauer, p. 5–6.

Легитимность санкций: политические интересы против международного права

Использование санкций – предмет ожесточенного нормативного спора. Здесь можно выделить две противоположных точки зрения¹³.

Первая предполагает, что санкции – эффективный и вполне законный инструмент внешней политики. Он целесообразен, поскольку позволяет избежать применения военной силы, добиться нужных политических результатов мирным путем, или же 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 меры 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 — морально обоснованно.

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 при этом находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы¹⁴. В Стратегии национальной безопасности 2015 г. умные санкции определяются как эффективный инструмент политики против «безответственных» акторов, не выполняющих свои обязательства, а также против криминальных и террористических сетей. В Стратегии отмечается, что США будут продвигать санкции под эгидой ООН, но при этом также будут действовать самостоятельно, если это будет необходимо¹⁵.

¹³ В данном параграфе использованы материалы концептуального анализа понятия экономических санкций, результаты которого планируются к публикации в журнале «Вестник МГИМО-Университета». См. Тимофеев И. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2. В печати.

¹⁴ National Security Strategy of the United States of America, December 2017. P. 34.
URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

¹⁵ National Security Strategy of the United States of America, February 2015. P. 4, 11, 23.
URL: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>

Важным инструментом санкции называют и в доктринальных документах ЕС¹⁶. Они рассматриваются как инструмент сдерживания и предотвращения конфликтов, который необходимо использовать наряду с дипломатией. Источник их легитимности – международное право, право ЕС, международные обязательства ЕС в рамках ВТО и других организаций. Иными словами, односторонние меры предусматриваются наряду с многосторонними. При этом отмечается желательность максимальной калибровки санкций, чтобы избежать деструктивных социальных последствий. Санкции также определяются как один из инструментов реагирования на кризисные ситуации (наряду с гуманитарной помощью, дипломатией и др.). ЕС дает подробную характеристику санкций и порядка их применения¹⁷.

Иной позиции придерживается Россия. Единственным источником легитимности санкций выступает Совет Безопасности ООН. Односторонние меры экономического принуждения неприемлемы. 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»¹⁸.

Сходной позиции придерживаются КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «Группа 77 плюс Китай» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений¹⁹.

Ярким критиком односторонних санкций является Специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрис Джазаيري. Позиция Специального докладчика была учреждена в 2015 г. С тех пор Идрис Джазаيري подготовил три доклада о влиянии санкции на осуществление прав человека, затрагивая в них целый ряд правовых, политических и этических вопросов.

Прежде всего, И. Джазаيري делает различие между односторонними 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

¹⁶ См., например, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 2016.

URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

¹⁷ См. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 2012.

URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202012%20INIT>

¹⁸ Концепция внешней политики Российской Федерации, 2016 г. Раздел 26, пункт Д.

URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248

¹⁹ Summit of Heads of State and Government of the Group of 77, 2014.

URL: http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/275yellow_g77%20English.pdf

на основании статьи 41 Устава ООН²⁰. Именно в этом ключевой источник их легитимности. Односторонние меры предпринимаются отдельными государствами или их коалициями в обход Совета Безопасности ООН. Легитимными санкциями можно также считать те, которые применяются международными организациями против своих членов на основании их уставов, так как все государства являются членами таких организаций добровольно²¹. Важная черта односторонних принудительных мер – их экстерриториальность. Они вводятся одной или несколькими странами и применяются за пределами их территории, затрагивая как целевые страны, так и третьи страны через механизм вторичных санкций²². Поэтому санкции можно считать инструментом вмешательства в суверенные дела целевого государства или третьих стран.

Одна из главных проблем применения односторонних ограничительных мер, по мнению И. Джазаири, состоит в том, что они ущемляют права человека в целевых странах. Зачастую они бьют по незащищенным слоям населения, нанося огромный ущерб качеству жизни, подрывая благосостояние населения и обостряя социальные проблемы. При этом умные или точечные санкции не являются панацеей²³. Например, ограничения против отдельного экономического сектора могут больно ударить по гражданам страны и при этом не принести каких-либо политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилом этичности, легитимности и эффективности санкций. Санкции противоправны, если их целью является и какой-либо экономический интерес страны-инициатора. И. Джазаири отмечает, что с точки зрения международного права санкции могут считаться легитимными, если они применены в ответ на нарушение международных обязательств и это нарушение причиняет ущерб другому государству или государствам, делая легитимным их право 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 человека и не достигаются заявленные цели, применение односторонних мер должно быть ограничено²⁴. Собственно целью работы Специального докладчика и является выработка рекомендаций, которые бы позволили сделать международные и односторонние ограничительные меры более чувствительными к нарушению прав человека.

Деятельность Специального докладчика представляется большим шагом вперед в продвижении более справедливого (с точки зрения прав человека) подхода к санкциям. Тем более, что вопрос уже неоднократно поднимался Генеральной Ассамблеей ООН. Растет число стран, считающих односторонние меры неприемлемыми. Так, например, в 1996 г. за соответствующую

²⁰ Джазаири И. Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Совет по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, 2015 г. С. 5. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/177/07/PDF/G1517707.pdf?OpenElement>

²¹ Там же. С. 5.

²² Там же. С. 7.

²³ Там же. С. 10.

²⁴ Там же. С. 14.

щую резолюцию проголосовало 57 стран, 45 против и 59 воздержавшихся (A/Res/51/103). А в 2014 г. сходную резолюцию поддержало уже 134 страны, 53 против и одна воздержавшаяся (A/Res/69/180). На эти данные ссылается в своей работе известный исследователь санкционной проблематики Майкл Бржоска²⁵. Однако он отмечает еще одну важную тенденцию. Развитые страны, как правило, ведут политику сочетания односторонних и многосторонних мер, действуя двумя путями. Они либо сначала вводят односторонние санкции, а затем пытаются придать им большую легитимность через СБ ООН. В этом случае их роль остается высокой, так как именно они выступают авторами проектов соответствующих резолюций. Либо они вводят дополнительные односторонние санкции уже после резолюции СБ ООН, если считают принятые санкции слишком мягкими или не согласны с ними²⁶. Санкции против Ирана являются хорошим примером. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2017 Конгресс США принимает законопроект 3364 (CAATSA), в котором на Иран накладываются санкции за разработку баллистических ракет, нарушение прав человека, а также в связи с другими вопросами. США также поставили вопрос о пересмотре самой ядерной сделки. Все это ставит под вопрос эффективность СБ ООН как единственного источника легитимных международных санкций.

²⁵ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91, No 6. P. 1345.

²⁶ Ibid, p. 1339–1349.

Санкции против России: подходы США и ЕС

Коалиция стран-инициаторов антироссийских санкций на сегодняшний день представлена широким набором стран (всего 37 государств). Ее ключевыми и наиболее влиятельными участниками являются США и ЕС. В сравнении с Россией они обладают подавляющим экономическим превосходством. США занимают доминирующую роль в мировой финансовой системе, что позволяет навязывать политику финансовых санкций против России даже тем странам, которые формально их не поддерживают. Тем не менее подходы США и ЕС к антироссийским санкциям существенно отличаются по своим целям, широте охвата, механизмам принятия решений и другим параметрам. Это позволяет говорить о разноскоростном режиме санкций в отношении России, что дает Москве определенные возможности по минимизации ущерба.

Прежде всего, санкции ЕС и США отличаются по своим целям. Санкции ЕС сфокусированы на украинском вопросе и привязаны к реализации Минских соглашений. Иными словами, ЕС использует санкции в качестве механизма принуждения России к тому, чтобы повлиять на прекращение огня, а также на выполнение других пунктов соглашений. Эта позиция сама по себе противоречива, так как выполнение минских договоренностей в значительной степени зависит от Украины, в отношении которой санкции не применяются. Киев может намеренно стопорить реализацию соглашений в своих внутривнутриполитических интересах и с целью сохранения санкционного давления на Россию.

В отличие от введенных ЕС ограничений, цели американских санкций значительно более широкие. Принятый Конгрессом законопроект 3364 включает в себя украинский вопрос, корректируя предшествовавшие ему президентские указы и директивы. Однако помимо Украины в закон вошел обширный круг сюжетов, по каждому из которых подразумевается тот или иной набор санкций. Среди них: кибер-безопасность, права человека в России, политика России на Ближнем Востоке, ядерное нераспространение, энергетическая политика России, российские СМИ и др. Политика санкций США преследует значительно более широкий набор целей. Исходя из содержания закона (PL 115-44), а также обязательств, которые закон накладывает на американскую администрацию и отдельные ведомства, можно сделать вывод о наличии следующих целей:

- 1) Воздействие на политическую систему России. Дискредитация и изоляция политического руководства страны. Фрагментация российской политической элиты.

- 2) Превращение России в «токсичного» партнера для стран, которые не присоединились к политике санкций. Подрыв авторитета России на международной арене.
- 3) Изоляция России от инвестиций и передовых технологий в критичных для нее областях. Финансовое давление на Россию. Подрыв доверия инвесторов к России.
- 4) Консолидация европейских союзников на фоне «российской угрозы». Укрепление американского влияния в Европе.
- 5) Стимулирование европейских стран к расширению номенклатуры санкций и к финансовым вложениям в идеологическое противодействие России.
- 6) Вытеснение России с энергетических рынков Европы в интересах американских поставщиков. Решение аналогичных задач на глобальном рынке вооружений и военной техники.
- 7) Превращение России в европейского «изгоя», использование России в политике идентичности в качестве узнаваемого врага.
- 8) Устранение России в качестве активного игрока на постсоветском пространстве.
- 9) Радикальная смена российского внешнеполитического курса по всем ключевым направлениям.

Иными словами, цели санкций США и ЕС принципиально отличаются. Если Брюссель преследует узкие и конкретные цели, то в санкционном законодательстве США заложен гораздо более обширный набор целей, которые могут трактоваться широко и произвольно. Санкции ЕС носят скорее инструментальный характер, тогда как санкции США в большей степени базируются на идеологических установках (демократизация, права человека и т.п.). Санкции ЕС является скорее тактических ходом, санкции США представляют собой целостную стратегию.

Подходы ЕС и США также отличаются с точки зрения принятия решений по санкциям. В случае ЕС вопрос об их продлении ставится каждые полгода. В текущих условиях они продляются в автоматическом режиме. Однако в случае улучшения ситуации на Украине у ЕС есть механизм оперативного изменения режима санкций.

В США система принятия решений по санкциям кардинально иная. После принятия 2 августа 2017 г. закона PL 115-44 оперативное изменение санкционного режима практически невозможно. Президент и администрация не смогут самостоятельно изменить его параметры даже при наличии достаточных оснований и политической воли. Закон состоит из множества «корзин», единовременный прогресс по которым невозможен даже теоретически. В законе собраны все возможные «грехи» России. Даже если допустить подвижки по украинскому вопросу, это в лучшем случае даст возможность частичных изменений или приостановки действия закона, но не его отмены.

В довершение ко всему закон обязывает исполнительную власть США к целому ряду отчетных процедур по выполнению закона, каждая из которых чревата углублением российско-американских противоречий и дает возможность оперативно расширять санкции на рабочем уровне Министерства финансов или Государственного департамента.

Таким образом, ключевая разница между подходами ЕС и США – обратимость их политики. Политика ЕС обратима в зависимости от украинского вопроса. Политика США фактически необратима. Это дает принципиально разные возможности для переговоров и торга с Россией. ЕС обладает широким пространством для маневра, оставляя за собой возможность как расширения, так и сокращения санкций. США практически не обладают маневром в переговорах, так как исполнительная власть во многом лишена возможности позитивных предложений для России. Любое обязательство может торпедировать Конгресс или последующая администрация, как это происходит в случае санкций против Ирана. Структура принятия решений по санкциям в США усугубляет кризис доверия в отношениях с Россией и другими игроками.

Ситуация усугубляется также и тем, что исторически политика санкций США часто шла рука об руку с мерами военного сдерживания, секретными операциями, прокси-войнами и т.п. Россия обладает достаточным запасом прочности для предотвращения таких угроз, но сама возможность таких сценариев еще в большей степени обостряет вопрос доверия. ЕС также становится активным игроком в области санкций, но до настоящего времени он не имел возможности сочетать экономическое давление с военным сдерживанием.

Промежуточные результаты санкционного давления на Россию

Четыре года санкционного давления на Россию со стороны западных стран дали противоречивые результаты. Основные политические цели санкций не достигнуты. Россия не идет на «капитуляцию» и односторонние уступки. Политическая система России достаточно консолидирована. Москва сумела избежать дипломатической изоляции, развивая традиционные и наращивая новые связи. Властям удается поддерживать макроэкономическую стабильность.

Тем не менее санкции наносят ущерб России. Со временем он может иметь накопительный эффект.

Данные об экономическом ущербе от санкций расходятся как по количественным оценкам, так и по анализируемым параметрам. По мнению министра финансов России А. Силуанова, озвученному в ноябре 2014 г., ущерб от санкций составил порядка 40 млрд долл. за один год. Еще 100 млрд – потери от подешевевшей нефти²⁷. С. Алексашенко, бывший зампред ЦБ, в 2015 г. оценивал ущерб в 5% ВВП в год, что составляет 60–70 млрд долл²⁸. Вместе с тем он указывал на то, что от года к году эффект от санкций в структуре других факторов меняется и не является постоянным²⁹. Помощник Президента России С. Глазьев, в марте 2016 г. оценил потери в 250 млрд долл. за два года.³⁰ Е. Гурвич и И. Прилепский дают цифру потерь непосредственно от санкций в 170 млрд долл. за 2014–2017 гг. К этому добавляется 400 млрд от недополученных доходов от экспорта энергоносителей (эти потери – следствие рыночной конъюнктуры, а не политического давления). Е. Гурвич и И. Прилепский также указывают на потери валового притока капитала в Россию – 280 млрд за 3,5 года существования санкций. Эта цифра связана как с санкциями, так и с ухудшением конъюнктуры. Но на санкции приходится три четверти потерь с учетом того, что страдают как подсанкционные компании, так и весь российский бизнес в целом. Впрочем, Е. Гурвич и И. Прилепский также констатировали адаптацию российской экономики к санкциям, что выражается во встречном снижении оттока капитала. В целом ухудшение экономической конъюнктуры на товарных рынках усилило воздействие санкций³¹.

²⁷ Силуанов оценил потери России от санкций и дешевающей нефти в \$140 млрд // РБК, 24 ноября 2014 г.
URL: <https://www.rbc.ru/finances/24/11/2014/5472ededcbb20f50f1970522>

²⁸ Глазьев оценил убытки от санкций в 250 млрд долл // Полит.ру, 15 марта 2016 г.
URL: <http://polit.ru/news/2016/03/15/glaziev/>

²⁹ Сергей Алексашенко: Импортзамещением потребителя не обмануть // Deutsche Welle, 15 сентября 2015 г.
URL: <http://www.dw.com/ru/сергей-алексашенко-импортзамещением-потребителя-не-обмануть/a-18713452>

³⁰ Глазьев оценил убытки от санкций в четверть триллиона долларов // Lenta.ru, 15 марта 2016 г.
URL: <https://lenta.ru/news/2016/03/15/damage/>

³¹ Экономика России лишилась 8,4% роста // Ведомости, 5 февраля 2016 г.
URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/05/626922-ekonomika-lishilas>

Западные оценки отличаются от российских как в большую, так и в меньшую сторону. Издание *EU Observer* со ссылкой на свои источники в структурах ЕС оценивало потенциальные потери России в 23 млрд евро в 2014 г. и в 75 млрд евро в 2015 г.³². Журнал *Economist* оценивал потери в 1 трлн долл.. Но в эту явно завышенную цифру включался широкий набор параметров – от санкций до эффективности управления³³.

Хорошо фундированным с точки зрения методологии является отчет 2017 г., подготовленный для Европейского парламента группой австрийских и немецких ученых. Авторы отчета исходят из того, что ущерб российской экономике был нанесен совокупностью факторов. Наряду с санкциями здесь и падение цен на нефть, и девальвация рубля. Кроме того, убытки потерпела не только Россия, но и страны-инициаторы. Прежде всего, речь идет о ЕС, который является ведущим торговым партнером России и для которого Россия также является четвертым по значимости направлением экспорта. Вся совокупность факторов, проявившихся начиная с 2014 г., нанесла серьезный удар по экспорту ЕС в Россию. Он сокращался на более чем на 20% ежегодно в период с 2013 по 2016 г., тогда как в 2009–2012 гг. он ежегодно рос на 20%. В абсолютных цифрах наибольшие потери несли крупные экспортеры, такие как Германия. Симптоматично, что пострадали не только и не столько отрасли, на которые были наложены взаимные санкции, но и те отрасли, которые к санкциям не имеют прямого отношения. В долях экспорта ущерб в большей степени понесли соседи России в Центральной и Восточной Европе – Чехия, Австрия, Венгрия, страны Балтики и др. Экспорт США в Россию также сократился, но с учетом слабых торговых связей двух стран такой спад для американцев был практически безболезненным. Кроме того, для ЕС ущерб оказался более серьезным в связи с кумулятивным воздействием санкций на бизнес. С учетом всех потерь, ущерб от санкций для ЕС оценивался в 40 млрд евро (0,3% ВВП) в 2014 г. и 50 млрд (0,4% ВВП) в 2015 г. Для сравнения, российский ущерб оценивался в 8–10% от ВВП в 2015 г., то есть в долевом отношении был гораздо более болезненным. Адаптационные меры компаний стран ЕС (диверсификация рынков и др.) не смогли компенсировать потери. Тем не менее ущерб от российских контрсанкций был частично смягчен реэкспортом через Беларусь, Сербию и другие страны. Наряду с констатацией большого ущерба торговле, авторы доклада выражали еще большую тревогу в отношении финансовой сферы в связи с сокращением объема инвестиций³⁴.

³² Multi-billion losses expected from Russian sanctions // *EU Observer*, July 28, 2014..

URL: <https://euobserver.com/economic/125118>

³³ Trillion-dollar boo-boo // *The Economist*, July 26, 2014.

URL: <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21608754-bad-governments-cost-investors-fortune-trillion-dollar-boo-boo>

³⁴ 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.

Важным результатом исследования представляются данные о долях ВВП, которые теряют Россия и ЕС под воздействием санкций. Если абсолютные цифры потерь сопоставимы, то в отношении доли ВВП потери России оказываются значительно большими в силу значительного превосходства объема ВВП ЕС над российским. Об этом также см. Kholodilin K., Netsunajev A. *Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian and European Economies*. Berlin: German Institute of Economic Research, 2016.

Французский исследовательский центр СЕРИИ в 2016 г. оценил ущерб от санкций для стран-инициаторов в 60,2 млрд долл. за период с 2014 г. до середины 2015 г. Причем 76,5% ущерба пришлось на страны ЕС. Важно также и то, что 83,1% потерь пришлось на товары, которые не были затронуты торговыми эмбарго, то есть не прямой ущерб от санкций оказался высоким. Авторы доклада предполагают, что такой эффект связан с финансовыми санкциями, оказавшими влияние и на торговлю. Как и немецкие авторы в упомянутом выше докладе, французские исследователи приходят к выводу о низкой эффективности замены российского рынка другими направлениями³⁵.

Экономические потери США от санкций против России значительно меньше в сравнении с потерями ЕС. На Россию приходится менее 1% торговли США. Она составляет приблизительно половину от объема торговли США с Бельгией. Исследователи Международной сети исследования санкций (Женева) отмечают, что снижение торговли с Россией объяснялось более фундаментальными факторами, связанными с замедлением российской экономики еще до кризиса 2014 г. С учетом уверенного экономического роста в США, ущерб от санкций для американской экономики оказался фактически незаметным³⁶.

Джулиан Хинц – один из соавторов доклада, подготовленного для Европарламента, а также доклада СЕРИИ – в ноябре 2017 г. выпустил собственный отчет с оценкой потерь от санкций. Он отмечает, что санкции больно ударили как по России, так и по ЕС – ее основному торговому партнеру. Этому способствовала высокая плотность торговых отношений между ними перед кризисом 2014 г. Хинц также указывает на то, что в случае отмены или смягчения санкций экономические связи восстанавливаются крайне медленно. Они развиваются за счет связей с теми, кто не присоединялся к санкционным режимам³⁷. Тем не менее статистика января-сентября 2017 г. показала рост товарооборота России и ЕС на 24,2% в сравнении с аналогичным периодом 2016 г.³⁸

Представленные оценки отличаются друг от друга. Но все они говорят о нескольких важных тенденциях. Во-первых, санкции нанесли заметный экономический ущерб России. Пострадала ее внешняя торговля, конкурентоспособность ее компаний, а также ее инвестиционная привлекательность. Санкции усилили негативное влияние сырьевой конъюнктуры на экономику, затормозили и без того вялый экономический рост. Во-вторых, санкции ударили по Европейскому союзу как основному торговому партнеру России. Однако общий объем экономики ЕС позволяет переносить эти потери значительно легче в сравнении с Россией. Ущерб экономике ЕС оценивается в доли процента, тогда как экономике России – в единицы про-

³⁵ Crozet M., Hinz Y. Collateral Damage: The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports // СЕРИИ Working Paper, 2016.

³⁶ Moret E., Giumelli F., Bastial-Jarosz D. Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US // Geneva International Sanctions Network, 2017.

³⁷ Hinz J. The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity // Kiel Working Paper. 2017. No. 2093.

³⁸ По данным Банка России.

центров. И хотя потери внутри ЕС неравномерны и усилия по поиску новых рынков оказались малоэффективными, экономика ЕС обладает значительно большим запасом прочности в сравнении с российской. В-третьих, США остаются практически неуязвимыми к негативным воздействиям санкций против России, при этом выступая наиболее активным инициатором и идеологом санкций.

Кроме того, наряду с чисто экономическими последствиями, существуют политические и репутационные издержки. Их сложно подсчитать, но они оказывают явно негативное влияние. Об этом, в частности, предупреждает в одной из своих статей Сергей Афонцев – член-корреспондент РАН³⁹.

Политические эффекты можно условно разделить на внутривнутриполитические и внешнеполитические. С точки зрения внутренней политики санкции зачастую ведут к консолидации политической системы и общества перед лицом внешних вызовов. Вопреки идеологическим установкам стран-инициаторов, они, как правило, не приводят к «демократизации»⁴⁰. Более того, санкции – удобный повод для централизации власти. Это порождает «санкционный парадокс», когда усиление санкций против страны не приводит к политическим уступкам. Чем хуже политические отношения с такой страной, тем меньше вероятность того, что санкции сработают даже в случае их наращивания⁴¹. Россия в этом отношении не является исключением. Тем не менее экономический ущерб от санкций бьет по качеству жизни и сужает возможности для экономического развития. От них страдает в основном средний класс и незащищенные социальные слои. В долгосрочной перспективе это может создавать дополнительные риски для страны, особенно в условиях технологического отставания. Непонятно, когда именно, в какой степени эти факторы ударят по социальной стабильности и насколько внезапным будет такой эффект? В конечном итоге вопросы развития упираются в вопросы национальной безопасности и суверенитета. Отстающая экономика и человеческий капитал порождают вызовы, сопоставимые с непосредственно военными угрозами.

Санкции усложняют и внешнюю политику. Конечно, первопричиной являются политические расхождения по принципиальным вопросам, таким как украинский кризис. Санкции – производная этих противоречий. Но уже введенные санкции сами по себе оказывают негативное влияние на перспективы международного сотрудничества даже в тех областях, где интересы стран-инициаторов и стран-целей объективно совпадают. Так, например, американское санкционное законодательство подразумевает введение санкций против России за поддержку сирийского правительства Б. Асада. При том, что Ближневосточный регион – источник угроз как для России,

³⁹ Афонцев С. Ловушка санкционного режима // РСМД, 3 октября 2017 г.

URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima/>

⁴⁰ См., например, Grauvogel J., Soest C. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes // European Journal of Political Research. 2014. Vol. 53.

⁴¹ При том, что в случае использования санкций против дружественных стран, их эффективность оказывается значительно более высокой. См. Drezner D. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge Studies of International Relations, 1999. P. 11.

так и для Запада. Санкции цементируют разделительные линии между ними. Что же касается отношений с третьими странами, то здесь под ударом указывается та страна, которая находится в меньшинстве и которая более уязвима экономически. Третьи страны могут заверять в своей дружбе, но при этом получают рычаг давления на нее, выторговывая более выгодные условия сотрудничества и еще более увеличивая ее потери.

Важны также имиджевые и репутационные издержки. Нарастание санкций повышает неопределенность для контрагентов подсанкционной страны и повышает для них цену риска даже в тех областях, которые формально не затрагиваются санкциями. При этом уступки под давлением санкций также неприемлемы для страны с точки зрения ее репутации, особенно если речь идет о такой крупной стране как Россия. Репутационные потери сохраняются или растут по мере усиления санкционного давления, но при этом соображения престижа страны диктуют необходимость «держаться до конца». В итоге страна и ее компании все равно несут потери.

Направления эскалации санкций против России

Эскалация санкций может развиваться сразу по нескольким направлениям.

Первое направление – возможное расширение номенклатуры санкций ЕС. Такое развитие соответствует американским интересам. Оно позволит вести более консолидированную политику в отношении России, а также разделить с ЕС финансовое бремя давления на Москву. В частности, ЕС может подталкиваться к введению санкций по тематике «вмешательства в выборы» в европейских странах. Эта тема продвигалась в политическом дискурсе ЕС. Однако явная натянутость обвинений, отсутствие достоверных фактов, а подчас и анекдотические ситуации пока не приводят к «вирусному» распространению нарратива о вмешательстве. Вероятность появления новых причин для введения санкций ЕС невелика. Тем не менее, ЕС может расширять списки подсанкционных лиц и компаний по украинской теме. Кроме того, ЕС будет использовать нормы ВТО для противодействия российским торговым санкциям и ограничениям продовольственного импорта (дело о ввозе свиней). На уровне взаимодействия с НАТО ЕС будет подключаться к информационному противодействию России, хотя такая деятельность не будет носить характер санкций. В случае сохранения статус-кво на Донбассе, расширение санкций ЕС в отношении России маловероятно.

Второе направление эскалации – экстерриториальное применение американских санкций. Они могут затронуть партнеров России из третьих стран, особенно в энергетическом и оборонном секторах. Государственный департамент США по линии посольств уже предупредил правительства зарубежных государств о возможности применения санкций в случае оборонного сотрудничества с Россией. Пресс-секретарь Госдепа заявила о том, что оборонные санкции якобы уже сорвали российские сделки на 3 млрд долл⁴². Эта цифра представляется серьезно завышенной (если вообще соответствующей действительности), а методология ее расчета неизвестна. В ближайшее время объем таких санкций вряд ли будет большим. Их применение против компаний из экономически сильных государств может вызвать серьезный протест и откровенный саботаж, что в свою очередь ударит по репутации США. Рискованными могут быть санкции и против союзников России по ОДКБ, для которых российские поставки (как правило, льготные) являются значимым фактором безопасности и суверенитета. Санкции против них вряд ли добавят влияния Вашингтону. А с учетом больших скидок со стороны России вряд ли навредят Москве. Поэтому американские

⁴² США считают, что сорвали контракты России на \$3 млрд за счет новых санкций // Коммерсант, 21 февраля 2018 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555241>

власти, по всей вероятности, будут осторожно относиться к применению санкций по экстерриториальному признаку. И все же данное направление эскалации беспокоит российских партнеров и рассматривается ими в качестве риска. Не стоит сбрасывать со счетов попытки американцев использовать санкции при удобных случаях. Кроме того, даже символическая угроза санкций дает российским контрагентам на оружейных рынках повод вести торг за более низкие цены.

Третье направление эскалации – имплементация американского санкционного законодательства. Здесь многое будет зависеть от того, каким образом исполнительная власть в США будет осуществлять требования закона PL 115-44. Закон определяет четкие рамки отчетности органов исполнительной власти перед Конгрессом. Конгрессу представляются отчеты (доклады), которые условно можно разделить на три группы⁴³.

Первую группу представляют доклады, ключевую роль в подготовке которых будет играть министерство финансов. Американский минфин является ключевым (хотя и не единственным) инструментом реализации санкционной политики. Впрочем, Конгресс дает минфину возможность работать в тесной координации с Национальной разведкой, Госдепартаментом и другими ведомствами, информация которых может существенно расширять возможности финансовой разведки.

Наиболее ожидаемым документом в этой группе был отчет о российских олигархах и околосударственных организациях (так называемый «Кремлевский доклад»). Он готовился к концу января 2018 г. и должен был содержать в себе список ключевых фигур российского внешнеполитического процесса, а также близких к государству олигархов и предпринимателей. Конгресс обязывал авторов отчета дать оценку связей всех лиц из этого списка с правящей элитой и лично президентом России. В тексте должна была содержаться информация о любых известных коррупционных эпизодах, связанных с данными лицами. В нем также должна была присутствовать информация об источниках их доходов во всех возможных формах, их коммерческой деятельности за пределами России, а также аналогичные сведения о членах их семей. В отчете должна была содержаться информация и об околосударственных структурах, их деятельности, бенефициарах и т.п.

Попадание в отчет тех или иных лиц или компаний автоматически не означало их включение в санкционные списки. Однако в законе недвусмысленно указывается на то, что отчет является одним из механизмов их пополнения. По крайней мере, одно из требований к нему — оценка возможности и целесообразности применения против включенных в него лиц и организаций дополнительных санкций и их включения в черный список минфина, а также возможного эффекта на экономики России, США и их союзников.

⁴³ Здесь и далее использован следующий материал: Тимофеев И. Санкции США против России: прогноз на 2018 год // Валдай, 27 декабря 2017 г.
URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sanktsii-ssha-protiv-rossii-2018/>

Представленный в конце января 2018 г. «Кремлевский доклад» оказался крайне противоречивым документом. Его открытая часть по сути представляла собой компиляцию из списков министров, ключевых сотрудников Администрации Президента, руководителей палат Федерального Собрания, а также ряда российских бизнесменов из списка *Forbes*. В документе не угадывалось какой-либо стратегии. В него попали как традиционно критикуемые на Западе «силовики» и руководители государственных компаний, так и предприниматели, активно инвестирующие в США и пользующиеся там большим авторитетом. Совершенно нелепым оказалось присутствие в списке уполномоченного по правам ребенка, а также уполномоченного по правам человека. Не говоря уже о фактологических ошибках и устаревшей информации. Список вызвал открытое недовольство у «добровольных помощников» американских властей, которые в свое время готовили рекомендации по подготовке «Кремлевского доклада»⁴⁴. Тем не менее говорить о безвредности «Кремлевского доклада» преждевременно. Во-первых, доклад содержит секретную часть. С большой вероятностью в ней отражены те требования, которые предъявляются СААТСА к этому документу (информация о доходах, активах и т.п.). Во-вторых, любой список потенциально наносит репутационный ущерб, даже если с юридической точки зрения он и не подразумевает конкретных санкций. В-третьих, минфин США может внести в свои списки (SDN List) любое лицо или компанию, которых он считает соответствующими критериям, определяемым СААТСА и другими документами. И для этого минфину не требуется каких-то специальных «Кремлевских докладов». Пока ущерб от «Кремлевского доклада» для российско-американских отношений пока можно считать ограниченным, тем более учитывая то, что согласно PL 115-44, он носит одноразовый характер и его повторная подготовка не предполагается. Однако это не означает какого-либо ослабления санкционной политики в отношении России.

Следующий отчет также появился в конце января. Он касался возможностей расширения санкций на обязательства российского суверенного долга. Данные санкции представляют собой часть «украинского пакета» и уходят своими корнями в указ президента США № 13662, который впоследствии нашел свое отражение уже в законе PL 115-44. В отчете министерства финансов указывалось, что расширение санкций на новые обязательства российского суверенного долга может серьезно ударить по России: цена заимствований вырастет, российским властям придется экстренно менять свою фискальную и монетарную политику, экономический рост затормозится, финансовые рынки будут дестабилизированы, банковский сектор окажется под давлением. Однако такие меры повредят не только России, но скажутся на глобальных финансовых рынках и бизнесе, включая американский. Это объясняется разветвленными международными связями российской экономики. Тем более такие меры окажутся неэффективными в том

⁴⁴ Примечателен, например, доклад Атлантического совета, представленный в ноябре 2017 г., в котором даются рекомендации по составлению «Кремлевского доклада». См. Aslund A., Fried D., Illarionov A., Piontkovsky A. How to Identify the Kremlin Ruling Elite and its Agents. Criteria for the US Administration's Kremlin Report // Atlantic Council, 2017.

случае, если США введут их в одностороннем порядке, без поддержки ЕС. Иными словами, отчет минфина не привел к санкционной эскалации, хотя объясняется это рисками для США, а не изменением политического курса в отношении России в лучшую сторону.

В отличие от первых двух отчетов, следующий потребует более длительной подготовки – он будет представлен только в августе 2018 г. и должен быть обновляться ежегодно до 2021 г. (впрочем, ничто не мешает расширить эти сроки). Отчет касается любых незаконных финансовых операций, связанных с Россией или осуществляемых россиянами. Он должен содержать информацию о конкретных нарушениях, результатах расследований по ним, а также сведения о работе с частным сектором по профилактике данного вида деятельности. Попадание в этот отчет чревато уже уголовными делами. Важно и то, что он должен раскрывать результаты взаимодействия американских ведомств с их коллегами в ЕС и других странах. Иными словами, он подразумевает интернационализацию деятельности американцев. Данный отчет также является механизмом поиска «дыр» в правоприменительной практике по вопросу антироссийских санкций и включает в себя меры по устранению зафиксированных недостатков.

Следующая группа объединяется разделом PL 115-44 «О противодействии российскому влиянию в Европе и в Евразии». Закон обязывает правительство США взять на себя роль «защитника» суверенитета и безопасности всех стран Евразии, которые являются или могут являться «жертвами» российского влияния. В отношении данной группы ключевым ведомством выступает Государственный департамент. Кроме того, реализация политики на данном направлении предполагает широкое применение «мягкой силы» с опорой на некоммерческие организации в США и странах Евразии (список некоторых из них прямо перечисляется в законе). На следующий год под эти задачи выделяется 250 млн долл. – весьма значительная сумма с учетом того, что она идет во многом на идеологическую и образовательную работу и не требует вложений в инфраструктуру. На первый взгляд, эта сумма расплывается по значительному объему задач и стран. Здесь и защита избирательной инфраструктуры, и борьба с коррупцией, и улучшение законодательства, и помощь НКО и СМИ, и борьба с «пропагандой». Однако с учетом низкой затратности такого рода мероприятий и их концентрации только на противодействии России, такая деятельность превращается в серьезный ресурс давления. По крайней мере, выделяемая сумма значительно превышает все расходы, которая сама Россия тратит на институты своей «мягкой силы». С тем пониманием, что российские институты работают по всей повестке международных отношений, а Запад в этой повестке (и тем более противодействие ему) занимает далекое не первое и не единственное место.

PL 115-44 обязывает Государственный департамент отчитываться каждый год о проделанной работе по данному направлению, эффективности затраченных средств, достигнутых результатах. Отдельный отчет подается о взаимодействии с зарубежными организациями и их вкладе. Иными словами,

американцы ожидают, что их затраты должны быть также усилены затратами на аналогичную деятельности со стороны их союзников в странах ЕС и других государствах. Появление отчета ожидается 1 апреля 2018 г.

Следующие два отчета также должны подаваться на постоянной основе президенту США.

Первый из них – отчет о СМИ, которыми владеет и которые поддерживает Россия. Это тоже своего рода «черный список», что должно иметь как минимум репутационные последствия. Расчет здесь как на стигматизацию собственно российских СМИ, так и тех, которые в той или иной форме получают поддержку от России.

Второй отчет – о влиянии России на выборы в Европе и Евразии. Этот отчет важен в качестве механизма интернационализации американского подхода к предполагаемому российскому «вмешательству в выборы». В отличие от США, в Европе и за ее пределами позиция американцев воспринимается с большим или меньшим скепсисом. Публикация ежегодного отчета позволит постоянно держать эту тему в поле зрения, агрегируя все сколько-нибудь заметные события и толкая западный дискурс на эту тему к американской позиции.

Наконец, еще один отчет связан с имплементацией установки закона на обеспечение энергетической безопасности Украины и других стран, понимаемой как независимость от российских поставок или любых связей с Россией. Речь идет о содействии реформам энергетического сектора страны, его либерализации, повышению эффективности и т.п. Однако здесь же фигурирует противодействие российским энергетическим проектам («Северный поток» и др.) и в целом «российской агрессии». Здесь же прямо говорится о том, что целью американской политики должно стать продвижение экспорта американских энергоносителей в Европу, в том числе для создания рабочих мест в США (то есть американцы используют политический инструмент в конкуренции за рынки сбыта). О достижениях в деле реализации «Акта о поддержке свободы Украины», а также результатах работы по данному направлению госсекретарь должен будет отчитаться в феврале, а затем представлять отчеты каждые полгода.

В сухом остатке PL 115-44 задает конкретную бюрократическую процедуру и нарратив, в значительной степени определяющий американскую политику в отношении России. Каждый новый отчет может стать поводом для дальнейшего отчуждения России и США и эскалации санкций «вглубь» – то есть в рамках уже существующего законодательства.

Рекомендации и возможные действия России

С учетом обозначенных тенденций, в российском арсенале можно выделить следующие направления минимизации ущерба от санкций, адаптации к ним, а также противодействия санкционной политике:

Первое. Диверсификация торговых и экономических связей, особенно в отраслях, затронутых торговыми ограничениями. Принципиально важной задачей становится «поворот на Восток», развитие торговых связей со странами АТР.

Тем не менее само по себе наращивание торговых связей с не западными странами фундаментально не решает проблему санкций. Наиболее чувствительными являются финансовые, а не торговые санкции. Защититься от финансовых санкций без коренной перестройки системы глобальных финансов крайне сложно. России следует сотрудничать со своими партнерами по БРИКС по вопросам создания альтернативных платежных и финансовых систем. Это соответствует их интересам, так как все страны БРИКС исторически подвергались санкциям США и могут стать их жертвами в будущем. Однако нужно понимать, что компании и банки этих стран вряд ли будут жертвовать долей на американском рынке или же идти на риск санкций из-за желания их стран сохранить дружбу с Россией. Осуществляя диверсификацию торговых связей нужно понимать все ограничения такого подхода.

Второе. С учетом того, что санкции США и ЕС носят разнотемпный характер, необходимо выделить отношения с ЕС в качестве безусловного приоритета. Жесткая позиция ЕС по Украине не изменится. ЕС будет вовлекаться в политику сдерживания России при лидирующей роли НАТО. Однако именно в отношениях с ЕС возможны конструктивные решения и подвижки.

В этой связи необходимо избегать обострения отношений с ЕС там, где это не соответствует жизненно важным российским интересам. Следует вести крайне осторожную информационную политику в отношении ЕС, поддерживать открытый и откровенный диалог по сложным темам и общим вызовам. Для этого необходимо использовать как официальные каналы, так и институты гражданского общества. Крайне важно запустить работу по «выборочному сотрудничеству» с ЕС.

При всей важности этих шагов, наиболее существенным для отношений с ЕС будет прогресс в реализации Минских соглашений. Даже их частичное выполнение (прекращение огня, обмен пленными, возможный запуск миротворческой миссии на линии разграничения) может дать толчок к сдвигу

гу в политике ЕС по отношению к России. Конструктивному развитию могут препятствовать некоторые страны ЕС. Вероятность продвижения по «Минску-2» остается невысокой в силу целого ряда факторов, ключевым из которых является крайне низкий уровень доверия. Однако реальный прогресс по Украине существенно усилит позиции тех стран, которые настроены на дружеские и партнерские отношения.

Третье. В отношениях с США изменение негативных трендов вряд ли возможно. Американские санкции сохранятся на десятилетия. Однако российский ответ не должен делать акцент на разрыве связей с американцами. Необходимо сохранение связей на уровне бизнеса, университетов, НКО, исследовательских центров и экспертных организаций (третий, второй и полуторный треки). Нужно восстанавливать межпарламентские связи. Сделать это будет крайне сложно, но именно Конгресс является основным двигателем антироссийской политики. А значит, необходимо выстраивать межпарламентский диалог, даже если на первых порах он будет неудобен и не даст результатов. Аналогичный диалог требуется на уровне СМИ с целью снижения тенденциозности оценок с обеих сторон. Требуется открытое, системное и непредвзятое обсуждение ключевых проблем двусторонних отношений, разработка новых предсказуемых «правил» взаимодействия, включая такие сложные области как цифровое пространство.

Все это не отменяет четких, последовательных и тщательно спланированных ответов на конкретные враждебные действия против России в рамках санкционного законодательства США. Среди возможных мер: анализ коррупции и финансовых преступлений американских лиц, компаний и институтов; фиксация фактов нарушения прав человека американскими военными и гражданскими лицами за рубежом, дискриминации СМИ и НКО по идеологическим соображениям, незаконных секретных операций и вмешательства в суверенные дела зарубежных государств, предоставления ложной или искаженной информации в СМИ, подготовка объективных, профессиональных, системных и деидеологизированных отчетов о таких случаях.

Крайне важно избегать противостояния с США по сюжетной линии «автократия-демократия». Россия является государством, для которого выстраивание эффективных политических институтов, главенство закона и борьба с коррупцией должны быть в числе приоритетов. В этом отношении цели России и США парадоксальным образом совпадают. Случаи выявления американцами незаконных финансовых операций и коррупционных схем должны тщательно перепроверяться российскими компетентными органами с тем пониманием, что коррупция не имеет национальной принадлежности и должна наказываться независимо от политической конъюнктуры. Вместе с тем России не следует стесняться проявлять озабоченность и указывать на нарушения демократических процедур, коррупцию и нарушения прав человека в США.

Четвертое. Необходимо последовательно ставить в институтах ООН вопрос о незаконности односторонних санкций. В 1996 г. резолюция ГА по данной

проблеме (A/Res/51/103) была поддержана всего 57 странами, 45 стран выступили против и 59 воздержались. Но уже в декабре 2014 г. (A/Res/69/180) число сторонников выросло до 134, при 53 голосах против и всего одном воздержавшемся. Это говорит о серьезном росте озабоченности возможностью применения односторонних санкций. Большую роль для текущего обсуждения проблемы играют также доклады Идриса Джазаири, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер. Необходима активизация диалога с КНР и другими странами, считающими односторонние санкции незаконными.

Пятое. Требуется тщательная экспертная работа по изучению опыта применения санкций, нормативно-правовой базы, возможных направлений эволюции санкционной политики. К сожалению, российская экспертиза существенно отстает от американских наработок. Необходимо ускоренное восполнение пробелов на уровне юридической, экономической и политической экспертизы.

Наконец, самое важное – развитие российской экономики, ее диверсификация, углубление связей с мировым рынком и глобальным бизнесом. Санкции работают против экономически слабых и изолированных государств. Цена санкций против крупных и глобально интегрированных экономик, как правило, оказывается слишком высокой для инициаторов. Именно поэтому традиционные инициаторы санкций избегают накладывать санкции на Китай, ответ которого может быть крайне болезненным. России необходимо концентрироваться на вопросах собственного развития. Экономическое и технологическое отставание – главная угроза российскому суверенитету сегодня.

Об авторе



Иван Николаевич Тимофеев занимает должность программного директора Российского совета по международным делам (РСМД) с 2011 г. Отвечает за аналитическую работу Совета, руководит программной и проектной деятельностью. Его сфера ответственности включает взаимодействие с российскими и зарубежными дипломатами, государственными деятелями, экспертами, представителями бизнес-сообщества и некоммерческих организаций.

Выпускник Санкт-Петербургского государственного университета (2002 г.). В 2003 г. получил степень магистра в Ланкастерском и Центрально-Европейском университетах (Master of Arts in Society and Politics). В 2006 г. защитил кандидатскую диссертацию в МГИМО (У) МИД России. Доцент МГИМО (с 2009 г.). В 2009–2011 г. – директор Аналитического центра МГИМО.

Автор более 50 научных публикаций, изданных в России и за рубежом.

Российский совет по международным делам

**САНКЦИИ ПРОТИВ РОССИИ:
НАПРАВЛЕНИЯ ЭСКАЛАЦИИ И ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

Верстка – В. Пучков

Источники фото на обложке:
справа сверху: Flickr/ Yuri Samoilov/CC BY 2.0;
слева внизу: Vostock-Photo;
справа внизу: Flickr/ Comrade King/ CC BY-SA 2.0.

Формат 70x100 ¹/₁₆. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,7. Тираж 350 экз.

Для заметок



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
www.russiancouncil.ru