

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ: ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ



Политика санкций: цели, стратегии, инструменты

2-е издание, переработанное и дополненное



НП РСМД · Москва · 2020

УДК 327.8:[341.236:341.655](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)
при поддержке «Нексус Евразия»

Редакционная коллегия

Главные редакторы:

докт. ист. наук, член-корр. РАН *И.С. Иванов* (президент РСМД),
канд. ист. наук *А.В. Кортунов* (генеральный директор РСМД),
канд. полит. наук *И.Н. Тимофеев* (программный директор РСМД)

Составители:

канд. полит. наук *И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Тимофеева*

Редакторская группа

Российского совета по международным делам (РСМД):

канд. полит. наук *И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Тимофеева,*
О.А. Пылова

Дизайн обложки:

канд. полит. наук *Е.С. Чимириц*

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. — ISBN 978-5-6044164-6-4.

Второе издание хрестоматии включает ряд дополнительных материалов, подготовленных экспертами Российского совета по международным делам (РСМД) по вопросам использования односторонних ограничительных мер (санкций) в международных отношениях. В издании рассмотрены роль санкций как инструмента внешней политики современных государств, отраслевые и 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 экспертам-международникам, практикам, государственным служащим, представителям бизнес-кругов и журналистам, студентам, а также всем заинтересованным в изучении роли санкций в отношениях между государствами.

УДК 327.8:[341.236:341.655](4/7:470+571)
ББК 66.4(4/7),9(2Рос),3+67.910.71(2Рос)

В оформлении обложки использована картина Мастерской Иеронима Босха «Фокусник».

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».

ISBN 978-5-6044164-6-4

© Составление, оформление, дизайн обложки.
НП РСМД, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	
<i>Дмитрий Тимофеев</i>	7
Введение	
<i>Иван Тимофеев</i>	9
Раздел 1	
САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЛИЯНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	29
Экономические санкции как политическое понятие	
<i>Иван Тимофеев</i>	31
Ловушка санкционного режима	
<i>Сергей Афонцев</i>	47
Принуждение непокорных: идеальный шторм санкционной войны	
<i>Иван Тимофеев</i>	54
Современные международные механизмы санкционного воздействия	
<i>Дмитрий Кику</i>	72
Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание»	
<i>Адам Н. Сталберг, Джонатан Дарси</i>	83
Раздел 2	
САНКЦИИ США И ЕС ПРОТИВ РОССИИ	117
Новый ДЕТЕР. Смогут ли санкции помочь сдерживанию России?	
<i>Иван Тимофеев</i>	119
Внутренние аспекты санкционной политики США против России	
<i>Арег Галстян</i>	123
Санкции против России: подходы США и ЕС	
<i>Иван Тимофеев</i>	135
Решающая роль Брюсселя? Сценарии действий ЕС по антироссийским санкциям	
<i>Иван Тимофеев</i>	143

Пятилетие санкционной тройки <i>Иван Тимофеев</i>	147
Американская полифония на российском направлении <i>Иван Тимофеев</i>	150
Поправка Шермана: борьба с ветряными мельницами? <i>Иван Тимофеев</i>	154
Химические санкции: чего ждать от второй волны? <i>Иван Тимофеев</i>	158
Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз <i>Евгения Махмутова</i>	162
Раздел 3. ПОЛИТИКА РОССИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЗАПАДНЫМ САНКЦИЯМ	181
Умная политика: каким должен быть ответ России на санкции США? <i>Иван Тимофеев</i>	183
Новые санкции Запада и перспективы российской экономики <i>Алексей Портанский</i>	187
Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия <i>Иван Тимофеев</i>	195
Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России <i>Сергей Афонцев</i>	206
Противодействие санкциям: от законодательства к стратегии <i>Иван Тимофеев</i>	226
Российские банки без долларовых транзакций <i>Антон Навой</i>	231
Раздел 4. САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ДРУГИХ СТРАН	239
Индия	241
Влияние антироссийских санкций США на сотрудничество России и Индии в военно-технической сфере <i>Алексей Куприянов</i>	241
Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях санкций <i>Алексей Куприянов</i>	248

Иран	269
Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия <i>Иван Тимофеев</i>	269
Выход США из СВПД и санкции против Ирана: за и против <i>Иван Тимофеев</i>	288
Нефтяной сектор Ирана и очередной виток санкций: адаптация к новым реалиям <i>Алексей Хлебников</i>	293
Ирак	302
Влияние санкций США и ООН на политическую элиту Ирака <i>Руслан Мамедов, Владимир Морозов</i>	302
Китай	319
Большая мишень: стоит ли ждать американских санкций против КНР? <i>Иван Тимофеев</i>	319
Китайское решение на санкции США может создать прецедент <i>Андрей Кортюнов</i>	321
Неприкосновенный запас: насколько реальны прямые санкции США против КНР <i>Иван Тимофеев</i>	325
Торговая война и санкции: иллюзорная связь <i>Иван Тимофеев</i>	329
КНДР	333
Санкции против КНДР и российские интересы: нет ли противоречия? <i>Георгий Толорая, Любовь Яковлева</i>	333
Корейское замирение: что делать России? <i>Георгий Толорая</i>	336
Украинский след в развитии ракетно-ядерной программы КНДР <i>Дмитрий Кикиу</i>	342
Способствуют ли санкции корейскому урегулированию? <i>Григорий Булычев</i>	349
Турция	355
Санкции США против Турции: нулевая эскалация <i>Иван Тимофеев</i>	355

Сирия	359
Санкции США против Сирии	
<i>Руслан Мамедов</i>	359
Сможет ли Россия восстановить Сирию, несмотря на санкции США?	
<i>Руслан Мамедов</i>	364
Венесуэла	369
Санкции США против Венесуэлы: прекурсор смены власти?	
<i>Иван Тимофеев</i>	369
Раздел 5.	
ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ САНКЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	373
Антироссийские санкции в нефтегазовом секторе: во благо или во вред?	
<i>Екатерина Грушевенко, Александр Собко</i>	375
Санкции за нарушение санкций: бизнес на радарях Минфина США	
<i>Иван Тимофеев</i>	382
Европа под огнем вторичных санкций США	
<i>Иван Тимофеев</i>	386
Азия под огнем вторичных санкций США	
<i>Иван Тимофеев</i>	403
Санкции США. Юридический, судебный и лоббистский механизм оспаривания в США санкций против российских юридических лиц	
<i>Юрий Ламберт</i>	421
Санкционная активность США и ЕС в отношении России: последствия для арктических проектов	
<i>Тимур Махмутов, Дария Полосина, Анастасия Косивец</i>	436
Об авторах и составителях	449
О Российском совете по международным делам (РСМД)	451
О компании «Нексус Евразия» (Nexus Eurasia)	452

ПРЕДИСЛОВИЕ

Иностранные ограничительные меры (санкции) стран Запада действовали практически все время существования СССР. Новейший раунд санкций против Российской Федерации (если не считать американскую поправку Джексона-Вэника и Акт Магнитского) уже вошел во вторую «пятилетку». Несмотря на этот опыт, в России сохраняется недостаток исследований в части того, что представляют собой уже введенные рестрикции, как они могут измениться в будущем, как уже повлияли и как могут повлиять на социально-экономическое развитие страны. Экспертная и научная дискуссия по этой проблематике должна вносить значимый вклад в формирование государственной политики по снижению негативных последствий иностранных санкций.

В то же время сохраняется необходимость анализа реализованных Правительством Российской Федерации мер, а также выработки предложений по возможным дополнительным контрсанкционным шагам. Необходим юридический, политологический, экономический анализ иностранных рестрикций, их прогнозирование.

Большинство практиков и экспертов в России воспринимают санкции как некое абстрактное и негативное явление, без глубокого понимания деталей. Отчасти неопределенность связана с отсутствием четких формулировок в санкционном законодательстве. Между тем, введенные против России иностранные ограничительные меры различаются по видам и способам реализации. Их развитие имеет свою внутреннюю динамику и логику. США, ЕС и примкнувшие к ним страны до 2017 года вводили точечные блокировки против отдельных российских физических и юридических лиц, а также «секторальные» долговые и технологические санкции.

В результате развернувшегося внутреннего политического противостояния в США американская санкционная политика стала менее прогнозируемой и несет потенциально более деструктивный характер. В этой связи возникает дополнительный запрос на понимание санкционной логики и прогнозирование возможных новых рестрикций.

Сборник «Политика санкций: цели, стратегии, инструменты» Российского совета по международным делам содержит глубокий анализ санкционной повестки и отвечает на целый ряд актуальных вопросов. Публикация, безусловно, будет полезна всем специалистам, работающим в данной сфере.

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

ВВЕДЕНИЕ

Политика санкций: однополярный или многополярный мир?¹

Иван 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 составляющая². 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 А навязывать свою волю субъекту В и встречать повиновение последнего в силу тех или иных причин³. Однако в международных отношениях природа власти имеет

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Тимофеев И. Н. (2019) Политика санкций: однополярный или многополярный мир? // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 9–26 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-01). URL: <https://iorj.hse.ru/data/2019/11/28/1519350418/%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%84%D0%B5%D0%B5%D0%B2.pdf>

² См. например: Иванов И.С. (2018) Как трава сквозь асфальт. Новые технологии и вызовы мировой политики: взгляд из России // Россия в глобальной политике. Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/number/Kak-travaskvoz-asfalt-19660> (дата обращения: 15.04.2019); Кортунов А.В. (2018) Почему мир не становится однополярным // Россия в глобальной политике. Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/global-processes/Pochemu-mir-ne-stanovitsya-mnogopoljarnym-19635> (дата обращения: 15.04.2019); Симония Н.А., Торкунов А.В. (2015) Новый мировой порядок: от биполярности к многополюсности // Полис. Политические исследования. № 3. С. 27–37.

³ Вебер М. (2016) Хозяйство и общество. М.: Изд. дом ВШЭ.

свою специфику. Международные отношения анархичны. В них нет единого «суверена», а значит, нет устойчивых основ для легитимной власти. 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»⁴.

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 военной 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 фантому⁵. И действительно, если по-

⁴ Wohlforth W. (1999) The Stability of a Unipolar World // International Security. Vol. 24. No. 1. P. 5–41.

⁵ Алексеева Т.А., Ананьев Б.И. (2017) Имперские формы и миропорядок // Право и управление. XXI век. № 4.

нимать 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 неореалистов⁶. Экономика рассматривалась либо как составляющая мощи (без развитой экономики нет эффективной военной машины)⁷, 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»⁸. 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 мирсистемный анализ также не решал проблему. Он давал возможность понять, почему возможна гегемония и почему гегемонам приходит конец⁹, 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 принуждения 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 ос-

⁶ Waltz K. (2010) *Theory of international Politics*. Waveland Press.

⁷ Mearsheimer J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton Paperback.

⁸ Keohane R. (2005) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

⁹ Валлерстайн И. (2001) *Анализ мировых систем и ситуация в современном мире*. СПб: Университетская книга.

новы 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-инициатора¹⁰. 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 страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз¹¹.

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

¹⁰ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

¹¹ *Ibid.*

Г. Джонсон. Под ней он понимал конфликт двух и более стран, направленный на достижение экономических преимуществ с помощью инструментов ограничения двусторонней торговли¹². 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 подстраиваться под санкции. Он может протестовать, предпринимать усилия по их отмене, но зачастую не является их инициатором¹³. Важно и то, что торговые войны вполне могут вестись между политическими партнерами и даже союзниками¹⁴. 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)¹⁵. Принуждение имеет как внутривнутриполитическое, так и внешнеполитическое измерение. В первом случае санкции часто связаны с тематикой демократизации и накладываются в случае нарушения

¹² Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*. Vol. 21. No. 2., 1953. P. 142–153.

¹³ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

¹⁴ Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.

¹⁵ Giumelli F. (2016) *The Purposes of Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

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 режима¹⁶. 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 ограничений¹⁷. Примером последних 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 соперников¹⁸. Последних они заставляют «сплотить» ряды и вести еще более жесткую политику, а для первых служат эффективным сигналом и стимулом. Эмпирические исследования груп-

¹⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

¹⁷ Drezner D. (2015) *Targeted Sanctions in a World of Global Finance // International Interactions*. Vol. 4. P. 755–764.

¹⁸ Drezner D. (1999) *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.

пируются вокруг влияния порядка двух десятков факторов на эффективность санкций. Среди них – наличие союзнических отношений между инициатором и целью¹⁹, соотношение сил инициатора и цели²⁰, увязка санкций с «позитивными стимулами» или уступками²¹, политический режим в стране-цели и стране-инициаторе²², ограничения экспорта²³, использование финансовых санкций²⁴ 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 санкций для страны-цели и состояние коалиции стран-инициаторов, включая вовлечение в программы санкций международных институтов²⁵. 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, санк-

¹⁹ Krustev V., Morgan C. (2011) Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining // Conflict Management and Peace Science. No. 4 (28). P. 351–376.

²⁰ McLean E., Whang T. (2010) Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly. No. 2 (54). P. 427–447.

²¹ Cortright D., Lopez G. (1998) Carrots, Sticks and Cooperation: Economic Tools of Statecraft. Cases and Strategies for Preventive Action / B.R. Rubin (ed.). N.Y.: The Century Roundation Press.

²² McLean E., Whang T. (2010) Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly. No. 2 (54). P. 427–447.

²³ Bonetti S. (1998) Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes // Applied Economics. Vol. 30. P. 805–813.

²⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

²⁵ Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T.C. (2013) Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. International Interactions, vol. 39, pp. 79–98.

ции 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 ООН²⁶. 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»²⁷.

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)²⁸. 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 кризис²⁹. Руководство отдель-

²⁶ Джазаири И. (2015) Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа.

²⁷ Организация Объединенных Наций (ООН) (1945) Устав ООН. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 20.09.2019).

²⁸ Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking about United Nations Targeted Sanctions. Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

²⁹ Ibid.

ных 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 ООН³⁰. Однако конкретные процедуры их 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 экспертов³¹.

Развитыми институтами политики санкций обычно могут похвастаться ведущие державы. Наиболее мощный механизм опять же вы-

³⁰ Организация Объединенных Наций (ООН) (1945) Устав ООН. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 20.09.2019).

³¹ См. например: Boucher A., Clement C. (2016) *Coordination of United Nations Sanctions with Other Actors and Instruments. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press; Carisch E., Loraine R.-M. (2016) *Implementation of United Nations Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

строен 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.

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 попытается легитимировать их через СБ, отталкиваясь от «правочеловеческой» тематики, любой 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 государств³² [Brzoska, 2015, p. 1341]. 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 высту-

³² Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 1339–49.

пали 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 стабильным³³. Но даже добившись принятия резолюций ООН, США, ЕС и некоторые другие западные страны (Австралия, Канада, Швейцария, Япония) вводят дополнительные 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 шести³⁴. 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)³⁵. 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 нежелательными³⁶.

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 легитими-

³³ Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 1339–49.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ 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].

ровать 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 ЕС³⁷.

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 за-

³⁷ Впрочем, этот тезис нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

прет 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 танкеры³⁸.

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 Еврокомиссии³⁹.

³⁸ См. например: Graaf T.V. de (2013) The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and US – EU Structural Power // Middle East Policy. Vol. XX. No. 3. P. 145–163; Maloney S. (2015) Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. Vol. 82. No. 4. P. 887–911.

³⁹ European Commission (EC) (2018) Updating Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enter into Force. 6 August. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm (дата обращения: 01.06.2019).

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 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 штрафа⁴⁰. 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. При этом 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.⁴¹ Из года в год эта сумма меняется. Так, в 2014 г. штрафов набралось более чем на 1,2 млрд долл.⁴² В масштабе мировой экономики и хозяйства

⁴⁰ United States Department of the Treasury (2009) Economic Sanctions Enforcement Guidelines. 31 CFR Part 501. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf (дата обращения: 16.07.2019).

⁴¹ United States Department of the Treasury (2018a) Civil Penalties and Enforcement Information. Режим доступа: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx> (дата обращения: 16.07.2019).

⁴² Ibid.

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 санкций⁴³.

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 обойти их они пытались вполне сознательно. Более того, сотрудники проигнорировали запрет контрольных органов «Эрикссона» 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 единич-

⁴³ United States Department of the Treasury (2018b) US Department of Treasury OFAC Enforcement Information for November 19. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf (дата обращения: 21.07.2019).

ным и, скорее, представлял собой результат «человеческого фактора». Компания «Эриксон» активно сотрудничала с финансовыми властями США и приняла дополнительные меры по контролю за соблюдением режима санкций⁴⁴.

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 компания 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.⁴⁵. 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 существующих на бумаге комплаенс-процедур, 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 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 аме-

⁴⁴ United States Department of the Treasury (2018b) US Department of Treasury OFAC Enforcement Information for November 19. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf (дата обращения: 21.07.2019)..

⁴⁵ Ibid.

риканцами. 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 бизнеса⁴⁶.

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 пока не конвертируется в возможность использовать ее в качестве инструмента власти в той степени, в какой это удается 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

⁴⁶ United States Department of the Treasury (2017) Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ENF 40001 Settlement agreement. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte_settlement.pdf (дата обращения: 16.05.2019).

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.

Иван Тимофеев

*кандидат политических наук,
программный директор Российского совета
по международным делам (РСМД),
программный директор Фонда
развития и поддержки
Международного дискуссионного клуба «Валдай»,
доцент МГИМО МИД России*

Раздел 1

Санкции

как инструмент влияния

в международных отношениях

Экономические санкции как политическое понятие¹

Иван Тимофеев

На сегодняшний день экономические санкции представляют собой один из наиболее распространённых 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. Растёт 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 определённых норм. Страны, подвергшиеся санкциям, воспринимают их как угрозу своей национальной безопасности, «запрещённый приём», которым злоупотребляют страны-инициаторы санкций, имеющие экономическое и технологическое превосходство. В лучшем случае эти страны признают легитимность санкций, введённых 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 эффективности санкций. Почему в одних случаях санкции оказываются успешными,

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» (Тимофеев И.Н. (2018) Экономические санкции как политическое понятие // «Вестник МГИМО-Университета». № 2 (59). С. 26–42. DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42). URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/764/768>

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 всё же важный этап исследовательской работы состоит в определении «концептуального ядра понятия»² — то есть свойств, которые закрепляются за ним большинством исследователей в рамках определённой 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 от отдельных товаров и услуг порождает возможность манипуляций для достижения политических целей. Случаи экономического давления или вмешательства в торговлю с политической подоплёкой известны в Античности и Средневековье. Так, в 492 г. до н.э. город-государ-

² Понятие «концептуального ядра» здесь заимствовано у Т.А. Алексеевой. См. Алексеева Т.А. Политическая философия: от концепций к теориям. — М.: РОССПЭН, 2007.

ство 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 практику³. 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 целью 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 (Лиги 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»⁴. Она издавалась в 1985, 1990 и 2009 гг. Вплоть до настоящего времени книга считается ключевым исследованием санкционной проблематики и цитируется практически во всех источниках по данной теме. Закреплённая в ней дефиниция санкций также широко используется в литературе. Названные авторы понимают под санкциями намеренные действия 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, ос-

³ См.: Джазаيري И. Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 8.

⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

нов или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнение или отказ от определённых 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-инициатора⁵. 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 всё ещё остаётся 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 определённой 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 своё развитие; есть немало государств, существование которых немислимо 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 автократического или демократического. Можно упомянуть и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность: есть множество государств, 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

⁵ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 3–5.

свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи — совокупному объёму военного, промышленного и экономического потенциалов. С точки зрения суверенитета, современные международные отношения симметричны, а с точки зрения мощи, крайне асимметричны⁶.

Такая асимметрия — важная предпосылка политики санкций. По расчётам 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 амбиций⁷. 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 раз⁸. Всё это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова — способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б⁹. Легитимность такого господства страны-инициаторы обеспечивают через нормы международного права (например, устав 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 от-

⁶ 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.: Мельвил А.Ю., Полушин Ю.А., Ильин М.В., Мироноук 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.

⁷ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 5, 17.

⁸ Ibid. P. 89.

⁹ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016.

дельных 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. *CoCom* 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 гражданской войны 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 распространённая 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 путём (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 определённую страну. В случае значительного потенциала целевых стран, война может не начаться (санкции против СССР или КНР), однако санкции остаются её предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну¹⁰.

Четвёртая 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 —

¹⁰ 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*. May/June 2015. Pp. 9–21.

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, причём относительно дружеские или добрососедские отношения между инициатором и объектом санкций способствовали их успеху¹¹.

С точки зрения экономического наполнения можно выделить торговые и финансовые санкции. В первом случае вводятся ограничения на внешнеторговые операции со страной-адресатом, а с её 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 приведём 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 идёт об эксклюзивном товаре. Правда, в этом случае за счёт 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 ведёт 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 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 её просьбе. По данным Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладывали США. Что не удивительно, так как эффективность такого рода санкций обеспечивается господством США

¹¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 66–72.

в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчётах. 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 затруднён, 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 санкций¹². Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции крайне сложно. В итоге финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчётам Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7%, а торговых — 0,7% ВВП. Если оба типа санкций вводились одновременно, потери составляли в среднем 2,9%, с добавлением заморозки активов — 4,3% ВВП¹³.

В последнее время в литературе и в политическом лексиконе хождение получило понятие умных или целенаправленных (целевых) санкций¹⁴. 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 (например, 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.

Ещё одна тенденция в исследовательском дискурсе — различение санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Так, Нэвин Бapat исследовала эффективность применения санкций и в случае угрозы их применения¹⁵. Таким образом, санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», поскольку есть прецеденты, когда для достижения результатов достаточно

¹² Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon // *The National Interest*, March/April 2016. Pp. 36–42. Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth // *The National Interest*, July/August, 2015. Pp. 22–27.

¹³ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 97–98

¹⁴ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755–764.

¹⁵ Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79–98.

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 критики¹⁶.

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 её к определённым действиям политического характера. Пейп выделяет прямые и непрямые 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 привёл к смене политической власти в стране-адресате¹⁷.

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

¹⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 5–6.

¹⁷ Pape R. *Why Economic Sanctions Do Not Work?* // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. P. 94.

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. Пайп 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 партнёрами. Обмен санкциями, наоборот, может идти как между партнёрами, так и между странами со слабой торговлей¹⁸. 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 стран, в котором стороны добиваются преимуществ в экономических отношениях за счёт временного ограничения двусторонней торговли¹⁹. 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 вооружённые конфликты)²⁰. 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 экономиче-

¹⁸ Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–136.

¹⁹ Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. // *The Review of Economic Studies*. 1953. Vol. 21. No. 2. Pp. 142–153.

²⁰ Conybeare J. Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts // *World Politics*. October 1985. Vol. 38, No. 1. Pp. 147–172.

ских 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 определёнными 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 партнёрами. Пример — опыт ожесточенных войн политически близких союзников Японии и США. Санкции также применяются против партнёров 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 странам, компаниям или физическим лицам, не имеющим отношения к санкциям — к примеру, за транзакции со страной-адресатом или её агентами.

В случае санкций и торговых войн больше шансов на победу имеет крупный игрок, но в торговых войнах нередко в выигрыше оказываются мелкие игроки²¹. 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.

Ещё 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 инициатором²².

²¹ Kreinin M., Dinopoulos E., Syropoulis C. Bilateral Trade Wars // The International Trade Journal. 1996. Vol. 10. No. 1. Pp. 3–20.

²² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 7.

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 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 счёт можно выделить две 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 путём 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 посвящён экономической дипломатии. Санкции в нём 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 партнёры США. «Чужие» — экономики с ведущей ролью госсектора. США находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лиди-

рующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы²³. 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 самостоятельно²⁴.

В доктринальных документах Европейского союза²⁵ санкции рассматриваются как важный инструмент сдерживания и предотвращения 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 даёт подробную характеристику санкций и порядка их применения²⁶.

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»²⁷. Данную позицию разделяют КНР и значитель-

²³ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 34.
URL: <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

²⁴ National Security Strategy of the United States of America. February 2015. Pp. 4, 11, 23.

²⁵ См., например, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016.
URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

²⁶ См. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15 June 2012.

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

²⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации. 30 ноября 2016 г. Раздел 26, пункт Д // МИД России.

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

ное 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 отношений²⁸.

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

Прежде всего, Джазаири вводит разницу 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 на основании статьи 41 Устава ООН²⁹. 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 добровольное³⁰. 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 страны³¹. 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 незащищённым слоям населения, резко снижая качество жизни, подрывая благосостояние и обостряя социальные проблемы. При этом «умные» или «точечные» санкции не являются панацеей³². Ограничения

²⁸ Summit of Heads of State and Government of the Group of 77. Santa Cruz, Bolivia. June 2014. URL: http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/275yellow_g77%20English.pdf

²⁹ Джазаири И. Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 5. URL: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_45_RUS.DOCX

³⁰ Там же.

³¹ Там же. С. 7.

³² Там же. С. 10.

против отдельного экономического сектора могут больно ударить по благосостоянию граждан, но не принести политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилom 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 человека и не достигаются заявленные цели, применение односторонних мер должно быть ограничено³³. 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 вперёд в продвижении к более справедливому (с точки зрения прав человека) подходу к санкциям. Вопрос об этом уже неоднократно поднимался Генеральной Ассамблеей ООН. Растёт 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 Брзоска³⁴. Он отмечает ещё 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 ними³⁵. Хороший тому пример — это санкции против Ирана. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла

³³ Джазаири И. Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 14.

URL: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_45_RUS.DOCX

³⁴ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. No. 6. P. 1345.

³⁵ Ibid.

«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 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 партнёрами, 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 остаётся их реальная экономическая мощь и шире — потенциал сдерживания, которым они располагают.

Ловушка санкционного режима¹

Сергей Афонцев

Динамика экономических санкций

Спираль санкционного противостояния, начавшегося весной 2014 г. после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации, в 2017 г. сделала очередной виток. Подписанный президентом США Д. Трампом закон «О противодействии противникам США с помощью санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*²) придал проблеме санкций принципиально новое качественное измерение, поставив вопросы противодействия России в один ряд с такими приоритетами внешней политики США, как борьба с терроризмом и незаконными финансовыми операциями, а саму Россию — в один ряд с Северной Кореей и Ираном. При том что прямые экономические издержки, обусловленные действием данного закона, носят ограниченный характер (по оценкам НИ ИМЭМО РАН, менее 0,1 процентных пункта упущенного роста ВВП РФ в годовом выражении в период 2017–2020 гг.), его принятие существенно усложняет как дипломатические задачи, связанные с обеспечением отмены санкционного режима, так и экономические вызовы, обусловленные необходимостью адаптации к возможному сохранению санкций в долгосрочной перспективе.

Хронологически в применении антироссийских санкций со стороны США, ЕС и их союзников можно выделить четыре основных этапа.

На первом этапе (этап целевых санкций — 17 марта – 15 июля 2014 г.) санкции были направлены исключительно против отдельных физических и юридических лиц, действия которых, как предполагается, угрожали территориальной целостности и политической стабильности Украины непосредственно в ходе, а также в первые месяцы после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации.

На втором этапе (этап секторальных санкций — 16 июля – 11 сентября 2014 г.) непосредственным поводом к введению санкций стали обострение вооруженного противостояния на Востоке Украины и обвинения России в поддержке непризнанных Донецкой и Луганской На-

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 3 октября 2017 г. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima/>

² H.R.3364 — *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. 115th Congress (2017–2018). URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

родных 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 украинский кризис.

Специфика этапа эскалации санкций — 12 сентября 2014 г. – 1 августа 2017 г. — состояла в том, что он стартовал на фоне позитивных сдвигов в динамике конфликта на Украине после заключения Минских соглашений о прекращении огня и реализации практических шагов по нормализации ситуации на Востоке страны. 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 было предпринято США в сентябре 2016 г., когда в санкционные списки были внесены более 100 российских компаний.

Переход к этапу расширения оснований санкционного давления (со 2 августа 2017 г.), спровоцированный обвинениями в адрес России по поводу вмешательства в ход президентских выборов в США, означает перенос акцентов в использовании санкционных мер с восстановления целостности Украины в границах 2013 г. на противодействие России по широкому фронту ее внешнеполитических приоритетов, в первую очередь на евразийском пространстве. Узвязка вопроса о сохранении и тем более о возможном усилении санкционного режима (особенно в таких сферах, как приобретение нерезидентами обязательств российского суверенного долга) с вопросами, не относящимися к проблеме территориальной целостности Украины, создает новые риски эскалации санкционного давления. Это также делает крайне неопределенными любые прогнозы относительно комбинации политических условий, которая может открыть путь к прекращению санкционного противостояния. Санкционная ловушка захлопнулась: в последние месяцы все шаги сторон так или иначе приводили к тому, что страны все надежнее в ней застревали.

Экономические последствия санкционного противостояния для России

Совокупный эффект санкционного противостояния для российской экономики складывается из прямого воздействия внешних экономических санкций, их косвенного влияния на деловой климат в стране

и условия ее внешнеэкономического сотрудничества в сферах, непосредственно не затронутых санкциями, а также результатов реализации Указа Президента Российской Федерации №560³, заложившего правовую основу политики ответных мер в отношении стран, которые ввели антироссийские санкции. Что касается прямого эффекта, то максимально болезненным он оказался в 2014–2015 гг., причем наибольший ущерб нанесли санкции, направленные против финансового и топливно-энергетического комплексов. Если в 2013 г. чистое поступление в страну средств по статьям платежного баланса «прямые инвестиции», «портфельные инвестиции», «производные финансовые инструменты» и «ссуды и займы» составило 104,7 млрд долл., то в 2015 г. по соответствующим статьям наблюдался отток средств в размере 43,2 млрд долл., а в 2016 г. этот отток был лишь незначительно ниже — 37,7 млрд долл.⁴ Несмотря на то что приток прямых иностранных инвестиций продолжался, их масштаб существенно сократился — 22,0 млрд долл. в 2014 г. и 6,9 млрд долл. в 2015 г. по сравнению с 69,2 млрд долл. в 2013 г. В результате российская экономика не только не получала значимых внешних инвестиционных ресурсов, но и потеряла заметную часть того, что было инвестировано в нее из-за рубежа ранее. Поиски альтернативных источников финансирования, в первую очередь в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, не дали удовлетворительных результатов. По сравнению с утраченными возможностями на финансовых рынках США и ЕС доступ на азиатские финансовые рынки оказался существенно более сложным, а стоимость кредитных ресурсов — более высокой.

Высокими оказались и косвенные издержки экономических санкций, связанные с увеличением уровня неопределенности во внешнеэкономических связях России и недоверия со стороны внешних партнеров. В результате под ударом оказались механизмы сотрудничества даже в тех сферах, на которые действие санкций непосредственно не распространяется. Это проявилось, в частности, в общем сокращении числа компаний и проектов, ориентированных на сотрудничество с Россией. Так, число германских компаний, работающих в России, в 2015–2016 гг. сократилось на 763 (порядка 12,7%)⁵. Хотя крупные

³ Указ Президента Российской Федерации №560 от 06.08.2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации.

URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102356998&intelsearch=%D3%EA%E0%E7+%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%E0+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8+%B9560+%EE%F2+06.08.2014+%E3.+>

⁴ Статистика внешнего сектора // Центральный банк Российской Федерации.
URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>

компании особенно из стран ЕС предпочитают не уходить с «внесанкционных» сегментов российского рынка, их бизнес-возможности существенно сократились. Кроме того, наблюдается снижение готовности компаний из стран, не присоединившихся к режиму санкций (в том числе стран Азиатско-Тихоокеанского региона, включая Китай), к реализации проектов на российском направлении из опасения экстерриториального применения к ним санкций со стороны США и ЕС за сотрудничество с Россией, особенно в финансовой сфере.

Несмотря на значительные издержки, связанные с действием режима внешних санкций, нет оснований переоценивать его последствия. Во-первых, глубина воздействия санкций в 2014–2015 гг. во многом обуславливалась тем, что по времени их введение совпало с событиями в мировой экономике, негативно повлиявшими на общие условия развития внешнеэкономических связей России — снижение цен на энергоносители, сохранение кризисных тенденций в ряде стран ЕС, замедление экономического роста в Китае. Из-за снижения мировых цен на нефть сорта «Брент» со 112 долл. за баррель в июле 2014 г. до 27 долл. за баррель в январе 2016 г. российский экспорт, доходы бюджета и реальные доходы населения оказались под мощным давлением. По оценкам специалистов НИ ИМЭМО РАН, из 2,8 процентных пункта снижения ВВП в 2015 г. лишь 0,9–1,1 процентных пункта (т.е. от одной трети до двух пятых общего спада) могут быть отнесены к действию экономических санкций. Частичное восстановление цен на нефть в 2016 г. позволило существенно смягчить воздействие санкций, в первую очередь за счет повышения экспортных доходов и притока средств нерезидентов на российский финансовый рынок. Для периода 2014–2016 гг. в целом кумулятивный эффект санкций в терминах спада и упущенного роста ВВП составил порядка 2,4–2,8 процентных пункта — достаточно существенные, но отнюдь не катастрофические величины, не способные повлиять ни на общий потенциал российской экономики, ни на ресурсные возможности достижения внешнеполитических целей.

Ответные меры и импортозамещение

Особую группу последствий санкционного противостояния составляют результаты реализации мер реагирования на санкционные вызовы, включая ответные действия против стран, применяющих антирос-

⁵ Количество немецких компаний на российском рынке снизилось // Российско-Германская Внешнеторговая палата. Пресс-релиз. 24.01.2017. Доступно через URL: <https://web.archive.org/web/20171023165414/https://russland.ahk.de/ru/news/single-view/artikel/zahl-der-deutschen-unternehmen-in-russland-gesunken/?cHash=3a27ea00139541fce419f49eb2d46ff3>

сийские санкции (в первую очередь «продуктовое эмбарго», введенное Постановлением Правительства РФ №778 от 7 августа 2014 г.⁶), и системные усилия по стимулированию процессов импортозамещения в российской экономике. На сегодняшний день политические и экономические плоды соответствующих мер носят противоречивый характер, причем о достижении значимых позитивных эффектов говорить как минимум преждевременно.

С точки зрения реализации внешнеполитических приоритетов ответные меры России в экономической сфере стали закономерным элементом стратегии «симметричного реагирования», призванной повысить издержки антироссийских санкций для применяющих их стран. Несмотря на значительный ущерб, наносимый продовольственным эмбарго торговле соответствующих стран с Россией (составляющий, по расчетам экспертов французского центра *CEPII*, порядка одного млрд долл. в месяц⁷), этого оказалось недостаточно для того, чтобы побудить политическое руководство этих стран пересмотреть режим санкций. Более того, ограничения на транзит попавшей под эмбарго продукции через территорию России, введенные во избежание ее нелегальной реализации на российском рынке, привели к нарастанию трений в рамках ЕАЭС (в первую очередь между Россией и Казахстаном, активно импортировавшим товары европейского и украинского производства). Они также ограничили возможности участия России в выдвинутой Китаем инициативе «Один пояс — один путь», фактически блокируя каналы поставок товаров из ЕС в Китай через Россию.

В свою очередь, главным следствием реализации этих мер для российской экономики стал масштабный рост цен и связанный с ним чистый трансферт благосостояния от российских потребителей к производителям продовольственной продукции. По оценкам Росстата, в первый месяц после введения эмбарго на импорт продовольствия

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560, от 24 июня 2015 г. № 320, от 29 июня 2016 г. № 305, от 30 июня 2017 г. № 293 и от 12 июля 2018 г. № 420» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации.

URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102356935&intelsearch=%CE+%E5%F0%E0%F5+%EF%EE+%F0%E5%E0%EB%E8%E7%E0%F6%E8%E8+%D3%EA%E0%E7%E0+%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%E0+%D0%EE%F1%F1%E8%E8+%AB%CE+%EF%F0%E8%EC%E5%ED%E5%ED%E8%E8+%EE%F2%E4%E5%EB%FC%ED%FB%F5+%F1%EF%E5%F6%E8%E0%EB%FC%ED%FB%F5+%FD%EA%EE%ED%E5%EC%E8%F7%E5%F1%EA%E8%F5+%EC%E5%F0+%E2+%F6%E5%EB%FF%F5+%EE%E1%E5%F1%EF%E5%F7%E5%ED%E8%FF+%E1%E5%E7%EE%EF%E0%F1%ED%EE%F1%F2%E8+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8%BB>

⁷ Matthieu Crozet, Julian Hinz. Collateral Damage: The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports. Working Paper No. 2016-16 – June. CEPII.

рост цен на куриное мясо достигал 1,1%–1,4% в неделю, на свинину — 0,6%–0,9%, на рыбу — на 0,3–0,5%. Если цены на мясо, включая мясо птицы, выросли на 4,3% в течение 2015 г. и на 1,6% 2016 г., то по мясным и молочным продуктам соответствующие показатели прироста цен составили 11,5% и 9,5%, по рыбе и морепродуктам — 20,9% и 8,6%. По имеющимся оценкам, в целом по группе продовольственных товаров эмбарго в 2014–2016 гг. обусловило дополнительный рост цен на 4,0–4,1 процентных пункта, что эквивалентно росту потребительских расходов на душу населения в среднем на 4380 руб. в год⁸. Дополнительная проблема связана со снижением качества представленной на рынке продовольственной продукции, вследствие чего российский потребитель вынужден платить более высокую цену за худший набор товаров.

При столь благоприятных ценовых условиях достижения в сфере импортозамещения продовольственной продукции оказались более чем скромными. В 2015–2016 гг. темп роста выпуска соответствующей продукции составлял 2,0–2,4% в год и лишь в январе–августе 2017 г., с общим улучшением экономической конъюнктуры, вышел на уровень 4,6%. В соответствии с расчетами НИ ИМЭМО РАН, при сохранении нынешних тенденций вклад процессов импортозамещения в суммарный выпуск промышленной продукции в 2017 г. может составить 4,5–5,5% в пищевой промышленности, по 3,5–4,0% — в машиностроении и фармацевтике. По остальным отраслям, однако, оценка его потенциального вклада не превышает 1%. В этих условиях надежды на импортозамещение как на ресурс вывода российской экономики из кризиса лишены серьезных оснований. Скорее наоборот — возобновление роста российской экономики вынужденно подстегнет импортозамещение в тех сферах, где соответствующие зарубежные товары стали недоступны (продовольственная продукция, энергетическое оборудование, комплектующие для высокотехнологической продукции, в том числе в авиакосмическом и оборонном секторе), и приведет к восстановлению прежних объемов импорта там, где снижение его объемов в 2014–2016 гг. было обусловлено исключительно падением платежеспособного спроса населения и бизнеса.

В поисках выхода

Поиск возможных путей выхода из ловушки санкционного противостояния должен опираться на четкое понимание трех принципиальных обстоятельств. Во-первых, в среднесрочной перспективе —

⁸ Пономарева Е., Магомедов Р. Влияние продуктовых санкций на цены в России в 2014–2016 гг. // Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Мониторинг экономической ситуации в России. Март 2017. №5 (43). С. 15–17.

3–5 лет — никто из основных его участников (Россия, США, ведущие страны ЕС) не будет в состоянии повлиять на внешнеполитический курс своих оппонентов, опираясь исключительно на инструменты экономического воздействия. Как показал опыт выборов в США, политические интересы, «укорененные» в затронутых противостоянием сферах, достаточно прочны для того, чтобы противостоять экономическим невзгодам даже при смене политического лидера. Традиционный для практики экономических санкций принцип «ущерб-результат» (rain-gain) здесь не работает: экономические потери от санкционного противостояния налицо, а шансы на пересмотр внешнеполитического курса сторонами, несущими ущерб, близки к абсолютному нулю.

Во-вторых, возможности «симметричной реакции» России на новые санкции США ограничены ввиду того, что введение дополнительных ограничений на экономическое сотрудничество с российской стороны не в состоянии существенно увеличить потери экономических субъектов США по сравнению с потерями, обусловленными уже введенными ограничениями. Это неизбежно принесет больше ущерба российским компаниям, чем их американским партнерам. Доля России в торговом обороте США слишком мала (менее 1%), чтобы США могли почувствовать себя уязвленными.

Наконец, в-третьих, даже в случае решительного прогресса в деле урегулирования конфликта на Востоке Украины новые реалии санкционного противостояния, созданные законом «О противодействии противникам США с помощью санкций» (расширение оснований применения санкций, усложнение процедуры их отмены), будут способствовать консервации режима санкций. Это не значит, однако, что от развития ситуации на Украине ничего не зависит. В условиях фактического паралича Минского процесса его реанимация — с выходом на подготовку пакета соглашений «Минск-3», содержащего значимый экономический компонент, направленный на объединение международных усилий в деле хозяйственного восстановления Востока Украины, возобновления транзита товаров и урегулирования споров вокруг прав собственности на активы — может стать первым шагом на пути выхода из санкционной ловушки.

Принуждение непокорных: идеальный шторм санкционной войны¹

Иван Тимофеев

Санкции: идеальный шторм

Современные исследователи и практики серьезно расходятся во мнениях относительно эффективности санкций. Насколько полезны санкции в качестве инструмента принуждения? Существует ли универсальный набор санкционных мер, которые можно было бы считать своего рода «идеальным штормом», гарантирующим если не капитуляцию перед требованиями стран-инициаторов, то хотя бы некоторые уступки? Вплоть до недавнего времени ответы на эти вопросы были скорее отрицательными. В XX и начале XXI в. успешными можно считать лишь треть, а по некоторым оценкам и того меньше санкционных программ². В одних случаях страны-цели шли на попятную еще до введения самих санкций, меняя свой курс всего лишь под угрозой их применения. В других же — они лишь ужесточали свою позицию, проявляя решимость держаться до конца, несмотря на самые жесткие меры. И все-таки, недавний опыт применения санкций позволяет выделить некоторые базовые элементы успешной санкционной войны. Они могут меняться от страны к стране в деталях, но в целом сохраняют свою рецептуру.

Первый и, пожалуй, наиболее важный элемент — цена санкций. Чем выше эта цена для целевой страны, тем выше вероятность того, что санкции дадут результат. Конечно, зависимость цены и эффективности является нелинейной. Зачастую страны-инициаторы наращивают давление постепенно, оставляя себе возможность использовать остающийся рычаг давления для подкрепления своей переговорной позиции. Крайне редко инициаторы выкладывают на стол все карты. Страна-цель, в свою очередь, тоже может ощутить послед-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/24564/>

² Оценку об успешности трети санкционных кейсов дают Хафбауэр и его коллеги в своей знаменитой работе. Однако критики показывают, что неудачных случаев гораздо больше. См. Hufbauer, Gary; Shott, Jeffrey; Elliott, Kimberly; Oegg, Barbara. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. См. Также Pape, Robert. *Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security*. 1997. Volume 22. Issue 2, Autumn. — Pp. 90–136.

ствия санкций не сразу, а лишь со временем, когда проявится их отложенный эффект, либо они совпадут с неблагоприятным циклом экономической конъюнктуры. Так, например, совпадение санкционного давления на экспортеров нефти с падением цены на этот товар многократно увеличивает цену санкций. Ущерб от санкций может дать знать о себе на любом отрезке времени. И страна-инициатор, и страна-цель, как правило, лишены возможности «тонкой настройки» ущерба от санкций в большую или меньшую сторону. Тем не менее, используя свое экономическое превосходство, страны инициаторы вполне могут формировать тренд, создавая стране-цели все больше и больше препятствий для развития, тем самым загоняя их в угол.

Второй элемент — устойчивость санкционной коалиции и само ее наличие. Чем шире и чем устойчивее коалиция, чем более высока ее легитимность с точки зрения международного права, тем более высока вероятность успеха. Среди стран-инициаторов США являются наиболее активным игроком. Однако даже столь мощная экономическая держава сталкивалась с неэффективностью санкций, накладывая их в одностороннем режиме. Формирование санкционной коалиций, то есть вовлечение в режим санкций максимально возможного числа стран, — один из важнейших приемов, используемых американской дипломатией. Более того, американское законодательство зачастую обязывает администрацию формировать такие коалиции. Они могут иметь разные конфигурации. Наиболее распространенный тип — связка развитых стран: США, ЕС и их ближайшие партнеры. Второй тип — более широкий набор стран. Причем отдельные участники могут загоняться в коалицию в добровольно-принудительном порядке под угрозой вторичных санкций: «либо вступаете в коалицию, либо сами попадаете под санкции или теряете рынки развитых стран». Наконец, третий тип — коалиции на базе Совета Безопасности ООН. Решения СБ ООН позволяют делать санкции по-настоящему легитимными и глобальными. И даже если ооновские резолюции подразумевают более мягкие меры, США и другие страны-инициаторы могут усиливать их в одностороннем порядке. Попадание под санкции СБ ООН резко снижает шансы страны-цели на адаптацию к санкциям.

Третий элемент — разнообразие санкционного инструментария. Вероятность успеха повышается в случае одновременного использования трех «Ф» — фронтальных, фланговых и фоновых санкций. В прошлом столетии санкции зачастую сводились к торговым ограничениям — запретам на экспорт или импорт. В числе дополнительных инструментов использовалось прекращение финансовой, продовольственной или военной помощи слаборазвитым странам, запрет на обслуживание техники или инфраструктуры. В последние два десятилетия существенно возросла роль финансовых и точечных персональных санкций. Финан-

совые санкции стали играть ключевую роль, значительно усиливая отдачу от торговых эмбарго. Доминирование доллара как мирового платежного средства, выросшая прозрачность финансовых транзакций, глобализация мировых финансов и лидерство США в этой сфере открыли широкие возможности для американского министерства финансов — основного «санкционного» ведомства США. Финансовые санкции можно вводить оперативно, их эффективность легче контролировать, от них значительно сложнее защититься, их легко использовать в качестве инструмента вторичных санкций. В дополнение к ним можно применять и другие инструменты, такие как запреты на страхование морских перевозок — эти услуги также глобализованы. Иными словами, сегодняшний набор санкций — это связка фронтальных санкций — то есть торговых ограничений, фланговых санкций — то есть финансовых мер, и фоновых санкций — сопутствующих инструментов, таких как запрет на въезд и передвижение в отдельных странах.

Четвертый элемент — возможность использования военной силы. Значительное число случаев использования санкций является «прекурсором» силовых действий стран-инициаторов. После введения санкций они либо шли на проведение секретных операций, либо осуществляли открытые военные интервенции, либо демонстрировали силу или угрожали ее применением. В санкционных программах зачастую присутствуют ограничения, направленные на подрыв военного потенциала страны-цели. Сочетание санкций и угрозы применения силы — важная черта действий против политических противников. В случае введения санкций против союзников, силовой инструмент не используется, либо сводится к секретным операциям.

Пятый элемент — внутренняя коалиция и единство в отношении санкций. Вопрос о санкциях может выступать предметом разногласий во внутривластной дискуссии, особенно если санкции затрагивают интересы национальных производителей. Нередко санкции используются в качестве сигнала для внутренней аудитории. Даже если за ними нет никакой долгосрочной стратегии, они показывают, что с проблемой «хоть что-то делается», особенно если дипломатия неэффективна, а развязывание войны неприемлемо. Санкции — один из способов для национальных политиков набрать политические очки. Чем более консолидирована национальная коалиция по вопросу санкций, тем выше вероятность последовательности и эффективности их применения.

Противодействие санкциям: набор для выживания

Пять элементов для идеального санкционного шторма закономерно порождают аналогичный набор «антидотов» для стран-целей. Их использование меняется от страны к стране, но набор инструментов можно найти в арсенале большинства государств под санкциями.

Первый «антидот» — поиск «черных рыцарей» — альтернативных потребителей национального экспорта, поставщиков запрещенного импорта, а также — альтернативных кредиторов или посредников для проведения финансовых операций. В период холодной войны «черным рыцарем» в основном выступала одна из супер-держав: попав под санкции США, можно было едва ли не автоматически рассчитывать на поддержку СССР и наоборот. В последние 30 лет ситуация радикально изменилась. «Черные рыцари» сильно эволюционировали и диверсифицировались. Сегодня они предпочитают избегать политизации, делая акцент на экономических выгодах своей роли. «Черные рыцари» извлекают значительную прибыль от работы с санкционными странами, заставляя их давать серьезные скидки или запрашивая большую цену на свою помощь. Часто для них это «всего лишь бизнес». Однако они сталкиваются с растущим давлением стран-инициаторов. Кроме того, будучи эффективными для обхода торговых санкций, они мало полезны в противодействии финансовым санкциями. И это продлится до тех пор, пока в мировой финансовой системе доминирует доллар.

Второй «антидот» — разобщение санкционных коалиций. Страны под санкциям так или иначе пытаются избежать консолидированного давления на них. В основном это удается более или менее крупным игрокам. Например, санкции против КНР или России на базе СБ ООН невозможны даже теоретически. Но такие санкции возможны против Ирана или КНДР. Впрочем, менее крупные игроки пытаются играть на политических противоречиях участников потенциальных коалиций. Задача минимум для них — добиться если и не разобщения, то хотя бы разной интенсивности санкций против них или разнотемпового режима санкций.

Третий «антидот» — опора на собственные силы, импортозамещение, мобилизация внутренних ресурсов. Данная стратегия, опять же, доступна крупным игрокам, подобным КНР, Индии или России. Однако КНДР и Иран показали высочайшую адаптивность к международному давлению. Страны под санкциями пытаются снизить свою зависимость от глобальных экономических механизмов, которые делают их зависимыми и уязвимыми. Зачастую результатом является отставание в развитии — изоляция бьет по качеству жизни и конкурентоспособности. Но для выживания политической системы — это одна из наиболее важных стратегий.

Четвертый и пятый «антидоты» в целом зеркально отражают упомянутые выше элементы санкционного «идеального шторма». Военная сила — важный ресурс в руках целевых стран. В идеале их должно быть достаточно для полноценного сдерживания противника. Зачастую достаточно сама возможность нанести агрессору существенные потери, сделать военную кампанию рискованной или затратной.

С учетом того, что многие санкционные программы так или иначе направлены на смену политического режима целевой страны, консолидация политической системы и общества является для таких стран даже более важной задачей в сравнении с инициаторами санкций. Часто санкции помогают руководству стран-целей укрепить свою власть, используя внешнюю угрозу для легитимации жестких и непопулярных шагов по консолидации экономических активов и концентрации власти.

Важно понимать, что отмеченный набор санкционных инструментов и «антидотов» актуален для ситуаций, когда страны-инициаторы и страны-цели являются политическими противниками или радикально расходятся по политическим вопросам. Иная картина свойственна ситуациям, когда санкции применяются против союзников. В этих случаях разногласия, как правило, являются менее острыми. Санкции носят скорее сигнальную функцию. Зачастую они более успешны — страны-цели не готовы отказываться от благ глобализации или выгод союзнических отношений. Здесь реже встречаются коалиции и гораздо менее значим фактор силы. Дениэл Дрезнер в свое время использовал понятие «санкционного парадокса»: огромные санкционные усилия против стран-противников зачастую делают их еще более неуступчивыми, тогда как минимальные санкции (или даже их угроза) против союзников делают их более лояльными к политическим требованиям инициаторов³.

Идеальный шторм в Азии: случай КНДР

С момента окончания Корейской войны США и их союзников было трудно заподозрить в большой любви к Северной Корее: изоляция и давление были спутниками Пхеньяна на протяжении всей послевоенной истории. Однако в период холодной войны КНДР умело избегала изоляции. СССР и КНР — два мощных «черных рыцаря» — позволяли держаться на плаву, совершенствовать вооруженные силы и поддерживать легитимность политической системы. Окончание холодной войны стало серьезным вызовом для КНДР. Судьба некоторых демократизируемых извне государств и их руководителей едва ли вызвала симпатии Пхеньяна. Северокорейское руководство решилось на повышение ставок — развитие ракетно-ядерной программы для исключения риска любого военного вмешательства извне. В итоге Северная Корея стала одним из редких случаев, когда санкционный инструментарий был использован в самом развернутом виде. Санкции против КНДР — случай идеального санкционного шторма, если не

³ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // International Interactions. 2015. Vol. 41. Pp. 755–764.

сказать цунами. Именно поэтому случай КНДР столь важен для анализа текущей динамики: провал санкций против КНДР будет индикатором фундаментальной слабости инициаторов, а значит и индикатором неустойчивости образуемого ими международного порядка.

Современная санкционная коалиция против КНДР возникла достаточно быстро. Нарушение режима нераспространения ядерного оружия (ЯО) — серьезный повод, по которому консенсус был достигнут сравнительно легко как в среде западных союзников, так и в СБ ООН. Начиная с октября 2006 г., когда КНДР провела первое испытание ядерного устройства, каждый тест ядерного оружия или баллистических ракет приводил к жесткому осуждению СБ ООН и принятию очередной санкционной резолюции. Этот процесс можно уподобить качелям, которые в течение двенадцати лет раскачивались с растущей амплитудой: чем более мощные и совершенные устройства испытывала КНДР, тем более жесткие санкции вводили СБ ООН и отдельные страны.

Первоначально эскалация шла трехлетними циклами. На первое испытание ядерного устройства в октябре 2006 г. СБ ООН менее чем через неделю ответил резолюцией 1718, введившей оружейное эмбарго, запрет на поставку любых товаров, связанных с ракетно-ядерной программой, предметов роскоши, а также финансовые санкции в отношении любых организаций, причастных к ядерному досяе. В мае 2009 г. — новые испытания и резолюция СБ ООН 1874: ужесточены финансовые санкции, введена практика досмотра морских судов с целью контроля торговли. В декабре 2012 г. и феврале 2013 г. — ракетные и ядерные испытания и две очередные резолюции — 2087 и 2094. Санкции становятся персональными — вводятся против конкретных лиц и организаций. К имплементации финансовых санкций подключается ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег). Ужесточаются меры против северокорейских банков, предпринимается попытка ограничить возможности дипломатических представительств по обходу санкций. Все это, однако, никак не влияет на решимость северокорейского руководства. В январе и сентябре 2016 г. — очередные испытания. Пхеньян с гордостью докладывает о качественном рывке в развитии ядерной программы — создании водородной бомбы. СБ ООН отвечает качественно новым пакетом санкций (резолюции 2270 и 2321). Наряду с оружейным эмбарго, новыми финансовыми ограничениями, призывом к сокращению северокорейского дипломатического персонала, контролем за перевозками и персональными санкциями вводится эмбарго на чувствительные статьи экспорта КНДР: уголь, руду, сталь, редкоземельные металлы.

Однако настоящий «идеальный шторм» разразился в 2017 г., который побил рекорд как интенсивности испытаний, так и встречных

резолюций СБ ООН — 2356, 2371, 2375 и 2397. Санкции превратились в попытку настоящей ковровой бомбардировки экономики КНДР. Запрет на торговлю рыбой и морепродуктами, свинцом, газом, а затем бензином, нефтью, текстилем, лесом, сельхозмашинами. Запрет на прием трудовых мигрантов и ужесточение по всем фронтам финансовых и экономических санкций. К этому времени был также накоплен большой объем односторонних санкций — далеко не все страны были довольны компромиссными формулировками СБ ООН и не стеснялись дополнять их своими собственными мерами. Свои отдельные санкционные программы вели Южная Корея, Япония, ЕС, Австралия и, конечно, США. Американцы традиционно продемонстрировали наиболее жесткий и нюансированный подход. Начиная с 2008 г. президентом США было издано шесть указов, вводящих дополнительные санкции (13466, 13551, 13570, 13687, 13722, 13810). Режим санкций был также «зацементирован» Конгрессом законами PL 114-122 в 2016 г. и PL 115-44 (CAATSA) в 2017 г. Против КНДР сложился полный санкционный пасьянс: односторонние и многосторонние санкции, тотальная экономическая блокада, высокий уровень консенсуса санкционной коалиции, нивелирование роли «черных рыцарей» (прежде всего, Китая). Все это дополняется периодическими угрозами применения силы.

Вплоть до недавнего времени КНДР удавалось довольно успешно адаптироваться к санкциям. Этому способствовало сразу несколько факторов. Во-первых, экономическая автаркия, которая в последнее время парадоксальным образом сосуществует с экономической либерализацией некоторых секторов. КНДР смогла не только наладить собственное производство многих видов вооружений (включая, по всей видимости, беспилотники), но также, например, солнечных батарей. Во-вторых, активное сотрудничество с КНР, на которую приходится практически весь объем внешнеэкономической деятельности (впрочем, жесткие резолюции СБ ООН 2016 и 2017 гг. наносят удар даже по сотрудничеству с главным «черным рыцарем»). В-третьих, адаптация гражданского сотрудничества к военным нуждам (например, лицензионные КАМАЗы использовались в качестве шасси для ракетных комплексов). В-четвертых, активная деятельность разведки, особенно на постсоветском пространстве с его разнообразием «потерянных» военных секретов. В-пятых, обход ограничений через посредников и подставные компании. Такие схемы делали получение запрещенных товаров более дорогостоящими, но не отменяли их востребованности. В-пятых, наращивание потенциала сдерживания, который исключал решение проблемы военным путем. Все это давало основания полагать, что санкции против КНДР неэффективны и вряд ли приведут к каким-либо ощутимым результатам.

Однако санкции 2016 и особенно 2017 г., нанесли по экономике КНДР более мощный удар. Кроме того, контрольные структуры стран-инициаторов адаптировались к схемам КНДР по обходу санкций, особенно в финансовой сфере. США показали решимость санкционировать китайские и российские компании, нарушающих резолюции СБ ООН. Москва и Пекин избегали играть роль «черных рыцарей» (по крайней мере, открыто). КНДР может сдерживать военную агрессию, но не может использовать свою мощь для торга по санкциям. В конечном итоге произошло то, в чем сомневались многочисленные скептики: северокорейское руководство заявило о сворачивании ядерных испытаний. Международная коалиция смогла хотя бы номинально принудить Пхеньян к некоторым уступкам без военного вмешательства, а США доказали, что могут выступать лидером коалиции, снижая роль «черных рыцарей» и при этом избегать кризисного обострения в отношениях с ними.

Значит ли это, что КНДР проиграла? Совершенно нет. Переговоры с Южной Кореей и США позволяют северокорейскому руководству выиграть время. Отказ от испытания автоматически не означает отказа от ракетно-ядерного вооружения, которое, судя по всему, достигло достаточно высокого технического уровня. Пхеньян в любой момент может «отыграть назад», вновь ужесточив свою позицию. Даже если КНДР пойдет на уступки, иранский опыт показывает, что удовлетворение требований ООН и отдельных стран далеко не означают внешнеполитическое поражение и может использоваться странами-целями в своих интересах. Посмотрим на опыт Ирана более пристально.

Идеальный шторм на Ближнем Востоке: случай Ирана

На протяжении нескольких десятков лет США вели последовательную экономическую войну против Ирана. Успеха удавалось добиться в двух случаях — когда вслед за санкциями применялась сила, и когда выстраивались все элементы идеального шторма санкций — особенно санкционная коалиция. Случай Ирана — поучительный пример того, что даже такая мощная держава, как США вряд ли способна добиться успеха в одиночку.

Впервые санкции против Ирана были применены еще в 1950-х гг. После национализации «Англо-иранской нефтяной компании» Великобритания и США ввели эмбарго на покупку иранской нефти. Британская и американская разведки провели секретную операцию по свержению иранского премьера Мосаддыка, после чего статус-кво в вопросах собственности был фактически восстановлен. Впрочем, эпизод с организацией переворота стал уроком для многих стран-

целей: санкции — лишь часть внешнеполитического инструментария. При удобном случае режим будет свергнут или разгромлен. Похоже, что иранское руководство хорошо усвоило урок.

Сочетание санкций с применением силы использовалось американцами против Ирана и на новом витке санкционной войны — уже после иранской революции. В ответ на захват сотрудников американского посольства в 1979 г. президент Картер заморозил иранские активы в США, а в 1980 г. ввел торговое эмбарго (указы 12170, 12205 и 12211). Особенно неприятным для Ирана стал отказ американцев от покупок его нефти. Если до 1979 г. ежедневный объем поставок составлял 500 тыс. баррелей в день, то после революции он упал практически до нуля и никогда в прежних объемах не восстанавливался. Более того, спустя несколько лет американцы вообще отказались от иранской нефти⁴. Уже тогда Вашингтон попытался создать санкционную коалицию за счет Японии и союзников в Европе. Однако дефицит нефти и общая нервозность рынка представляли Ирану целый отряд «черных рыцарей», которые, по иронии, были союзниками США. Картер пошел на применение силы для освобождения заложников, но на этот раз операция провалилась. Иран впоследствии пошел на уступки, но уже на своих условиях. В 1987 г. ирано-американский кризис повторился — на этот раз в результате теракта против американских военных в Ливане и в связи с иранскими диверсиями против танкерного сообщения в Персидском заливе (шла ирано-иракская война, и Тегеран минировал торговые маршруты или топил танкеры для подрыва иракского экспорта). Вашингтон снова ввел санкции и довольно быстро пошел на силовую акцию, успешно проведя операцию «Богомол» и заставив иранцев прекратить диверсии. До определенного времени американцы шли на применение силы, когда понимали, что санкционную коалицию не создать, а ждать эффекта от собственных санкций — дорого и рискованно.

По всей видимости, понимание уязвимости против применения силы стало важным фактором запуска иранской ядерной программы. Практически сразу она снова столкнула США и Иран в новой санкционной войне. На этот раз американцы не применяли силу, однако в экономическом давлении на Тегеран проявили завидную изобретательность и упорство. Прежде всего, давление на Иран стало обретать устойчивый внутривнутриполитический консенсус. Новые запреты на торговлю и инвестиции в Иран были инициированы Биллом Клинтонем (указы 12957, 12959 в 1995 г., а затем 13059 в 1997 г.). Конгресс со своей стороны принимает в 1996 г. Санкционный акт против Ирана и Ливии (*ILSA*). Акт не просто расширял санкции, но

⁴ См. Graaf, Tijis Van De. The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX. No. 3.

и обязывал президента активно привлекать к санкционному режиму другие страны, регулярно отчитываясь о результатах. Новшеством Конгресса стал экстерриториальный принцип использования санкций. Они стали распространяться как на американцев, так и на зарубежные компании. Но попытка палочной дисциплины вызвала серьезные трения в отношениях с союзниками, тем более, что иранская программа пока была в зачаточном состоянии. Администрация избегала использовать закон против иностранцев, и санкции фактически остались односторонними. Иран сполна воспользовался ситуацией. Действия американцев наносили ущерб, но возможности широкой диверсификации торговых и финансовых партнеров позволяли вполне успешно держаться на плаву и следовать взятому политическому курсу. До идеального шторма санкций пока еще было далеко.

Для создания более эффективной коалиции американцы пошли по пути использования инструментов ООН. К 2006 г. успехи Ирана в развитии военной ракетно-ядерной программы стали куда как более очевидными. 31 июля 2006 г. СБ ООН принял резолюцию 1696, которая требовала от Тегерана прекратить ядерную программу. Резолюция пока не подразумевала санкций и лишь предупреждала о них. Но сам факт ее принятия стал крупной дипломатической победой Вашингтона. Международная коалиция стала обретать более четкие очертания. Иран ожидаемо не пошел на выполнение требований СБ ООН. Также как и в случае КНДР, были запущены «качели»: Иран брал новые высоты в развитии ядерной программы (хотя испытания пока не проводил), а СБ ООН последовательно ужесточал санкции. Резолюции 1737, 1747, 1803 и 1929 в период с 2006 по 2010 г. «горкой» усиливали санкционное кольцо. К 2010 г. против Ирана действовало оружейное эмбарго, блокада на поставки любых материалов для ядерной программы, персональные санкции против отдельных лиц и компаний, разрешение на досмотр иранских судов, финансовые санкции против подозрительных банков (фактически в их числе мог оказаться любой иранский банк). В резолюции 1929 помимо всего прочего указывалось на взаимосвязь между нефтяными доходами и финансированием ядерной программы. И хотя эмбарго на иранский нефтяной экспорт не вводилось, сама посылка резолюции дала мощный инструмент для легитимации американских санкций. Американцы тем временем не сидели сложа руки. Конгресс принял два новых санкционных закона, в том числе вновь делая акцент на экстерриториальности санкций (PL 111-195 2010 г. и PL 112-158 2012 г.), а Президент издал серию указов, расширявших и уточнявших санкции. Используя новое законодательство, американцы вновь попробовали собрать коалицию для блокирования покупок иранской нефти. И на этот раз добились успеха. В 2012 г. к нефтяному эмбарго присое-

динился ЕС. А затем под угрозой вторичных санкций целый ряд азиатских потребителей — Индия, Япония, Южная Корея и даже КНР.

Успеху экстерриториальных санкций способствовало то, что американцы существенно усовершенствовали контроль за международными финансовыми операциями. Эффективная финансовая разведка в свою очередь дала возможность контролировать нефтяные сделки. Третьим странам стало гораздо сложнее заключать серые сделки. Риски американских штрафов возросли. Кроме того, они фактически были поставлены перед выбором — либо сотрудничаете с Ираном, либо с США. Выбор был очевиден. В 2012 г. экспорт иранской нефти упал на 40% в сравнении с предыдущим годом. Вашингтону удалось добиться идеального санкционного шторма и в конечном итоге Тегеран пошел на уступки⁵.

Иранский случай, также как и северокорейский кейс сегодня, показал способность США возглавлять международные коалиции и добиваться результатов с помощью санкций без применения военной силы (хотя и при наличии инструментов военного сдерживания). При этом многих давних партнеров Ирана удалось вывести из числа «черных рыцарей», лишив Иран возможности для маневра.

Впрочем, победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надежно затвердил 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 ранее замороженные активы.

Все это дает серьезный повод для беспокойства в Вашингтоне. Тезис Дональда Трампа о провале политики Обамы в отношении Ирана — конечно же, не просто фигура речи эксцентричного президента. Еще во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивал на том, что санкции должны быть ужесточены⁶. У этой позиции была своя логика. Сняв санкции с Ирана, Вашингтон и мировое сообщество в значительной степени утрачивали рычаг давления на Тегеран. Собрать заново столь широкую коалицию и добиться столь серьезного консолидированного давления на иранский энергетический сектор не получится. Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы «на крючке», а США смогли бы продавить другие цели своих санкций. Теперь же сделать это крайне сложно. Закон PL 115-44 (CAATSA), который наряду с Россией и Северной Кореей, вводит санкции и против Ирана по тематике прав человека, поддержки терроризма и ракетной программы, на текущем этапе вряд ли окажется

⁵ Graef. Op. Cit. — Pp. 154–155.

⁶ См. об этом Maloney, Suzanne. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4, Winter. P. 898.

эффективным. Более того, выйдя из «ядерной сделки» с Ираном, США сегодня остаются в меньшинстве, рискуя потерять свое лидерство в решении проблемы. При сохранении должной выдержки, Иран вполне может выставить США нарушителем международных соглашений и сохранить торговые сделки как с Европой, так и с Азией вопреки новым санкциям Вашингтона.

Российский волнорез

Украинский кризис начала 2014 г. застал западные правительства врасплох. Официальная дипломатия в отношениях с Россией показывала полную беспомощность в достижении компромиссов или хотя бы в контроле над ситуацией. После революционной смены власти в Киеве, Россия провела стремительную операцию в Крыму и оказала активную поддержку протестным силам на Донбассе. О каком-либо прямом военном вмешательстве Запада не могло быть и речи, хотя повестка Уэльского саммита НАТО была оперативно и радикально переработана в направлении военного сдерживания России. Санкции оставались единственным инструментом, который позволял хоть как-то повлиять на Москву. И здесь страны-инициаторы столкнулись, как минимум, с двумя сложностями.

Прежде всего, было непонятно, какие именно санкции вводить для эффективного сдерживания Москвы? Введение полномасштабного эмбарго или отключение от мировой финансовой системы обсуждались ястребами, но были рискованными для многих торговых связей. Доля России в мировой экономике невелика, но даже она заставляла инициаторов, как минимум, задуматься о последствиях. Молниеносное введение полного торгового и финансового эмбарго было бесперспективно. Кроме того, обозначились сложности с санкционной коалицией. США, ЕС и ряд других союзников выступили единым фронтом. Но о санкциях по линии СБ ООН не могло быть и речи, а осуждение России членами ГА было далеко от единодушия.

С другой стороны, санкции могли дать западным странам немедленный политический эффект во взаимодействии со своими внутренними аудиториями. Кроме того, в российской экономике было и остается немало уязвимых мест, по которым можно было ударить. Для игры в долгую санкции представлялись вполне адекватным инструментом. Основные удары были нанесены именно по наиболее уязвимым секторам. Американцы в течение 2014 г. последовательно расширяли санкции серией президентских указов — 13660, 13661, 13662, 13685. Поначалу это были в основном персональные санкции, однако к сентябрю 2014 г. указ 13662 дополняется несколькими директивами Минфина США, которые вводили секторальные

санкции против финансового и энергетического секторов. Российские банки были существенно ограничены в возможностях заимствований, а нефтегазовый сектор — в доступе к ряду технологий и проектов. ЕС в целом выдержал сходную линию, которая была зафиксирована в решении Европейского Совета №833/2014. Санкции были поддержаны и рядом других стран (на сегодняшний день — 37 государств). Россия ответила контрсанкциями, введя ограничения на импорт продовольствия и некоторых других товаров из стран — инициаторов санкций.

При всем единодушии стран-инициаторов на уровне политической риторики, их политика санкций против России все-таки оформилась в разные парадигмы: подходы США и ЕС к настоящему времени довольно сильно отличаются друг от друга. Специфика отличий определяется, как минимум, тремя особенностями.

Во-первых, американцы пошли на решительную санкционную эскалацию, то есть на расширение поводов для введения санкций. Если изначально санкции вводились американцами за действия России в Крыму и на Донбассе, то в декабре 2016 г. они расширяются на киберпроблематику (указ 13757, дававший основания для соответствующих действий как против России, так и против других стран), а к августу в принятом Конгрессом законе PL 115-44 (CAATSA) был отражен весь список претензий к России. Украинский вопрос и кибербезопасность дополнили поддержка Россией правительства Сирии, энергетическая и идеологическая «экспансия» в Европе, предполагаемое нарушение ДРСМД и др. В отличие от американцев, ЕС всячески избегал эскалации санкций, в целом оставаясь в рамках «украинского пакета», хотя риторически всегда был на стороне США.

Во-вторых, США преследовали более широкий набор целей. Если для Европейского союза санкции в основном являлись средством принуждения России к урегулированию конфликта на Донбассе, то американцы явно или неявно подразумевают более широкий спектр целей. Среди них — давление на Россию на Ближнем Востоке, превращение России в «токсичного» партнера для международного бизнеса, подрыв энергетических проектов России и ее вытеснение с европейского рынка в пользу американских поставщиков, фрагментация российской политической системы и т.п. Евросоюз трудно заподозрить в больших симпатиях к российской политике, однако в Брюсселе, судя по всему, понимают риски дестабилизации России. Кроме того, далеко не все в Европе хотят разрыва экономических связей с Москвой. Здесь, кстати, напрашиваются параллели с иранским кейсом. Для ЕС главной целью до сих пор остается ядерное нераспространение. Для американцев — комплексная смена иранского внешнеполитического курса, а лучше — смена режима в стране.

Наконец, в-третьих, на подходах США и ЕС отражается их внутренняя система принятия решений. Конгресс серьезно ограничил администрацию президента в изменении санкционного режима против России. Даже если дипломатам удастся добиться каких-то договоренностей, Президент США сможет в лучшем случае приостановить действие санкций, но не отменить их. Опыт Ирана преподал Москве важный урок: Конгресс или новая администрация могут радикально изменить отношение США к предыдущим договоренностям, а значит любая сделка с американцами, как минимум, сомнительна. Совершенно иным образом дело обстоит с ЕС. Здесь решение о санкциях принимается Европейским Советом каждые шесть месяцев. И даже несмотря на то, что все продления были автоматическими, у ЕС есть чисто техническая возможность оперативно изменить режим санкций в случае достижения политических договоренностей. Будучи наиболее радикальным идеологом санкций, американцы имеют гораздо меньше возможностей добиться дипломатических результатов в отношениях с Москвой. На этом фоне ЕС обладает большей гибкостью, несмотря на всю свою бюрократическую громоздкость.

Иными словами, санкционная коалиция против России существует, но внутри коалиции действует «разноскоростной» режим санкций. К отличиям США и ЕС добавляются отличия других членов коалиции. Япония, например, поддерживает позиции США, но ее санкционный режим в отношении России принципиально отличается — у Токио своя повестка в отношениях с Москвой и свои подходы к ее продвижению.

Противоречивым образом обстоит дело и с ценой санкций для России. Оценки ущерба российской экономике варьируются от чрезвычайной алармистских, до чрезмерно оптимистических⁷. Вне всяких сомнений они нанесли ущерб российскому хозяйству. Пострадала внешняя торговля, конкурентоспособность компаний, инвестиционная привлекательность страны. Выросла цена внешних заимствований. Нарастивание санкций увеличило неопределенность для зарубежных партнеров России, повысило цену риска для них даже в тех областях, которые напрямую не затрагиваются санкциями. Санкции усиливают негативные последствия для экономики в случае колебаний сырьевой конъюнктуры, как это было в 2014 г. Отдельные действия стран-инициаторов, такие как введение санкций против «Русала» и других компаний, создают локальную панику на рынке, временно

⁷ Обзор оценок см. Тимофеев И.Н. 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.

URL: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/> — С. 17–21.

дезориентируя инвесторов. В долгосрочной перспективе они могут породить сложности для технического перевооружения российского энергетического сектора⁸, а также для развития российского не сырьевого экспорта.

Тем не менее санкции пока трудно назвать определяющим фактором для российской экономики. Она остается гораздо более чувствительной к ценам на энергоносители и больше страдает, например, от недостатка инфраструктуры, нежели от санкций. Представить себе экономическую блокаду России, сопоставимую с санкциями против КНДР или даже Ирана попросту невозможно. Москва активно наращивает связи с другими партнерами, такими как КНР. Конечно, не стоит обольщаться «поворотом на Восток», при всей его необходимости, своевременности и желательности. Во взаимодействии России с азиатскими партнерами во весь рост встают все те же застарелые проблемы, связанные с отставанием и периферийностью российской экономики. Кроме того, даже китайские банки внимательно следят за санкционным режимом США и ЕС, тщательно взвешивая риски и стараясь избежать экстерриториальных санкций. Но все это не мешает российской экономике функционировать «здесь и сейчас».

Сегодня вряд ли кому-то придет в голову говорить о том, что санкции заставили Россию пересмотреть свой политический курс. Сама Россия также избегает обострения отношений с Западом. Активные меры Москвы по укреплению потенциала сдерживания лишают ее противников возможности сочетать санкции с использованием военной силы. Можно сказать, что в санкционной войне наступило своего рода позиционное равновесие. Российский пример показал ограниченность санкций в случае их использования против крупной державы. Однако глобальная интрига, по всей видимости, лежит в другом географическом направлении — в возможных санкциях против Китая.

Великая китайская стена

Западные санкции против КНР имеют давнюю традицию. США активно продвигали торговое эмбарго против Китая, начиная с 1947 г. в рамках так называемого Китайского комитета (одновременно действовал Координационный комитет по экспортному контролю — *CoCom*, который регламентировал торговые ограничения большинства западных стран против советского блока)⁹. Впрочем, с конца 1960-х гг. США взяли курс на существенное смягчение эмбарго, пы-

⁸ См. Митрова Т., Грушевенко Е., Малова А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями. Март 2018 / Центр исследований в области энергетики бизнес-школы СКОЛКОВО (SEneC).

URL: <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf>

таясь использовать Китай для сдерживания СССР (*CoCom* просуществовал до 1994 г.).

Достаточно существенный объем санкций против КНР был наложен Вашингтоном и странами Европейского Сообщества в 1989–1990 гг. после событий на площади Тяньаньмэнь. Поначалу их список было достаточно обширным. Американский Конгресс закрепил их законом PL 101-246 от 16 февраля 1990 г. (секции 901-902). В нем прописывался достаточно широкий круг мер: ограничения на торговлю вооружениями, технологий и товаров двойного назначения. Под санкции попадали космические технологии (спутники) и сотрудничество в атомной отрасли. Закон также накладывал некоторые ограничения на инвестиции в Китай, ограничивал финансовую помощь и давал возможность блокировать такую через международные институты. Ранее похожие санкции были наложены ЕС на основании Мадридской декларации Европейского совета от 27 июня 1989 г. В ограниченном объеме эти санкции просуществовали вплоть до настоящего времени — это касается, прежде всего, поставок вооружений в Китай. Однако большинство санкций стало отмирать еще в 1990-х гг. под влиянием огромных темпов развития торговли с КНР. Это был тот случай, когда санкции отменялись в «соответствии с национальными интересами» США. В октябре 2000 г. Конгресс принял закон PL 106-286 «О нормальных торговых отношений с КНР». Китай вышел победителем из санкционной войны в силу своей растущей экономической привлекательности, а также фактически нулевым эффектом санкций на китайское хозяйство.

Новый виток дискуссии о санкциях против КНР возник относительно недавно на фоне трех проблем. Первая — кибербезопасность. После того, как в 2015 г. предположительно китайские хакеры похитили миллионы досье американских граждан, Барак Обама выпустил указ №13694, который давал право вводить санкции против любых компаний и граждан, подозреваемых в киберпреступлениях. Китай в указе не упоминался и сам скандал был довольно быстро замат на самом высоком политическом уровне. Однако он оставил в Вашингтоне ощутимое послевкусие. Вторая проблема — военная активность КНР в Южно-Китайском море. Здесь американцы ограничились жесткими политическими заявлениями, но санкции вводить не решились. Третья проблема — соблюдение режима санкций ООН против Северной Кореи. Летом 2017 г. Минфин США включил в свой черный список ряд китайских компаний и физических лиц, которые, по мнению американцев, нарушали режим ограничений против КНДР. Китайский МИД незамедлительно отреагировал жесткими заявле-

⁹ См. Cain, Frank. The US-Led Trade Embargo on China: the Origins of CHINCOM, 1947–1952 // The Journal of Strategic Studies. 1995. Vol. 18, No. 4, December. Pp. 33–54.

ниями. Американцы не пошли на дальнейшую эскалацию. Впрочем, Китай также придерживался буквы резолюций СБ ООН по КНДР.

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 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 одного миллиарда долларов, провести реструктуризацию менеджмента, а также согласилась на присутствие американских наблюдателей, которые должны будут оценивать соблюдение взятых обязательств. Кейс *ZTE* показал важную тенденцию. Китайские компании готовы идти на компромисс с американскими властями в том случае, если санкции угрожают серьезными последствиями для бизнеса. Иными словами, они не будут брать на себя роль «черного рыцаря» любой ценой.

Тем не менее на сегодняшний день масштабные санкции США против КНР, сопоставимые хотя бы с российскими, вряд ли возможны по целому ряду причин. Во-первых, Китай сумел выстроить крупную и диверсифицированную экономику. В отличие от гораздо более уязвимой России, секторальные санкции против КНР будут малоэффективны. Во-вторых, против Китая сложнее ввести финансовые санкции. Они вне всяких сомнений повредят экономике КНР. Но ущерб для международных финансов и доверия к доллару США будет столь большим, что решиться на такой шаг без веских оснований будет крайне сложно. В-третьих, против Китая крайне непросто сформировать устойчивую международную коалицию. Пекин является крупнейшим торговым партнером как ЕС, так и многих стран АТР. С большой вероятностью коалиция развалится еще до ее появления. В-четвертых, в США и ЕС будет крайне сложно выстроить внутренний консенсус по поводу китайских санкций. Это против России можно увлеченно вводить новые санкционные законы, критикуя ее с различных трибун и набирая политические очки. С КНР такой подход не сработает — слишком сильным будет противодействия бизнеса и его лоббистов. Наконец Китай может дать крайне жесткий симметричный и асимметричный ответ. Интересно, что сам Китай становится более активным игроком в качестве страны-инициатора

санкций. Ярким примером являются недавние негласные санкции против Южной Кореи, которые заставили Сеул пойти на уступки в вопросе системы перехвата ракет средней дальности (*THAAD*).

С учетом сегодняшнего новостного фона, санкции также не стоит отождествлять с торговой войной, которая разворачивается между США и КНР. У новой торговой войны, вне всяких сомнений, есть политический подтекст. Она также касается некоторых чувствительных вопросов, таких как промышленный шпионаж или интеллектуальная собственность. Но торговые войны имеют в основном экономические цели и не являются редкостью в отношениях между партнерами, тогда как санкции являются политическим инструментом. Идеальный шторм санкций, равно как и буря поменьше, против КНР сегодня попросту невозможен.

* * *

Применение санкций сегодня сталкивается с растущим числом проблем. В самом сжатом виде их можно свести в двум сложностям. Первая состоит в затруднительности «идеального шторма» санкций против великих держав. Санкции нанесли ущерб России, но не заставили ее сменить политический курс. Вопрос о санкциях против КНР даже не поднимается с учетом его мощи. Вторая состоит в том, что даже в случае «идеального шторма», страны-цели выживают и продолжают добиваться выполнения своих политических задач. Здесь яркими примерами стали Иран и КНДР. Санкции, конечно, будут применяться и дальше. Однако главная интрига — перспектива их сочетания с использованием силы. Здравый смысл подсказывает, что с учетом слабости официальной дипломатии и недостаточной эффективности санкций, соблазн использовать силу в том или ином виде будет расти. Вполне вероятно, что в ближайшем будущем мы увидим растущее число прямых и непрямых силовых операций против наиболее строптивых игроков. Старое доброе сдерживание остается важным инструментом обеспечения суверенитета и безопасности.

Современные международные механизмы санкционного воздействия¹

Дмитрий Кику

Санкции — один из важных инструментов, имеющих в распоряжении Совета Безопасности ООН и способствующих переговорному урегулированию международных проблем. Совет Безопасности обладает исключительной прерогативой по введению санкций в отношении государств в поддержку легитимных целей, зафиксированных в Уставе ООН.

Россия как ответственный член международного сообщества и постоянный член СБ ООН добросовестно соблюдает положения введенных по линии этого органа санкционных режимов. Однако она выступает принципиально против принятия рядом стран и их объединений односторонних ограничений, которые ведут к подрыву международных политико-дипломатических усилий по разрешению кризисных ситуаций.

Санкционный режим Совета Безопасности ООН

Современная система поддержания и сохранения мира, основывающаяся, прежде всего, на правовых принципах и механизмах Устава ООН, при всех ее недостатках и противоречиях, представляет собой эффективный механизм обеспечения международной безопасности и мирового правопорядка. Сохранение мира может реализовываться в значительной степени и путем использования системы обеспечительных мер принуждения, имеющих в распоряжении ООН.

СБ ООН несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и действует от имени всех членов Организации (ст. 24 Устава ООН). Иными словами, Устав обязывает государства-члены ООН выполнять решения СБ во исполнение возложенной на него главной ответственности. Совет уполномочен расследовать любой спор или ситуацию, которые могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 34), давать государствам такие рекомендации, «какие он найдет подходящими», в любой стадии этого спора или ситуации с целью их урегулирования (ст. 36, 37).

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 6 августа 2013 г.
URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovremennye-mezhdunarodnye-mekhanizmy-sanktsionnogo-vozdeyst/>

Наиболее распространенный вид санкционной меры — введение оружейного эмбарго, т.е. запрета на поставку и продажу вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов. Такое эмбарго может вводиться частично, например, только на поставки оружия, на экспортные поставки или на отдельные виды вооружений.

С оружейным эмбарго тесно связан дополнительный набор санкционных мер, призванных обеспечить эффективный механизм контроля над его выполнением. Речь идет, в первую очередь, об обязательном досмотре грузов на предмет содержания в них запрещенных товаров (на пограничных пропускных пунктах, в портах и аэропортах и даже в открытом море), о требованиях по маркировке оружия, поступающего в страну по «изъятиям», и т.д.

Параллельно с введением оружейного эмбарго зачастую вводится запрет на предоставление услуг по техническому обучению или технической помощи, касающихся передачи, производства, обслуживания или эксплуатации вооружений и связанных с ними средств. Дополнительно может запрещаться подготовка соответствующих кадров.

В некоторых случаях, когда необходимо пресечь финансовые потоки, используемые правящим режимом-нарушителем, вводятся ограничения на экспорт/импорт отдельных видов товаров — нефти и нефтепродуктов, природного газа, сырьевых товаров, круглого леса и лесоматериалов, необработанных природных алмазов и т.д. Поскольку торговое эмбарго имеет наиболее сильные негативные последствия для гражданского населения, в большинстве случаев резолюции Совета Безопасности предусматривают предоставление гуманитарных изъятий или другие меры, направленные на снижение наносимого санкциями ущерба.

Еще одна разновидность санкционных мер — воздушное эмбарго, т.е. запрет на предоставление разрешения любому летательному аппарату на взлет и посадку, если он принадлежит, арендуется либо эксплуатируется определенными государствами или организациями.

Все чаще применяются такие санкционные меры, как ограничение взаимодействия с государствами в банковской и финансовой сферах, ограничение предоставления кредитов, экспортных субсидий и других видов финансового содействия.

В последнее время в целях усовершенствования санкционных режимов, вводимых Советом Безопасности, все чаще используются так называемые «умные» («smart») санкции, которые призваны оказать «точечное» воздействие на подозреваемых в противоправных действиях физических и юридических лиц. При принятии «санкционной» резолюции СБ ООН формируются списки лиц, ответственных за решения, повлекшие за собой ситуацию, которая требует ответной реакции в виде санкций. Государства-члены ООН обязываются за-

морозить денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, находящиеся в собственности или под контролем физических или юридических лиц, указанных в приложении к резолюции, которые имеются на их территории на дату принятия резолюции или в любой последующий период. Кроме того, вводится запрет на предоставление денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов гражданами государств-членов либо иными физическими или юридическими лицами, находящимися на их территории, фигурантам санкционных списков или в их интересах, а также на их зарубежные поездки.

Важнейшим инструментом реализации санкционных режимов, осуществления контроля за их выполнением, принятия решений, связанных с реализацией «умных» санкций, являются комитеты СБ ООН по санкциям, куда входят представители всех стран-членов Совета. В настоящее время существуют 13 таких комитетов. Деятельность 11 из них имеет страновой характер — в отношении Сомали, Ирака, Либерии, Демократической Республики Конго, Кот-д'Ивуара, Судана, Ливана, КНДР, Ирана, Ливии и Гвинеи-Бисау. Работа двух комитетов фокусируется на реализации санкционного воздействия на террористические организации — «Аль-Каиду» и движение «Талибан».

В целом за историю существования ООН была наработана довольно обширная практика применения санкционных мер. При этом условно можно выделить два периода — до и после окончания холодной войны.

За 45 лет холодной войны санкции применялись только два раза — против Южной Родезии (1966 г.) и ЮАР (1977 г.).

После окончания холодной войны санкции и другие меры принудительного характера начали применяться гораздо чаще, иногда даже несмотря на сохранявшиеся политико-дипломатические возможности и средства. Некоторые эксперты даже называют 1990-е гг. «периодом санкционного синдрома»² или «декадой санкций»³.

Только за последнее десятилетие XX в. санкции вводились Советом Безопасности против Ирака, бывшей Югославии, Ливии, Либерии, Сомали, Гаити, Анголы, Руанды, Судана, Сьерра-Леоне и Афганистана.

Уже в XXI в. санкции были введены в отношении КНДР, Ирана, Ливии (повторно), Демократической Республики Конго, Кот-д'Ивуара, Ливана и Гвинеи-Бисау.

² Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: МГИМО (У) МИД России, 2005. С. 601.

³ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, резолюция Совета Безопасности 1318 (2000) и док. S/2000/856.

При этом основания для применения санкционных режимов могут быть разными — отражение агрессии, поддержка законно избранных руководителей государств, борьба с терроризмом, обеспечение прав человека, содействие разоружению и предотвращению развития национальных ядерных программ.

Вместе с тем активное применение санкций по линии СБ ООН выявило многочисленные недостатки этого инструмента, в первую очередь, их низкую эффективность. Зачастую санкции не достигают поставленных целей. Очевидно, что введение и применение санкционных режимов без учета комплекса вопросов, связанных с необходимостью уважения, соблюдения и защиты прав и основных свобод человека, может негативно отразиться на авторитете соответствующих мер.

Особенности политики санкционного воздействия ЕС и США

Говоря о современных методах использования односторонних санкций, прежде всего, уместно отметить, что согласно ст. 103 Устава ООН обязательства членов Организации имеют преимущественную силу перед их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению. Следовательно, введенные СБ ООН санкции превагируют над международными обязательствами государств.

При этом важно учитывать, что в соответствии со ст. 53 Устава ООН СБ ООН может привлекать региональные органы или участников региональных соглашений к участию в осуществлении «принудительных действий под его руководством». В то же время без полномочий от СБ ООН «никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами». Другими словами, в рамках ст. 53 региональные организации не имеют право вводить собственные санкции без одобрения СБ ООН, который «должен всегда быть полностью информирован о действиях, предпринятых или намечаемых в силу региональных соглашений или региональными органами, для поддержания международного мира и безопасности» (ст. 54 Устава).

Тем не менее односторонние санкции, вводимые, например, ЕС и США, имеют более объемный характер, чем действующие по линии СБ ООН рестрикции, поддержанные Россией и другими членами Совета. Применение «умных» санкций реализуется на собственный манер — физические и юридические лица, не вошедшие в ооновские санкционные перечни, сразу же включаются в национальные «черные списки». В качестве примера можно привести внесение департаментом по контролю за иностранными активами министерства финансов США в санкционные списки северокорейского Банка внеш-

ней торговли⁴. Данное решение было принято непосредственно после принятия 7 марта 2013 г. СБ ООН резолюции 2094 в отношении КНДР⁵. Заметим, что этот банк — единственное кредитно-банковское учреждение, уполномоченное осуществлять обслуживание расположенных в Северной Корее дипломатических представительств, в том числе российских, и международных организаций.

Санкционная дипломатия прочно закрепилась в арсенале Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Европейского союза. Увеличение количества и расширение спектра рестрикций Евросоюза в брюссельских экспертных кругах рассматриваются в качестве одного из следствий выстраивания самостоятельной внешнеполитической идентичности и усиления международной «нормативной» роли ЕС. В условиях низкого значения военного фактора во внешнеполитическом планировании Евросоюза основными рычагами глобального проецирования его интересов и демократических стандартов остаются естественные преимущества объединения. К ним относятся внушительные, несмотря на воздействие еврокризиса, торгово-инвестиционные и научно-технологические позиции, привлекательность европейского общественно-политического устройства, стандартов жизни и культуры. Соблазн использовать отказ в доступе к этим ресурсам для повышения сговорчивости тех или иных «возмутителей спокойствия» все чаще становится движущей силой в действиях Брюсселя, с легкостью вытесняющей более затратные в политическом и финансовом отношении варианты (проведение операций кризисного урегулирования, оказание донорской помощи и т.д.).

Вступление в силу Лиссабонского договора (2009 г.) не внесло принципиальных изменений в действующую систему санкционного воздействия. Формальной основой для применения санкций осталась ст. 215 (бывшая ст. 301) Договора о функционировании ЕС⁶, составляющая отдельный раздел IV части 5 «Ограничительные меры». К ее реализации, наряду с Еврокомиссией, подключена новая Европейская внешнеполитическая служба. Утверждение Советом ЕС регламентов в развитие санкционных решений проходит в рамках специальной процедуры, не предусматривающей подключение Европарламента.

⁴ U.S. imposing new sanctions on North Korean bank: Obama aide // Reuters. 12.03.2013. URL: <https://www.reuters.com/article/us-korea-north-usa-donilon/u-s-imposing-new-sanctions-on-north-korean-bank-obama-aide-idUSBRE92A0TZ20130312>

⁵ Resolution 2094 (2013) Adopted by the Security Council at its 6932nd meeting, on 7 March 2013. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094%282013%29

⁶ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Принятие решений Совета ЕС по санкционным мерам в процедурном плане не отличается от иных решений в сфере ОВПБ и осуществляется на единогласной основе. При этом сохраняется возможность «конструктивного воздержания» до одной трети стран-членов (согласно ст. 31 Договора о ЕС). Уклоняясь от принятия на себя коллективных обязательств в санкционной сфере, они, тем не менее, обязуются воздерживаться от действий, способных воспрепятствовать их эффективному выполнению другими странами-членами. Иные формы «продвинутого сотрудничества» в высокочувствительной санкционной сфере договорами о ЕС не предусмотрены.

Активность Евросоюза на санкционном треке стимулируют и ситуативные факторы, к числу которых относятся события «арабской весны» и эскалация противостояния западных стран с Ираном из-за его ядерной программы.

В марте 2011 г. в Сирии начались антиправительственные протестные выступления, переросшие в крупномасштабные боестолкновения между правительственными силами и вооруженными группировками. В качестве ответа Брюссель уже в мае того же года принял ряд санкционных мер в отношении официального Дамаска. Санкционный пакет ЕС включает, в частности, нефтяное эмбарго, ограничения в отношении инвестиций, финансовой деятельности и транспортного сектора, запрет на въезд в страны-члены, замораживание на пространстве Евросоюза финансовых активов сирийских физических и юридических лиц, включая Центральный банк Сирии.

27 мая 2013 г. в ходе заседания Совета ЕС на уровне министров иностранных дел были приняты заявление и заключение по Сирии⁷, согласно которым финансовые и экономические санкции в отношении САР были продлены еще на 12 месяцев. Кроме того, эти решения Совета ЕС подразумевают исключение из действовавших ранее ограничений на поставки вооружений и относящихся к ним материалов оппозиционным группировкам в Сирии. В связи с этим целесообразно отметить следующее. В соответствии с Декларацией о принципах международного права, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., ни одно государство не должно организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать либо допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное

⁷ Council declaration on Syria 3241st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 May 2013 // Council of the European Union.

URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137315.pdf ;

Council conclusions on Syria. 3241st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 May 2013 // Council of the European Union.

URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137316.pdf

свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве.

Ключевые государства ЕС — Великобритания, Франция и ФРГ — внесли значительный вклад в подготовку односторонних проектов резолюций СБ ООН по Сирии, в которых в ухудшении ситуации в стране обвинялось исключительно правительство САР и предусматривалось введение санкций в отношении Дамаска, а также возможность внешнего вторжения. Ввиду одиозности этих документов Россия и Китай трижды (4 октября 2011 г., 4 февраля и 19 июля 2012 г.) воспользовались правом вето в ходе голосования по ним в СБ ООН.

Одновременно с давлением на иранскую экономику осуществляется наступление на позиции Ирана на региональном политическом поле. США и их союзники по ЕС прилагают беспрецедентные усилия по ликвидации режима Б. Асада — наиболее влиятельного союзника Тегерана на Ближнем Востоке.

Для воздействия на Иран Европейский союз задействовал практически весь доступный ему арсенал санкционных средств: замораживание авуаров в странах-членах, запрет на въезд на свою территорию подпадающих под санкции физических лиц, эмбарго на поставки в ИРИ оружия и сопутствующих материалов, товаров и технологий, особенно двойного назначения, средств, которые могут быть использованы для подавления протестных выступлений, оборудования для газовой и нефтяной промышленности. Введен запрет на инвестиции и предоставление услуг в сферах торговли оружием, энергетики, атомной промышленности, на оказание правительству Ирана финансовой помощи. Серьезно ограничено предоставление иранцам страховых и финансовых услуг, закрыт доступ в аэропорты ЕС иранским самолетам, совершающим грузовые рейсы.

Односторонние рестриктивные меры не являются обязательными для выполнения Россией. Тем не менее существует вероятность экстерриториальных ограничений в отношении физических и юридических лиц и организаций третьих стран, в том числе российских. Прецедентным в этом отношении стало задержание в декабре 2009 г. — феврале 2010 г. таможенными органами ФРГ в аэропорту Франкфурта-на-Майне грузов в рамках поставок, осуществлявшихся из России в Иран для АЭС в Бушере⁸. Как известно, резолюции СБ ООН 1737 от 23 декабря 2006 г.⁹ и 1929 от 9 июня 2010 г.¹⁰ (последняя принята

⁸ Hightech für Teheran // Der Spiegel. 09.08.2010.

URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-73107858.html>

⁹ Resolution 1737 (2006) Adopted by the Security Council at its 5612th meeting, on 23 December 2006.

URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737%282006%29

¹⁰ Resolution 1929 (2010) Adopted by the Security Council at its 6335th meeting, on 9 June 2010.

URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29

уже после инцидентов во Франкфурте-на-Майне) содержат четкие положения о нераспространении ограничений на поставки в Иран оборудования и материалов для легководных реакторов, к числу которых относится и бушерская АЭС. В качестве обоснования такого шага германская сторона заявила, что правовой основой задержания российских грузов послужила Директива ЕС (*Council Regulation (EC) 423/2007*) от 19 апреля 2007 г.¹¹ Она была инкорпорирована в германское законодательство и допускала дополнительные рестриктивные меры, выходящие за рамки соответствующих резолюций СБ ООН. Исключения на поставки в Иран оборудования для легководных реакторов Директива не предусматривала.

В 2011–2012 гг. ЕС и США ужесточили одностороннее санкционное давление на Иран. Ужесточение было вызвано разочарованием по поводу отсутствия прогресса на переговорах «шестерки» международных посредников (Россия, Великобритания, Германия, Китай, США, Франция) с Тегераном по его ядерной программе (ИЯП), а также обеспокоенностью в связи с информацией о «предполагаемых исследованиях», которая была обнаружена в приложении к докладу Генерального директора МАГАТЭ от 8 ноября 2011 г.¹² 21 ноября 2011 г. министерство финансов США распространило на Иран юрисдикцию раздела 311 «Патриотического акта США»¹³ (*USA Patriot Act*), касающегося «вопроса об отмывании денег, вызывающего первоочередную озабоченность». Весь финансовый сектор ИРИ, включая Центральный банк, частные банки, их отделения и дочерние структуры, в том числе действующие за пределами Ирана, были отнесены к структурам, от которых исходят «риски для международной финансовой системы».

В связи с этим были существенно ужесточены внутренние американские требования к осуществлению финансовых операций с банковским сектором Ирана. Кредитно-финансовым учреждениям США предписано принимать дополнительные меры для предотвращения как прямого, так и косвенного, в том числе через корреспондентские счета зарубежных партнеров, доступа иранских банковских структур к американской финансовой системе.

В дополнение к этому летом 2012 г. США предприняли атаку на крупные европейские банки, обвинив их в оказании финансовых услуг

¹¹ Council Regulation (EC) No 423/2007 of 19 April 2007 concerning restrictive measures against Iran // Council of the European Union.

URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/august/tradoc_146397.pdf

¹² Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran Report by the Director General // IAEA. 08.11.2011. URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>

¹³ Fact Sheet: New Sanctions on Iran // U.S. Department of the Treasury. 21.11.2011. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1367.aspx>

Ирану в период до 2008 г. в нарушение американского санкционного режима. Это грозит банкам отзывом лицензии на деятельность в Америке. Производится расследование в отношении британского *Royal Bank of Scotland* и германского *HypoVereinsbank*, «дочки» итальянского банка *Unicredit*. О расследовании, ведущемся в отношении его финансовых операций с иранцами, сообщил германский *Commerzbank*. Банк *Standard Chartered* (Великобритания) в рамках досудебного урегулирования уже заплатил властям США штраф в размере 340 млн долл.¹⁴

Следуя в фарватере линии Вашингтона, 23 января 2012 г. Совет ЕС принял решение (*Council Decision 2012/35/CFSP*¹⁵) ввести с 1 июля того же года полное эмбарго на поставку иранской нефти в страны Евросоюза, а также запретить предоставление услуг страхования судам, перевозящим иранскую нефть. Знаковым стало также включение в санкционные списки ЕС Центрального банка Ирана.

Кроме того, на основании решения Совета ЕС (*Council Decision 2012/152/CFSP*¹⁶) от 15 марта 2012 г. о запрещении предоставления Ирану услуг финансовых сообщений международная межбанковская система передачи информации и совершения платежей *SWIFT* перестала работать с иранскими клиентами.

По замыслу западных государств, сочетание прямых (направленных на военные аспекты ИЯП) и косвенных (направленных на сокращение доходов ИРИ от внешнеторговой деятельности и имеющих целью нанести ущерб экономике) ограничительных мер вынудит руководство Ирана пойти навстречу требованиям международного сообщества в отношении его ядерной программы.

Однако, приняв в 2012 г. беспрецедентные, по их собственной оценке, ограничительные меры в отношении Ирана, руководители ЕС перешли грань, за которой санкции перестают быть адресными и начинают в равной мере сказываться не только на иранской экономике, но и на экономике стран-членов Евросоюза, ослабленной последствиями глобального финансово-экономического кризиса.

В наибольшей степени от нефтяного эмбарго ЕС пострадали Греция, Испания и Италия. В самом сложном положении оказались

¹⁴ Standard Chartered заплатит 340 млн властям США // BBC. 15.08.2012.

URL: https://www.bbc.com/russian/international/2012/08/120814_standard_chartered_settlement.shtml

¹⁵ Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran // Council of the European Union.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:019:0022:0030:EN:PDF>

¹⁶ Council Decision 2012/152/CFSP of 15 March 2012 amending Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran // Council of the European Union.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0152&qid=1543788169880&from=EN>

Афины, получавшие из Ирана в среднем 15% всего импорта нефти. Во второй половине 2011 г. этот показатель вырос до 60% в связи с тем, что иранцы продавали Греции нефть на льготных условиях, на которые не соглашались другие поставщики из-за катастрофической финансовой ситуации в этой стране. Запрет на предоставление страховых услуг ударил, в первую очередь, по Великобритании, через которую проходила подавляющая часть сделок на страховом рынке.

Помимо этого, проводимая Брюсселем политика санкционного «пресса» в отношении Ирана вызвала серьезное недовольство со стороны предпринимательских кругов Германии. Они лишились возможности получения оплаты от иранских контрагентов по выполненным контрактам. Так, по словам председателя Союза машиностроителей ФРГ Х. Гессе, германские производители не могут получить причитающиеся им средства на общую сумму около 6 млрд евро по контрактам на поставку в Иран двигателей и запчастей. Реализованные иранцам товары, согласно Х. Гессе, не имели отношения к иранской ядерной программе, а непосредственно торговые сделки были заключены до введения ЕС рестриктивных мер и, соответственно, сохраняли юридическую силу¹⁷.

В целом очевидно, что все более усиливающаяся тенденция применения ЕС и США односторонних санкционных мер в обход Совета Безопасности ООН может привести к подрыву международных политико-дипломатических усилий по разрешению кризисных ситуаций, ослабить единство мирового сообщества. Кроме того, такие действия носят экстерриториальный характер, нарушая суверенитет государств.

На примере санкционного воздействия западных государств на Югославию, Ирак и Ливию, послужившего в определенной степени подготовкой к смене правящих режимов в этих странах, можно предположить дальнейшее ужесточение односторонних рестриктивных мер, главным образом, в отношении Сирии и Ирана.

Для нивелирования этой негативной тенденции России необходимо и дальше эффективно использовать потенциал ООН и Совета Безопасности с тем, чтобы не допускать широкого и произвольного юридического толкования санкций как одного из важных инструментов урегулирования конфликтных ситуаций. При этом исключительная прерогатива в принятии принудительных мер должна оставаться за СБ ООН.

В контактах с западными партнерами российские представители неизменно подчеркивают, что Россия не признает экстерриториальный характер санкций ЕС, США и ряда других стран, акцентируя,

¹⁷ Iran-Sanktionen erfolgreich — gegen deutsche Unternehmen // Pars Today. German. 20.12.2011. URL: <http://german.irib.ir/nachrichten/politik/item/200534-iran-sanktionen-erfolgreich-gegen-deutsche-unternehmen>

что если под них будут подпадать российские компании и банки, то это нанесет серьезный удар по двусторонним отношениям. В свою очередь, российским экономическим операторам оказывается необходимая политико-дипломатическая поддержка.

Исходя из вышесказанного, в обозримом будущем следует ожидать роста числа применения санкций по линии СБ ООН, что обусловлено рядом причин. В первую очередь, это связано с глобализацией мировой экономики. Стабильное положение государства определяется, в первую очередь, уровнем развития его экономики, поэтому прекращение или ограничение экономических отношений государства может иметь существенные последствия, превращая санкционные меры в мощный инструмент воздействия на правонарушителя. Это положение особенно актуально для развивающихся стран.

Серьезные угрозы миру и безопасности, с которыми международное сообщество сталкивается в настоящее время, далеко не всегда сводятся к вооруженным конфликтам между государствами. Современные угрозы включают в себя нищету, локальные и региональные конфликты, распространение и возможность применения ядерного, химического и биологического оружия, международный терроризм и транснациональную организованную преступность. Эти угрозы исходят как от государств, так и негосударственных субъектов.

Учитывая данные факторы, санкционные меры воздействия Совета Безопасности приобретают все большее значение, являясь действенным средством в процессе коллективной реакции на нарушение норм международного права, несоблюдение которых квалифицируется как угроза или нарушение международного мира и безопасности.

В свою очередь применение принудительных мер и вооруженной силы в обход Устава ООН и Совета Безопасности неспособно устранить глубокие социально-экономические, межэтнические и другие противоречия, лежащие в основе конфликтов или кризисных ситуаций. Такого рода шаги способствуют расширению конфликтного пространства, провоцируют напряженность и гонку вооружений и усугубляют межгосударственные противоречия.

Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание»^{1, 2, 3}

Адам Н. Сталберг, Джонатан Дарси

Современный стратегический ландшафт отношений между Россией и Западом омрачен санкциями, которые превратились в ключевой инструмент экономического противостояния. В июне 2019 г. члены Совета ЕС единогласно проголосовали за сохранение экономических санкций в отношении России в качестве одной из мер усиления реакции на действия Москвы в отношении Крыма и Севастополя и пробуксовку соглашения о перемирии на востоке Украины⁴. С принятием в 2017 г. Закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) меры по оказанию давления на Москву путем введения санкций в отношении отдельных лиц, компаний и секторов экономики были кодифицированы в американском законодательстве. Санкции, по сути, являются достаточно прямолинейным инструментом американской политики в отношении России; с учетом того, что противодействие их принятию чревато высокими политическими издержками для президента (Трампа. – Примеч. пер.), а их снятие теперь требует законодательных мер, санкции дают Конгрессу США серьезный стимул для того, чтобы взять более жесткий курс на ограничение свободы действий руководства исполнительной власти в обеих странах. Соответственно, последовавшие предложения

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Дарси Д.Д., Сталберг А.Н. (2019) Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 69–98 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-04.). URL: <https://iorj.hse.ru/data/2019/11/28/1519350412/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B3.pdf>

² Перевод выполнен П.А. Дорониным, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

³ Спонсором данного исследования любезно выступила Корпорация Карнеги в Нью-Йорке.

⁴ Согласно заявлению Совета ЕС, экономические ограничения и санкции были введены в ответ на «незаконную аннексию» Крыма и Севастополя, которая в официальной российской формулировке обозначается как «воссоединение» территорий. Обоснование отдельных санкций, введенных ЕС, см. в: [ЕС, EU, n. d.].

со стороны обеих партий, которые циркулируют сейчас в Конгрессе, в частности, по занесению в «черный список» крупных российских государственных банков и блокировке транзакций, связанных с будущими выпусками российских долговых обязательств, нависают над западными инвесторами в российскую экономику подобно дамклову мечу⁵. В свою очередь, российское руководство также принимает пакеты «контрсанкций», оптимизирующих процессы принятия межправительственных решений, усиливающих запреты на перемещение физических лиц и расширяющих эмбарго на определенные категории сельскохозяйственной продукции, включая различные виды обработанных и приготовленных продуктов питания, а также предметы роскоши, импортируемые из ЕС, США, Австралии, Канады, Норвегии и Исландии.

Между тем налицо пропасть между самим фактом существования санкций и контрсанкций и наличием реальных доказательств их успешности. Западные санкции в отношении России категорически не смогли достичь заявленных целей по принуждению Москвы к проведению определенной политики, будь то вопрос о восстановлении суверенитета Украины над Крымом или о полном выполнении Минских соглашений, или о признании ответственности за организацию нападения на Скрипалей, или о прекращении поддержки режима Асада в Сирии, или об отказе от вмешательства в избирательные процессы в США. Несмотря на расширяющийся список российских энергетических компаний, которые становятся объектом санкций, и демонстративное введение санкций в отношении фирм, вовлеченных в строительство вызвавшего множество противоречий трубопровода «Северный поток – 2», объемы экспорта российского газа в Европу с 2014 г. выросли до беспрецедентных значений. На более фундаментальном уровне санкции в отношении России несовершенны как в части разработки – например, санкции преследуют неконкретные, пересекающиеся и запутанные цели; американским, европейским и азиатским стейкхолдерам свойственны различные приоритеты и различный уровень «болевого порога» (то есть степень терпимости к тем или иным действиям российского правительства. – Примеч. пер.); возможности глобального воздействия и влияния российской элиты на процессы принятия решений по вопросам национальной безопасности были переоценены; не была принята во внимание уязвимость санкционной политики в условиях волатильности нефтяных цен; не была сделана поправка на российские методы секьюритизации и ответные меры экономической политики; так и в части реализации, о чем

⁵ Kluge J. (2019) Taking Stock of U.S. Sanctions on Russia. E-Notes, Foreign Policy Research Institute. Режим доступа: <https://www.fpri.org/article/2019/01/taking-stock-of-u-s-sanctions-on-russia/> (дата обращения: 15.07.2019)

свидетельствует хаотичное наложение и снятие санкций в отношении российского алюминиевого гиганта – компании «Русал»; появление признаков возможности постепенной сдачи позиций; отсутствие более широкой рамочной стратегии эскалации и деэскалации; а также отсутствие институционализированного диалога между лицами, принимающими решения, в Америке и Европе для достижения общих целей и определения возможных развилок⁶.

Точно так же проваливается и заявляемая Россией санкционная политика. Потенциал контрмер Москвы ослабляется отдельными изъятиями из эмбарго в отношении европейской сельскохозяйственной продукции, действиями Белоруссии, которая с готовностью стала реэкспортером (европейской сельскохозяйственной продукции. – Примеч. пер.), сокращением доли России в международной торговле и зависимостью России от западных финансовых систем, а также снижающейся покупательной способностью российских потребителей. Политика, проводимая для ограждения компаний от западных санкций, ухудшает российский инвестиционный климат, поскольку усугубляет структурные проблемы, повышает степень юридической неопределенности в отношении прав собственности и контроля, а также разжигает конфликты и снижает предсказуемость при распределении государственного финансирования для крупномасштабных проектов⁷. Совокупная торговля Москвы с Пекином выросла, что укрепляет заключение странами соглашений по масштабным сделкам и другие символические жесты, свидетельствующие о единой позиции двух стран по политическим вопросам, однако согласованные усилия сторон по стратегической диверсификации торговли заходят в тупик вследствие неготовности китайцев осуществлять крупные инвестиции в российские инфраструктурные проекты и входить в капитал российских государственных компаний – во многом по причине ожиданий низкой рентабельности данных проектов и опасений в конечном итоге оказаться в западных санкционных списках⁸. Потери

⁶ См. Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. N.Y.: Cambridge University Press.; Keatinge T., Dall E., Bassiri Tabrizi A., Lain S. (2017) *Transatlantic (Mis)alignment: Challenges to the US-EU Sanctions Design and Implementation*. RUSI Occasional Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. Режим доступа: https://rusi.org/sites/default/files/20170707_transatlantic_misalignment_keatinge.dall_tabrizi.lain_final.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

⁷ Trickett N. (2019) *Russia's FDI Outlook Grim, With No Chinese Rescue in Sight*. *Russia Matters*. 11 July. Режим доступа: <https://www.russiamatters.org/analysis/russias-fdi-outlook-grim-no-chinese-rescue-sight> (дата обращения: 15.07.2019).

⁸ Simes D.A. (2019) *Russia's Best Defense Against America's Pressure Strategy May Be China // The National Interest*. 7 June. Режим доступа: <https://nationalinterest.org/feature/russias-best-defense-against-americas-pressure-strategy-may-be-china-61692> (дата обращения: 15.07.2019).

российской экономики от западных санкций, возможно, и не составляют 1,5% от размера ВВП ежегодно, как их оценивают зарубежные эксперты. Однако по данным, приведенным президентом России В. Путиным, западные санкции обошлись российской экономике примерно в 50–55 млрд долл. США. Несмотря на заявления о том, что Европа понесла от санкций больший ущерб, Москва так и не смогла остановить процесс эскалации санкций или вбить клин разногласий между западными партнерами, которых отличает разный уровень заинтересованности в развитии торговых связей и враждебности в отношении России^{9, 10}.

Любопытно, однако, насколько широко распространена позиция, согласно которой не следует беспокоиться по поводу наличия этой разобщенности между «высокой частотой применения и низкой эффективностью» санкционных мер. Почему так происходит? Принимают ли все стороны желаемое за действительное, когда делают ставку на то, что соответствующие санкции или контрмеры покажут свою эффективность со временем? С другой стороны, возможно, об успехе государственной экономической политики можно судить по косвенным признакам, например, по символической или сдерживающей ценности, которую создают санкции, вызывая недовольство у объекта наложения санкций и предотвращая его дальнейшее нежелательное поведение? Или же санкции просто рассматриваются как «лучший из плохих» способов выражения протеста против агрессивного поведения противостоящей стороны, чтобы ослабить напряжение внутри страны, предприняв «хотя бы какие-то» шаги, и при этом избежать более радикальных мер реагирования? Что весомее – соответствующие внутривнутриполитические издержки бездействия или издержки стратегического характера, связанные с нагнетанием напряженности, без которого сохранение санкций будет бессмысленным?

Все эти вопросы рассматриваются в данной статье в попытке разъяснить существующие между Западом и Россией противоречия по вопросу санкций, с акцентом на особенностях противопоставленных друг другу стратегических подходов. Как отмечалось ранее, существует множество условий и предпосылок, отмечаемых в равной степени и исследователями, и практиками, которые заводят в тупик страте-

⁹ Официальный сайт Президента России (2019) «Прямая линия» с Владимиром Путиным. 20 июня. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/60795> (дата обращения: 15.07.2019).

¹⁰ По другим оценкам, российские санкции оказывают крайне незначительное влияние на европейский экспорт (как общий, так и сельскохозяйственный), тогда как российские потери могут ежегодно исчисляться цифрами, вдвое превышающими приводимые В. Путиным. См., в частности: [Aslund, 2019; Gros, Di Salvo, 2017]. Более широко проблема освещена в работах: [Kastakova, Baumgartner, Zatzko, 2018; Тимофеев, 2018, с. 120–124].

гии как инициаторов, так и объектов санкций. Вместе с тем в основе проблем этих стратегий лежит не иррациональный расчет или когнитивный диссонанс, или отказ руководства принимать во внимание издержки стратегического характера, а несоответствие между западными и российскими предубеждениями и ожиданиями в отношении санкций. Как свидетельствует анализ данных в рамках изучения наиболее масштабных трендов в исследовательских и политико-аналитических дискурсах, существует концептуальное различие между (западным и российским исследовательскими. – Примеч. пер.) сообществами, которые придерживаются фундаментально различающихся позиций по вопросам значения, целей, процессов и легитимности поведения, связанного с санкциями. Более того, противопоставленные друг другу западное и российское «мировоззрения» на проблематику санкций разрушают стратегическое взаимодействие, подкрепляя стремление сторон к выбору в пользу асимметричных действий, приписывая различным смыслу схожим событиям, вызывая неразбериху с озвучиваемыми угрозами, обосновывая необходимость несения издержек и срывая проработанные инициативы; кроме того, такой подход делает односторонним восприятие той или иной стороной эффективности поведения, связанного с санкциями, с точки зрения успешности их воздействия и получения преимущества над оппонентом. Таким образом, сохранение статус-кво не просто станет подпиткой для усиления взаимного ошибочного восприятия и стратегической враждебности между западными и российскими политическими кругами, но несет в себе риски опасной эскалации, которая может скрываться под маской принятия желаемого за действительное или фиксации на внутриаполитических издержках.

Содержание данной статьи раскрывается в четырех частях. В первой части проводится декомпозиция стратегической логики санкций и подвергаются критике допущения общего характера, которые лежат в основе современных оценок эффективности. Вторая часть обосновывает ценность применения методов анализа данных для систематического извлечения и дезагрегации обширных паттернов формирования систем взглядов, содержащихся в массивных корпусах данных стратегического дискурса. В финальной части резюмируются полученные в результате анализа данных выводы относительно трендов в структуре и содержании исследовательских дискурсов по проблематике санкций и контрсанкций на Западе и в России. В четвертой части излагаются последствия расхождений в стратегическом мировосприятии с точки зрения эффективности соответствующих действий, связанных с применением санкций, как со стороны Запада, так и со стороны России, а также с точки зрения поиска возможных развилок для снижения эскалации.

Для спора нужны (по крайней мере) двое¹¹

Экономические санкции являются инструментом государственной политики в интересах достижения определяемых в широком или узком смысле внешнеполитических целей, который направлен на затруднение условий для экономического и финансового обмена (с участием противостоящей стороны. – Примеч. пер.). Как правило, они проектируются в расчете на нанесение ущерба рационально действующему объекту санкций, для которого выгоды от изменения политики перевесят выгоды от продолжения сопротивления, и при этом санкции должны быть оправданными с точки зрения издержек, которые понесет субъект санкций. «Умные» санкции, по определению Д. Дрезнера, представляют собой разновидность «высокоточного оружия» среди различных методов экономического противодействия. Они «нацелены на нанесение ущерба элитам и ключевым сторонникам режима, являющегося объектом санкций, и при этом характеризуются стремлением причинить минимальные неудобства населению подвергнутой санкциям страны. Как утверждается, под воздействием меняющихся материальных стимулов влиятельные сторонники режима в конечном итоге начнут оказывать на правительство страны – адресата санкций давление, чтобы оно пошло на уступки»¹². В данной логике санкции могут преследовать различные цели, например, заставить объект санкций отказаться от определенных действий в будущем, ограничить поведение объекта санкций, наказать объект санкций или сменить режим в подсанкционной стране, а также послать сигнал в адрес объекта санкций или третьей стороны о неодобрении субъекта санкций или необходимости соблюдения определенных норм. Санкционные стратегии могут быть сформулированы различным образом, в частности, как комплексное наказание или применение постепенного адресного давления на объект санкций, а также наложение штрафов на компании внутри страны или экстерриториальных партнеров, имеющих коммерческие отношения с объектом санкций; могут быть в равной степени направлены как на врагов, так и на союзников, а также на внутренних стейкхолдеров. Соответственно, санкции по определению имеют динамические и стратегические характеристики; относительная полезность как альтернативных форм, так и результатов санкций определяется соотношением ожиданий, предпочтений и поведения субъектов и объектов санкций и третьих сторон.

¹¹ В англ. версии – It Takes (at least) Two to Tango – отсылка к устойчивому выражению «Для танго нужны двое» (“it takes two to tango”). (Примеч. пер.)

¹² Drezner D.W. (2018) Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? Coercion: Power to Hurt in International Politics / K.M. Greenhill, P. Krause (eds). N.Y.: Oxford University Press.

Эффективность санкций не является ни очевидной, ни равнозначной в каждом отдельном случае. Следует отличать успешность санкций – достижение их стратегических целей – от воздействия санкций – наблюдаемых политических издержек, которые несет объект санкций¹³. Будучи результатом стратегического взаимодействия, «успех» санкций не может быть гарантирован политикой какого-то одного государства. Неудивительно, что существующие исследования тематики санкций, как правило, приходят к неутешительным выводам: после Второй мировой войны только в трети случаев введенные санкции достигали цели изменить поведение объекта санкций, а если не учитывать такие варианты развития событий, когда цели субъекта санкций достигаются лишь частично, то доля успешных случаев применения санкций и вовсе составляет лишь 5%¹⁴. Более того, уступки в ответ на применение санкций не вытекают непосредственно из оценки соотношения издержек и выгод, проводимого объектом санкций в условиях стратегического вакуума. Напротив, причинно-следственные связи варьируются в зависимости от контекста. К примеру, большое значение имеет оперативная цель санкционной стратегии. В этом смысле большинство исследований приходят к выводу, что санкции с большей вероятностью будут успешными, если их формулировать в качестве символического жеста либо угрозы сдерживания или принуждения объекта санкций к определенным действиям, а не в формах фактического применения наказания, сдерживания, смены режима или создания новых международных норм¹⁵.

Научная литература полна дискуссиями, однако не вызывает сомнений, что успешность санкций напрямую зависит от субъектов, объектов санкций и третьих сторон. Если рассуждать с позиции субъекта, санкции успешны, если они: а) действуют непродолжительное время, а не имеют ограничения по сроку применения; б) предполагают многостороннее и институционализированное сотрудничество с третьими сторонами; в) нацелены или иным образом воздействуют узконаправленно на акторов, влияющих на политику режима. Аналогичным образом можно прогнозировать, что объект санкций будет более склонен под воздействием санкций изменить соответствующим

¹³ Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. N.Y.: Cambridge University Press.

¹⁴ См. Hufbauer G., Schott J., Elliott K. (1985) *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Institute for International Economics.; Pape R. (1997) *Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security*. Vol. 22. No. 2. P. 90–136. Режим доступа: <https://doi.org/10.2307/2539368> (дата обращения: 15.07.2019).

¹⁵ См. Drezner D.W. (2003) *Hidden Hand of Economic Coercion // International Organization*. Vol. 57. No. 3. P. 643–659. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0020818303573052> (дата обращения: 15.07.2019).; Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. N.Y.: Cambridge University Press.

образом свою политику, если санкции затрагивают его соратников или если объект санкций больше дорожит взаимоотношениями с субъектом санкций, нежели со своими противниками; если издержки от санкций для их объекта весомее, чем принципиальность (спровоцировавшего санкции. – Примеч. пер.) вопроса; и если они нарушают статус-кво в ущерб тем объектам санкций, которые в своей политике нацелены на ревизионизм или оценивают вероятность конфликта в будущем как высокую. В дополнение к этому исследования показывают, что успешность санкций в значительной степени зависит от типа политического режима. Изолированные авторитарные режимы с успехом перекалывают связанные с санкциями издержки на общество и добиваются сплоченности населения перед лицом санкций вследствие «ралли-эффекта»¹⁶, тогда как от демократических режимов, напротив, можно ожидать большей готовности идти на уступки, поскольку они подвержены давлению медианного избирателя, исходящего от группы общества, значительно пострадавшей от санкций¹⁷. Еще одна группа исследований указывает на условия, способствующие нарушению режима санкций третьими сторонами. Фирмы и государства, «вчерную» работающие с подсанкционными государствами в обход санкций, появляются в том случае, если санкции создают высокодоходные коммерческие возможности, при этом третьи страны могут встать на путь нарушения режима санкций и по политическим причинам, в том случае если рассматриваемый кейс имеет для них весомое политическое значение¹⁸.

С практической точки зрения задача обеспечения успешности санкций состоит в управлении динамикой игры в «кошки-мышки» между субъектом и объектом санкций. Как резюмировал один бывший практик (внешней политики. – Примеч. пер.), «цель состоит в сооружении лабиринта, по которому подсанкционная жертва должна прийти к желаемому санкционером изменению политики, тем самым дойдя до конца лабиринта». Это означает, что субъекты санкций призваны придерживаться следующих аксиом: а) четкое определение целей для нанесения ущерба и минимально требуемых корректирующих действий со стороны объекта санкций для облегчения своего положения; б) глубокое понимание уязвимостей, интересов и обязательств объектов санкций; в) параллельное оказание дозированного давления на различные области уязвимости объекта санкций и избе-

¹⁶ «Ралли-эффект» (англ. “rally around the flag” effect) – термин в политической науке, означающий феномен резкого роста поддержки власти в условиях международных конфликтов, внешней угрозы и прочих кризисных ситуаций (Примеч. пер.).

¹⁷ См. описание дискуссии по данному вопросу в работах: [Drezner, 2018; Connolly, 2018, p. 16–22; Copeland, 2014; Ang, Peksen, 2007; Biersteker, van Bergeijk, 2016].

¹⁸ Early B.R. (2015) *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford: Stanford University Press.

жание попыток воздействия на те области, которые являются его сильными сторонами; г) тщательный мониторинг и гибкая калибровка действий в случае неожиданного нахождения объектом решения поставленных перед ним санкциями проблем; д) необходимость убедиться в том, что объект санкций продолжит придерживаться требуемых от него действий по мере постепенного снижения давления; и е) готовность признать неудачу и рассмотреть возможность применения альтернативных стратегий или смириться с необходимостью нести издержки, связанные с сохранением санкций, в долгосрочном периоде¹⁹.

Кроме того, стратегический ландшафт изобилует парадоксами. Как отмечалось выше, санкции в отношении друзей и союзников субъекта санкций – когда происходит отказ от какого-либо элемента, воспринимаемого как ценность, – обычно оказываются более эффективными, чем санкции в отношении врагов. Аналогично санкционные меры, которые кажутся наиболее действенными на стадии оглашения угрозы, на деле могут оказаться подрывающими способность субъекта санкций выдержать противостояние в случае, если придется прибегнуть к их практической реализации. Иначе говоря, угроза санкций вызывает больше доверия и более отличима от «дешевого трепача», если субъект санкций готов нести издержки, связанные с их воплощением в жизнь. При этом более устойчивыми оказываются те санкции, которые связаны с менее значительными издержками на их реализацию. Таким образом, субъекты санкций сталкиваются с «Дилеммой Голдилокс»²⁰, когда им необходимо выдвинуть угрозу такой силы, которая убедит объект санкций в готовности субъекта нести издержки, связанные с применением санкций, в объеме, достаточном для того, чтобы эффективно удерживать объект санкций от определенных действий или принудить его к определенным действиям, и при этом избежать фактического несения таких издержек, которые подрывают их способность эффективно поддерживать санкционное давление. Существует также определенный нюанс, связанный с типом политического режима. К примеру, демократии более эффективны в качестве субъектов санкций, чем в качестве объектов санкций, успешно им противостоящих. Если судить по более широкой подборке литературы о политике принуждения, демократические государства, угро-

¹⁹ Nephew R. (2018) *The Art of Sanctions: A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press. Режим доступа: http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2018/05/The_Art_of_Sanctions-irpublicpolicy.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

²⁰ Голдилокс – имя девочки – героини сказки о трех медведях. Пробуя кашу из трех плошек, Голдилокс выяснила, что предпочитает не горячую и не холодную кашу, а кашу такой температуры, которая ей «в самый раз». По аналогии с этой сказкой говорят о «Дилемме Голдилокс» или «Принципе Голдилокс», когда речь идет о необходимости очень точного баланса в чем-либо (*Примеч. пер.*).

жая применением санкций, выглядят более убедительно из-за наличия у прозрачной и институционализированной системы сдержек и противовесов как сдерживающей, так и утверждающей функции, тогда как непрозрачность авторитарных режимов может негативно сказаться на способности объектов санкций отличать реальные угрозы от блефа и игры на внутреннюю аудиторию, подпитывая тем самым решимость объектов санкций продолжать оказывать сопротивление²¹. Еще один парадокс заключается в том, что санкции, как правило, более эффективны в сочетании с обнадеживающими сигналами и явными указаниями на способы их снятия; однако интеграция таких позитивных стимулов (в санкционную риторику. – *Примеч. пер.*) чревата усугублением проблемы морального риска и опасностью формирования репутации субъекта санкций как игрока, ориентированного на политику умиротворения²². В то же время сама нацеленность санкций на ограничение торговли и доступа объекта санкций на рынки может создавать стимулы для создания и наращивания неформальной, организованной преступной, незаконной деятельности, деятельности на черном рынке, которая обеспечивает эффективный обход санкций и ослабляет механизмы прозрачного международного обмена, в том числе с государствами, не являющимися объектами санкций²³.

Несмотря на предопределенность логики и парадоксы соперничающих дискурсов, есть несколько базовых допущений, которые распространяются на всю существующую литературу о санкциях. Во-первых, считается, что поведение акторов рационально: субъекты и объекты санкций просчитывают издержки, выгоды и вероятности при принятии соответствующих решений о наложении санкций и готовности подчиниться или не подчиниться требованиям, выдвигаемым при наложении санкций. Соответственно, требования субъекта санкций, способного угрожать или реально накладывать на объект санкций более суровое наказание, будут скорее выполнены более слабым объектом санкций. Преимущества в силе – экономической и военной – в основном влияют на оценку субъектом санкций масштабов ущерба, которому он готов подвергнуть объект санкций, что определяет ко-

²¹ См. Schultz K. (2001) *Democracy and Coercive Diplomacy*. N.Y.: Cambridge University Press.; Hart R. (2000) *Democracy and the Successful Use of Sanctions* // *Political Research Quarterly*. Vol. 53. No. 2. P. 267–284. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/106591290005300203> (дата обращения: 15.07.2019).

²² Haftner-Burton E., Montgomery A. (2008) *Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions?* // *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 52. No. 2. P. 213–242. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0022002707313689> (дата обращения: 15.07.2019).

²³ См. Andreas P. (2005) *Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy* // *International Studies Quarterly*. Vol. 49. No. 2. P. 335–360. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00347.x> (дата обращения: 15.07.2019); Long W.J. (1996) *Economic Incentives and Bilateral Cooperation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

нечное решение объекта санкций об игнорировании или выполнении требований санкционера²⁴. Таким образом, невыполнение требований, которые выдвигаются при наложении санкций, порождающих, по признанию обеих сторон, значительные издержки, обычно объясняется внешними политическими факторами, когнитивным диссонансом или же иными причинами, подрывающими способность к рациональному принятию решений.

Во-вторых – и это допущение следует из первого – считается, что как субъекты, так и объекты санкций предположительно имеют единое понимание относительно издержек и выгод. Иерархии предпочтений могут различаться, а санкции – по-разному влиять на различные группы интересов государства – объекта санкций (что требует большей адресности применения), однако сформировалось, по всей видимости, общее понимание, что чем более болезненны издержки, которые несет влиятельный объект санкций, тем выше вероятность, что он пойдет на выполнение требований санкционера для облегчения своего положения. Санкции работают, если они влекут за собой значительные издержки для политически значимых стейкхолдеров, стимулируя их к воздействию на объект санкций с целью изменения его поведения; санкции проваливаются, когда разорвана эта связь между понесенными экономическими издержками и политическим влиянием²⁵. Следовательно, ключевой задачей для субъекта санкций является не разъяснение правительству – объекту санкций того, что выполнение выдвинутых санкционером требований станет наиболее адекватным ответом для устранения понесенного ущерба, а поиск внутри подсанкционной страны наиболее релевантных (с точки зрения воздействия на режим. – Примеч. пер.) общественных сил и нацеливание (санкционных мер. – Примеч. пер.) именно на них.

В-третьих, широко распространено мнение, что угрозы наложения санкций воспринимаются их адресатами как намерения. С учетом неопределенности, искажения восприятия и асимметрии информации убедительность угроз определяется преимущественно действиями субъекта санкций по демонстрации собственной решимости через сигналы, связанные со значительными издержками. В традиционных контекстах переговоров, связанных с принуждением, убедительность угроз может достигаться через донесение до объекта принуждения понимания, что угрожающая сторона уже понесла невозвратные издержки вследствие озвученной угрозы (и что ситуация не может быть отыграна на

²⁴ Byman D., Waxman M. (2001) *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. N.Y.: Cambridge University Press.

²⁵ Drezner D.W. (2018) *Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? Coercion: Power to Hurt in International Politics* / K.M. Greenhill, P. Krause (eds). N.Y.: Oxford University Press.

зад); или же, что свобода действий угрожающей стороны ограничена обязательствами перед внутренними или сторонними стейкхолдерами и что у нее не будет иного выбора, кроме как перейти к введению санкций в случае отказа их объекта от выполнения выдвигаемых требований²⁶. По-видимому, чем более явно это будет выражено, тем убедительнее будет выглядеть угроза и тем выше вероятность выполнения требований объектом, для которого издержки имеют чувствительный характер. Соответственно, центральное место в переговорах между субъектами и объектами санкций занимают коммуникации посредством сигналов и других дипломатических мер.

Эти традиционные допущения, однако, небыстречны. Баланс сил может влиять на масштабы запросов субъекта санкций, равно как и на оценку объектом издержек, которые он понесет, отказавшись выполнять выдвинутые ему требования. Оценивая то, как были восприняты выдвинутые требования, более влиятельный актер может потребовать от объекта санкций новых уступок, а более слабый будет готов умерить свои аппетиты. Кроме того, качество коммуникации – не единственная проблема в процессе международного обмена сигналами. Восприятие сторонами сигналов может в значительной степени зависеть от того, насколько они «на одной волне», в когнитивном и политическом смысле, при их обработке. Так, асимметрия восприятия сторонами легитимности и эффективности более ранних случаев применения санкций может привести к тому, что объекты санкций сделают совсем иные выводы относительно убедительности угроз или значения определенных действий, вне зависимости от того, насколько выражено себя проявляет субъект санкций в демонстрации искренности угроз или прямолинейности применения санкций. В то же время как субъекты, так и объекты санкций могут понести невозвратные издержки и оказаться в ситуации, когда с точки зрения ситуации внутри страны у них связаны руки, что приводит к блокированию мышления и политики, сводя на нет какую бы то ни было значимость дипломатических коммуникаций.

От выстраивания альтернативных причинно-следственных связей между экономическими издержками и готовностью идти на политические уступки обычно предостерегают утверждением о том, что «все в мире одинаково». Но, как отмечает Дрезнер, не все в мире одинаково²⁷. То, каким способом США демонстрируют решимость или как оценивают убедительность и эффективность санкций, может фунда-

²⁶ Sescher T.S., Fuhrmann M. (2017) *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*. N.Y.: Cambridge University Press.

²⁷ Drezner D.W. (2018) *Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? Coercion: Power to Hurt in International Politics* / K.M. Greenhill, P. Krause (eds). N.Y.: Oxford University Press.

ментальным образом отличаться от интерпретации этих действий их адресатами в России, не говоря об отличиях в том, каким образом сама Россия передает свои сигналы. Аналогичным образом могут разниться и формы восприятия и варианты реакции объекта санкций; принятие в отношении оппонента симметричных мер – это лишь одна из опций. В случае России исследователи начинают раскрывать не только противоположные друг другу когнитивные рамки, которые используются для оценки соответствующих интересов и восприятия угрозы, создаваемой санкциями Запада, но и совершенно разные концептуализации соотношения между региональными приоритетами внешней политики, положением страны в глобальных геоэкономических структурах и преобладающими условиями для ведения бизнеса. Последнее, в свою очередь, определяет географический охват, финансовые рычаги и институциональные особенности санкционного поведения Москвы, а также формирует в различных секторах экономики различные представления об угрозах²⁸. Помимо этого, такие объекты санкций, как Россия, могут использовать целый ряд политических инструментов для асимметричного реагирования, ограждая подвергнутые воздействию сектора экономики от ущерба вследствие западных санкций, усиливая ставку в развитии на внутренние ресурсы и диверсифицируя стратегические торговые отношения²⁹. Иные объекты санкций могли бы сделать выбор в пользу несимметричного ответа, предпринимая действия в различных областях. Более того, Москва, похоже, избегает зеркального ответа на санкции, основывающиеся на использовании экономических зависимостей. Есть мнение, что Кремль в проведении своей политики контрсанкций более склонен к применению «дифференцированного возмездия», не столько нацеленного на использование экономического преимущества перед уязвимыми оппонентами на Западе, сколько направленного инструментально на то, чтобы добиться максимального наказания «оплотов» антироссийской политики, минимизируя при этом стратегический ущерб для значимых ведущих держав³⁰. Эти наблюдения асимметричности поведения весьма существенны, поскольку в контексте переговоров выводы от-

²⁸ См. Aalto P., Forsberg T. (2015) The Structuration of Russia's Geo-Economy Under Economic Sanctions // *Asia Europe Journal*. Vol. 14. No. 2. P. 221–237. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/284244312_The_structuration_of_Russia's_geo-economy_under_economic_sanctions/link/56d9d5e808aee1aa5f82955a/download (дата обращения: 15.07.2019).; Golikova V., Kuznetsov B. (2016) Perception of Risk Associated With Economic Sanctions: The Case of Russian Manufacturing // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 33. No. 1. P. 49–62. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1195094> (дата обращения: 15.07.2019).

²⁹ Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. N.Y.: Cambridge University Press.

³⁰ Hedberg M. (2018) The Target Strikes Back: Explaining Countersanctions and Russia's Strategy of Differentiated Retaliation // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 34. No. 1. P. 35–54. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1419623> (дата обращения: 15.07.2019).

носителем достоверности угроз, имеющихся опций и пределов допустимого ущерба делаются самим наблюдателем – объектом санкций. И на эти выводы могут повлиять не только асимметрия информации и искажение восприятия, но и различные предубеждения объекта санкций в отношении имеющихся возможностей и издержек, а также его оценка уместности применения доступных мер реагирования на аналогичные действия. Если понимание субъектами и объектами санкций таких базовых понятий, как значение, процессы, легитимность и эффективность поведения, связанного с санкциями, отличается разительно, то это может подорвать фундамент традиционной стратегической логики санкционных процессов и ожиданий от них.

Методы и данные

Согласно представленным выше аргументам, в основе позиций Запада и России по вопросу санкций лежит сформировавшееся ранее мировоззрение. Оно включает в себя базовые убеждения, ценности и связанное с ними восприятие дефиниций, процессов и значимости санкций, разделяемые внутри каждого из стратегических сообществ. Это мировоззрение формирует преаналитические³¹ взгляды стратегических сообществ на то, что признается в качестве проблем, какие темы требуют акцентированного внимания и какие политические меры должны приниматься для противодействия таким международным вызовам, как санкции. Мировоззренческие установки не являются теориями или логическими объяснениями событий, поскольку они состоят из аксиом, касающихся релевантных типов проблем, акторов, целей и допустимых форм отношений, которые служат основой для построения аргументов относительно причинно-следственных связей. Носители мировоззрения интерпретируют вновь поступающую информацию через призму преаналитических взглядов. Хотя эти убеждения являются глубоко укоренившимся в сообществе знанием, их принципы и актуальность лежат на поверхности и могут быть с легкостью артикулированы^{32, 33}. Разделяемые носителями различных мировоззрений убеждения могут заложить основу для конструктивного диалога и выявления общих интересов соответствующих стратегических сообществ. Напротив, в отсутствие у противостоящих мировоззрений точек соприкосновения могут формироваться далекие друг от друга, если не конфликтующие между собой системы ценностей и когнитивные референции для обновления знания. Это само по себе может создавать препятствия для выявления взаимных интересов или взаимо-

³¹ Априорные (*Примеч. пер.*).

³² Griffiths M. (ed.) (2007) *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*. L.: Routledge.

³³ См. также: [Thompson, 1982; Phillips, Brown, Stonestreet, 1996; Mowle, 2003].

действия с явлением, о котором не может быть сформировано единое мнение через общую отсылку к эмпирическому наблюдению. Как отмечает М. Линд, даже если оппоненты придерживаются единого мнения относительно фактов, они могут разойтись в выводах об этих фактах вследствие различий в исходных установках³⁴. В контексте санкций это может служить объяснением тому, почему различные стратегические сообщества «говорят на разных языках», поддерживают политику, чреватую издержками для обеих сторон, или приписывают различные смыслы, значения, оценки и степени значимости одним и тем же действиям и контрдействиям.

Оцифровка информации дает нам возможность выявления и оценки соответствующих предубеждений, аксиом и логических связей, лежащих в основе дискурсов стратегических сообществ, через применение библиометрии – подраздела библиотечно-информационных наук. Под библиометрией понимается набор методов исследования, видов разбора и инструментов для статистического анализа научных статей, книг и другого онлайн-контента. Эта область сформировалась в конце 1950 – 1960-х годов в рамках естественных наук как средство, с помощью которого исследователи получили возможность взаимодействовать со стремительно разрастающейся и все более глобальной совокупностью научных знаний. По широко распространенному мнению, основателем этой области знаний был американский ученый Ю. Гарфилд, который в 1955 г. опубликовал свою первую статью о ценности анализа цитирования – одного из видов библиометрической методологии, изучающего ссылки ученых на существующие научные работы, которые они делают при публикации результатов своих исследований³⁵. Гарфилд выдвинул тезис, согласно которому изучение паттернов цитирования может помочь выявить критически значимые, но недооцененные исследования, раскрыть аксиомы и внутреннюю структуру знания и проследить его эволюцию в рассматриваемой области исследований (Дерек. – Примеч. пер.). Де Солла Прайс развил эту работу и использовал базу данных вновь созданного Гарфилдом Индекса научного цитирования для выявления сетей сотрудничества исследователей, фокусирующихся на определенном аспекте или области, и демонстрации того, как со временем идеи распространяются среди членов этих сетей³⁶. В более поздних исследованиях библиометрические методы начинают применяться представителями

³⁴ Lind M. (2011) The Five Worldviews That Define American Politics // Salon. 12 January. Режим доступа: https://www.salon.com/2011/01/12/lind_five_worldviews/ (дата обращения: 15.07.2019).

³⁵ Garfield E. (1955) Citation Indexes for Science: A New Dimension in Documentation Through Association of Ideas // Science. Vol. 122. No. 3159. P. 108–111. Режим доступа: <https://doi.org/10.1126/science.122.3159.108> (дата обращения: 15.07.2019).

³⁶ Solla Price D. de (1965) Networks of Scientific Papers // Science. Vol. 149. No. 3683. P. 510–515. Режим доступа: <https://doi.org/10.1126/science.149.3683.510> (дата обращения: 15.07.2019).

наук об обществе, в частности, для выявления национальных различий в предположениях, подходах и основополагающей литературе, лежащих в основе исследований в той или иной научной области, начинает использоваться метод обработки естественного языка³⁷.

Библиометрические методы могут помочь определить, есть ли существенные отличия в том, как российские и нероссийские исследователи строят свои концепции относительно санкций. Одним из способов выявления таких различий может стать изучение совокупности научных исследований о санкциях, опубликованных российскими и нероссийскими сообществами исследователей наук об обществе начиная с 2010 г., когда США с принятием Акта Магницкого ввели первый пакет санкций в отношении России. Это ознаменовало собой начало длительного периода применения Западом санкций против России, став предвестником санкций и контрсанкций, последовавших после 2014 г. в результате Украинского кризиса, вмешательства в выборы и других событий, связанных с проявлением (Россией. – Примеч. пер.) актов международной враждебности. Принимая во внимание критическую значимость американо-российских отношений для международного сообщества, а также расширение и ужесточение с течением времени санкций между США/ЕС и Россией, за этот девятилетний период сформировался значительный корпус российской и нероссийской научной литературы о санкциях.

Мы провели сравнение сводной информации из статей, опубликованных российскими и нероссийскими исследователями, используя три наиболее устоявшихся метода библиометрических исследований:

1. *Анализ выходных данных публикаций*, в ходе которого мы сравнили количество статей, опубликованных каждой из групп исследователей, а также журналы, в которых они публиковались. Это сравнение позволяет оценить относительную важность, приписываемую каждой из групп исследователей теме санкций начиная с 2010 г., а также степень, в которой они вовлечены в дебаты в рамках тех же публикаций.

2. *Анализ цитирования*, в ходе которого мы изучали, в какой степени исследования определенных авторов имеют общие истоки в существующей литературе. Наличие общих ссылок в работах российских и нероссийских авторов дает нам возможность сделать вывод о разделяемом сообществами понимании важности и эволюции соответствующих исследований. Напротив, отсутствие таких общих ссылок свидетельствовало бы о том, что российские и нероссийские исследователи рассматривают санкции с фундаментально различающихся позиций.

³⁷ Schwemmer C., Wiczorek O. (2019) The Methodological Divide of Sociology: Evidence From Two Decades of Journal Publications // *Sociology*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0038038519853146> (дата обращения: 15.07.2019).

3. *Контент-анализ*, в рамках которого мы исследовали уровень содержательной конвергенции в названиях и аннотациях к статьям в каждой группе исследователей. Этот вид анализа помогает установить области наиболее важных определений, тем и других содержательных характеристик исследований в каждой группе, а также степень, в которой эти области являются общими для обеих групп.

Чтобы построить релевантный корпус данных, на котором можно было бы использовать эти методы библиометрических исследований, мы применили стандартный поисковый запрос к двум наиболее качественным глобальным базам данных индексации цитирования: Web of Science, принадлежащей компании Clarivate Analytics, и SCOPUS, собственником которой является научное издательство Elsevier. Обе базы данных работают по подписке и имеют кураторов и ответственных редакторов по дисциплинам, которые отвечают за включение в базу только тех журналов, которые подвергаются критическому рецензированию и отвечают ряду других стандартов, включая редакционную направленность, импакт-фактор журнала, длительность истории существования и престижность на местном уровне. Несмотря на то, что базы данных предоставляют только метаданные по статьям (название, дата публикации, имена авторов, аннотация, ключевые слова, ссылки и информация о финансировании), эти данные структурируются, очищаются и форматируются таким образом, чтобы можно было проводить библиометрический анализ. В частности, обе базы данных позволяют исследователям проводить сложный поиск (с использованием фильтров для выявления наиболее релевантных статей по теме), а также анализ в рамках веб-платформы. Последняя опция дает возможность фильтровать результаты по географическому расположению организации, с которой по заявлению автора он аффилирован; мы использовали эту возможность, чтобы разделить статьи на «русские» и «нероссийские». Большинство статей в каждой базе данных представлены на английском или английском и еще одном языке, однако база Web of Science также открывает доступ к Российскому индексу научного цитирования (РИНЦ) – базе данных о цитировании, созданной в партнерстве с порталом eLibrary.ru, которая фокусируется на наиболее цитируемых и влиятельных научных журналах, издаваемых в России. Подавляющее большинство такой литературы публикуется на русском языке, тогда как журналы, включенные в РИНЦ, предоставляют все метаданные по статьям, как в русскоязычной, так и в англоязычной версиях, структурированные в том же виде, который используется для статей, имеющих только англоязычную версию. В дополнение к статьям русскоязычных авторов, представленным в Web of Science и SCOPUS, мы обратились к базе данных РИНЦ для расширения и углубления корпуса (использован-

ных в исследовании. – Примеч. пер.) российских статей. После проведения поиска, фильтрации и очистки данных мы сформировали дата-сет общим объемом 2060 статей, из которых 41% составили российские (854 статьи) и 59% – нероссийские (1206 статей).

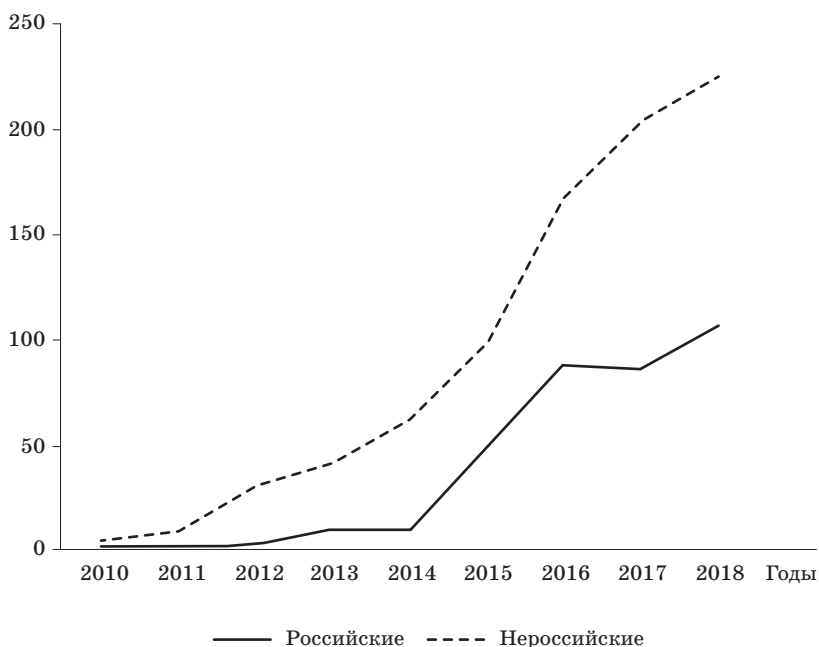
Результаты анализа: взгляд на санкции на Западе и в России

Проведенный нами анализ – часть продолжающейся программы международных исследований, целью которых является формирование и улучшение взаимопонимания между российскими и нероссийскими академическими и политическими сообществами. Имеющиеся публикации показывают, что между российскими и нероссийскими исследованиями по тематике санкций существуют значительные различия. Эти различия имеют как методологический, так и содержательный характер, что, в свою очередь, может свидетельствовать о существовании «двух мировоззрений» в исследованиях по тематике международных санкций. Ниже приводится краткое изложение наиболее существенных различий (в мировоззрениях двух сообществ. – Примеч. пер.), выявленных в ходе предварительного исследования.

Вывод 1. Различия в выборе российскими и нероссийскими исследователями тематики санкций журналов для размещения публикаций свидетельствуют о том, что российский санкционный дискурс развивался независимо и в значительной степени скрыт от нероссийских исследователей.

Самый простой вид анализа российских и нероссийских исследований по тематике санкций заключался в изучении выходных данных публикаций. Они дали возможность сравнить количество научных статей о санкциях, опубликованных российскими и нероссийскими авторами начиная с 2010 г., установить, кем они были написаны и где опубликованы. Первый вопрос, который мы рассматривали, состоял в том, как изменился объем статей, публикуемых каждой из групп, после того как США и их союзники ввели санкции в отношении России в ходе Украинского кризиса 2014 г. Как показывает рис. 1, ежегодная численность статей, опубликованных каждой из групп, свидетельствует о том, что нероссийские исследователи последовательно публиковали больше статей по тематике санкций в период до 2014 г. Санкции, введенные в 2014 г., изменили этот паттерн: в обеих группах количество публикаций в 2015–2019 гг. значительно увеличилось по сравнению с периодом 2010–2014 гг. Рисунок 1 позволяет сделать два вывода о российском санкционном дискурсе. Во-первых, тема санкций не была центральной в российских академических исследованиях, особенно до 2014 г. Однако численность российских и нерос-

Рис. 1. Российские и нероссийские публикации по теме санкций, кол-во в год (2010–2019 гг.)



Источник: составлено авторами.

сийских публикаций о санкциях отреагировала на события 2014 г. схожим образом. Это позволяет нам сделать вывод, что интенсивность исследований в обоих сообществах может быть стимулирована происходящими крупными событиями.

Более отчетливые различия между двумя группами проявляются, если рассматривать, в каких журналах публиковали свои исследования по тематике санкций представители каждой из групп. Всего в нашем дата-сете 2060 статей. Они опубликованы в 822 журналах. Более 25% (522 статьи) от общего объема публикаций сконцентрированы в ядерной группе из всего лишь 31 журнала, в каждом из которых в период с 2010 по 2019 г. было опубликовано 10 и более статей по тематике санкций. В этой ядерной группе 19 журналов издаются в России и не являются широкодоступными за пределами страны; в общей сложности в них было опубликовано 409 статей, или 72% статей, опубликованных в журналах ядерной группы, и 20% от общего количества статей в дата-сете. Всего в нашем дата-сете было представлено 82 российских журнала, в них опубликовано около 25% (578 статей) от общего количества публикаций, что свидетельствует об оживленной дискуссии по тематике санкций среди российских ученых. Однако этот дискурс по большей части недоступен для западных

Таблица 1. Журналы, в которых было опубликовано 10 и более статей о санкциях, 2010–2019 гг. (общее количество = 2060)

Позиция журнала (по кол-ву статей по тематике санкций в дата-сети)	Журнал	Российский?	Общее кол-во статей о санкциях (2000–2019 гг.)	Кол-во статей, опубликованных российскими авторами	Кол-во статей, опубликованных нероссийскими авторами	Статьи, опубликованные российскими авторами, %
1	Мировая экономика и международные отношения	Да	67	65	2	97
2	Экономика сельского хозяйства России	Да	41	41	0	100
3	Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий	Да	30	30	0	100
4	Вопросы экономики	Да	29	29	0	100
5	International Affairs		24	0	24	0
6	США и Канада: экономика, политика, культура	Да	22	21	1	95
6	Аграрный вестник Урала	Да	22	22	0	100
6	Современная Европа	Да	22	21	1	95
9	Вестник Финансового университета	Да	19	19	0	100
10	ЭКО	Да	18	18	0	100
10	Вестник МГИМО-Университета	Да	18	16	2	89
12	Экономика. Бизнес. Банки	Да	17	17	0	100
13	Балтийский регион	Да	16	16	0	100
13	Азия и Африка сегодня	Да	16	16	0	100
15	Osteuropa		15	3	12	20
16	Survival		14	2	12	14
16	Bulletin of the Atomic Scientists		14	2	12	14
16	Turkish Policy Quarterly		14	0	14	0
16	Terra Economicus	Да	14	14	0	100
20	Problems of Post-Communism		13	2	11	15
20	Middle East Policy		13	0	13	0
20	Экономика региона	Да	13	12	1	92
20	Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз	Да	13	13	0	100
24	International Politics		12	0	12	0
24	European Security		12	0	12	0
26	Eurasian Geography and Economics		11	2	9	18
26	Экономическая Политика	Да	11	11	0	100
26	International Trends	Да	11	11	0	100
26	Routledge Handbook of Russian Foreign Policy		11	3	8	27
30	Economist (United Kingdom)		10	0	10	0
30	Международные процессы	Да	10	9	1	90
	Всего	19	572	415	157	

Источник: составлено авторами.

академических исследователей. Каждый из российских журналов из ядерной группы входит по крайней мере в один из двух крупнейших используемых на Западе академических индексов (Scopus и Web of Science), однако получить к ним доступ все равно трудно³⁸.

И это особенно проблематично, поскольку почти две трети (523 из 822 статей) связанных с санкциями публикаций в нашем дата-сете, написанных российскими авторами, являются русскоязычными. Соответственно, существует значительный корпус российских исследований по тематике санкций, к которым не обращаются ведущие нероссийские исследователи. В дополнение к этому стоит отметить, что существует незначительное географическое разнообразие в предпочтительном выборе журналов для публикаций российскими и нероссийскими исследователями тематики санкций. К примеру, 71% (584 из 822) статей о санкциях в нашем дата-сете, написанных российскими авторами, были опубликованы в журналах, в которых другие публикации по тематике санкций также принадлежат исключительно российским исследователям. Еще 16% (128 из 822) статей – в журналах, в которых 90% остального санкционного контента принадлежит другим российским авторам. И напротив, нероссийские исследователи публикуются в российских журналах в равной степени нечасто. Нероссийские исследователи тематики санкций появляются только в 6 из 19 российских журналов ядерной группы: всего 8 публикаций. Это подталкивает нас к выводу, что российские и нероссийские исследователи санкций вовлечены в дискуссию только в рамках местных исследовательских сообществ, а не являются частью единого международного эпистемологического сообщества.

Вывод 2. Представители российского и нероссийского исследовательских сообществ цитируют разные источники, которые предполагают отличающиеся базовые допущения относительно международных санкций и их использования.

Вывод, согласно которому российское сообщество исследователей тематики санкций изолировано от нероссийского исследовательского сообщества, получает дополнительные подтверждения по итогам изучения паттернов цитирования среди соответствующих групп исследователей. Публикационный анализ позволяет говорить о наличии двух

³⁸ В базе данных Web of Science исследователь должен иметь подписку на Российский индекс научного цитирования и выполнять отдельный поиск для получения подборки русскоязычного контента; как база данных Scopus, так и база данных Web of Science представляют результаты поисковых запросов, отсортированные по релевантности, что в огромной степени зависит от импакт-фактора журнала, в котором опубликована статья. Такой подход к оценке ставит в неравное положение журналы, издающиеся не на английском языке. На практике это означает, что лишь незначительное количество нероссийских исследователей смогут найти обширный корпус российской литературы по тематике санкций, опубликованной после 2014 г.

отдельных сообществ исследователей тематики санкций в России и за ее пределами, однако это не обязательно означает, что российские и нероссийские исследователи придерживаются отличающихся подходов к изучению санкций. Чтобы протестировать эту идею, были использованы два дополнительных метода библиометрического анализа. Первый из них – анализ цитирования, в рамках которого изучаются ссылки авторов на ранее опубликованные исследования, чтобы оценить состояние и эволюцию знания в рамках научной дисциплины, включая разделяемые членами научного сообщества предположения, рамки и практики, характеризующие доминирующую в данной научной области парадигму, а также зарождающиеся подходы, теории и методы, характеризующие будущий фронт исследований в данной области. Сравнение наиболее цитируемых источников в собрании статей российских и нероссийских авторов позволяет определить, опираются ли представители обеих групп на общую базу знаний по тематике санкций. Если это так, то, вероятно, есть по крайней мере некоторые пересечения в журналах и, соответственно, в наиболее заметных работах и авторах, на которые они ссылаются. Дополнительно следует отметить, что доля публикаций в дата-сете, цитирующих эти общие для обеих групп исследователей источники, должна быть примерно одинаковой как в российском, так и в нероссийском корпусе статей, хотя можно допустить и умеренные отклонения, поскольку в период с конца холодной войны до 2019 г. Россия стала единственной великой державой, которая подверглась значительным внешним санкциям.

В табл. 2 представлен общий свод источников (журналов), цитируемых в публикациях российских и нероссийских авторов. Он дает верхнеуровневое понимание относительно корпуса литературы, лежащего в основе исследований каждой из групп. В табл. 2 представлены 20 наиболее цитируемых в каждой группе журналов, а также количество сделанных группой ссылок на каждый из журналов. Между двумя списками нет пересечений; российские авторы чаще всего цитируют журналы, публикуемые исключительно в России, тогда как ни одного из них нет в списке наиболее цитируемых журналов нероссийских авторов. Отсутствие российских журналов в списке наиболее цитируемых источников нероссийских авторов поразительно, принимая во внимание большой объем опубликованной российскими авторами в российских журналах литературы по тематике санкций начиная с 2014 г. Выявленные паттерны цитирования позволяют сделать вывод о том, что, вероятно, российские и нероссийские исследователи тематики санкций в своей работе основываются на различной фундаментальной концептуализации литературы о санкциях и что сегодня процесс изучения представителями одной группы последних результатов исследований другой группы является незначительным, если присутствует вообще.

Таблица 2. Журналы, цитируемые российскими и нероссийскими авторами в статьях по тематике санкций, 2010–2016 гг.

Ранг среди статей нероссийских авторов	Наиболее распространенные источники (журналы): статьи нероссийских авторов	Кол-во ссылок на источник (журнал) в статьях, опубликованных в нероссийских журналах	Статьи, опубликованные в нероссийских журналах, цитирующие источник (журнал), %
1	International Affairs	32	2,7
2	Osteuropa	17	1,
3	Bulletin of the Atomic Scientists	16	1,3
4	Turkish Policy Quarterly	16	1,3
5	Middle East Policy	14	1,2
6	European Security	13	1,1
7	International Politics	13	1,1
8	Survival	13	1,1
9	Economist (United Kingdom)	12	1,0
10	Problems of Post-Communism	11	0,9
11	Eurasian Geography and Economics	10	0,8
12	Global Responsibility to Protect	10	0,8
13	Insight Turkey	10	0,8
14	International Relations	10	0,8
15	IHS Jane's Defence Weekly	9	0,7
16	Review of International Studies	9	0,7
17	Third World Quarterly	9	0,7
18	American Foreign Policy Interests	8	0,7
19	American Journal of International Law	8	0,7
20	Cambridge Review of International Affairs	8	0,7
	Всего	248	20,6
	Общее количество ссылок в корпусе статей	40 387	
	Процент ссылок в корпусе статей на топ-20 источников	0,6%	
	Количество статей в корпусе статей нероссийских авторов	1206	
	Среднее количество ссылок в статье нероссийского автора	33	

Раздел 1. САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЛИЯНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Ранг среди статей российских авторов	Наиболее распространенные источники (журналы): статьи российских авторов	Кол-во ссылок на источник (журнал) в статьях, опубликованных в российских журналах	Статьи, опубликованные в российских журналах, цитирующие источник (журнал), %
1	Мировая экономика и международные отношения	69	8,1
2	Экономика сельского хозяйства России	41	4,8
3	Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий	32	3,7
4	Вопросы экономики	30	3,5
5	Аграрный вестник Урала	22	2,6
6	Современная Европа	22	2,6
7	США и Канада: экономика, политика, культура	22	2,6
8	International Trends	20	2,3
9	Вестник Финансового университета	19	2,2
10	Эко	18	2,1
11	Экономика. Бизнес. Банки	17	2,0
12	Азия и Африка сегодня	16	1,9
13	Балтийский регион	16	1,9
14	Вестник МГИМО- Университета	16	1,9
15	Terra Economicus	15	1,8
16	Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз	14	1,6
17	Экономика региона	12	1,4
18	Экономическая политика	11	1,3
19	АПК: экономика, управление	9	1,1
20	Управленец	9	1,1
	Всего	430	50,4%
	Общее количество ссылок в корпусе статей	10 146	
	Процент ссылок в корпусе статей на топ-20 источников	4,2%	
	Количество статей в корпусе статей российских авторов	854	
	Среднее количество ссылок в статье российского автора	11,9	

Источник: составлено авторами.

Вывод 3. Представители российского и нероссийского исследовательских сообществ изучают различные темы, что предполагает усиление расхождений между ними в будущем.

Вторым видом анализа, использованным нами для оценки содержательных различий между российской и нероссийской литературой по тематике санкций, стало тематическое моделирование, которое математически описывает частоту использования и совместное употребление слов и фраз в неструктурированном тексте. Мы сравнивали содержание статей по тематике санкций российских и нероссийских авторов с двух точек зрения: с точки зрения анализа названий статей, которые дают либо наиболее емкое, либо провокационное изложение сути исследования, и с точки зрения анализа аннотаций к статьям, также являющихся концентрированным изложением исследования, но дающим авторам больше пространства для уточнения деталей их подхода.

Для обоих источников контента мы применили метод машинного обучения, использующий статистический анализ для установления паттернов использования и совместного употребления слов в тексте исследовательских статей. В случае анализа названий статей мы выполнили картирование совместного употребления ключевых слов, показывающее часто встречающиеся кластеры терминов, употребляемых совместно в рамках одного заголовка. Мы визуализировали это совместное употребление терминов в виде конкретных кластеров терминов на рис. 2.

На рис. 2а, представляющем статьи нероссийских авторов, показаны шесть выраженных терминологических кластеров, их размер указывает на относительную значимость кластера в рамках группы. Два крупнейших кластера частично пересекаются, фокусируясь на международных экономических аспектах российских санкций (кластер 1) и последствиях санкций с точки зрения проблем международной безопасности и баланса сил (кластеры 4 и 2). Три дополнительных кластера касаются проблематики санкций в отношении Ирана и Северной Кореи и ядерной безопасности (кластеры 3 и 5), а также роли ООН в санкционных процессах (кластер 6). Напротив, на нижней диаграмме показаны результаты аналогичного анализа применительно к названиям статей российских авторов. На этой диаграмме представлено всего два терминологических кластера, и они значительно отличаются от кластеров, выявленных для статей нероссийских авторов. Более крупный (кластер 1) кластер фокусируется на экономических эффектах санкций, однако включает в себя термины «аграрный», «регион» и «развитие», что свидетельствует об исследовательском фокусе в рамках данного кластера на внутриэкономических последствиях санкций и мерах правительства России по их смягчению. Второй

Еще одна точка зрения (на содержание статей российских и нероссийских авторов по тематике санкций. – Примеч. пер.) может быть сформирована путем контент-анализа аннотаций к статьям из каждой группы, для чего мы использовали тематическое моделирование по методу Латентного размещения Дирихле (Latent Dirichlet Allocation, LDA). Тематическое моделирование представляет собой технику выделения наиболее характерных тем в широкой подборке связанных документов на основе изучения паттернов слов, выбираемых авторами³⁹. Мы создали отдельные тематические модели для статей российских и нероссийских авторов из нашего дата-сета, используя тексты аннотаций к статьям из обеих групп. Для каждой из групп мы создали модели, содержащие от 5 до 40 тем, и провели оценку точности и сопоставимости каждой из моделей. Основываясь на этой оценке, мы сформировали финальные модели для каждой из групп, содержащие по десять тем. Они представлены в табл. 3. Данная таблица содержит упорядоченный список тем, выявленных для статей из обеих групп, каждая из которых раскрывается пятью словами (или морфемами. – Примеч. пер.), наиболее тесно связанными с темой и описывающими ее содержание. Проанализировав получившиеся темы, мы добавили в конце каждой тематической группы слов тег, обозначающий принадлежность темы к более широкой тематической категории, такой как международная политическая экономия (МПЭ) или внутренняя экономика (ВЭ).

Несмотря на некоторые пересечения тематических областей на широком категориальном уровне, российские и нероссийские исследователи фокусируются на различных аспектах феномена санкций. Фокус российских исследований тематики санкций направлен на экономику: все десять тем в рамках модели попадают либо в категорию внутренней экономики, либо в категорию международной политической экономии. Шесть тем из категории внутренней экономики охватывают основные направления действий российского правительства по снижению эффекта от санкций, включая меры поддержки национальных производителей продуктов питания (темы 1 и 3), а также меры, направленные на региональное экономическое развитие (темы 4, 7 и 10), и международной политической экономии (темы 6 и 8). Категория

³⁹ В рамках метода LDA делается допущение, что авторы, пишущие на определенную тему, будут использовать в своих работах схожие слова, и выявляются группы слов, наиболее часто встречающихся в документах рядом друг с другом. «Темы», определяемые в рамках модели LDA, представляют собой группы слов, с помощью которых можно четко разграничить различные документы в подборке, и каждое слово в теме имеет свой вес, отражающий его значимость. Агрегируя эту информацию по подборке текстов российских авторов и затем сравнив степень сфокусированности каждой группы на той или иной теме, можно сделать содержательный, эмпирически обоснованный вывод относительно того, придерживаются ли группы единого или различных мировоззрений относительно санкций.

Таблица 3. Тематическое моделирование и ассоциируемые с темами слова в статьях российских и нероссийских авторов, сформулированные на основе анализа аннотаций

Ранг среди статей нероссийских авторов	Термины*, раскрывающие тему: статьи нероссийских авторов	Ранг среди статей российских авторов	Термины*, раскрывающие тему: статьи российских авторов
1	Russia* -- region* -- intern* -- politic* -- relation* (МО)	1	Product* -- meat -- dairi* -- milk -- import* (ВЭ)
2	Russia* -- sanction* -- econom* -- region* -- develop* (ВЭ)	2	Russia* -- sanction -- new -- foreign -- China (МПЭ)
3	Industri* -- develop* -- econom* -- region* -- innov* (ВЭ)	3	Food -- import -- countri* -- Russian* -- state (ВЭ)
4	Polici* -- govern* -- issu* -- author* -- include* (МО)	4	Rusian* -- develop* -- econom* -- mar- ket* -- sanction (ВЭ)
5	Statist* -- compani* -- process* -- Rus- sia* -- financi* (ВЭ)	5	Polici* -- sanction -- Russia* -- trade -- oil (МПЭ)
6	Defenc* -- missil* -- replac* -- metro- politan* -- Moscow* (Б)	6	Sanction -- Russia* -- state -- polit* -- econom* (МПЭ)
7	Russian* -- econom* -- develop* -- new* -- save* (ВЭ)	7	Russia* -- region* -- intern* -- relat* -- polit* (ВЭ)
8	Russian* -- research* -- econom* -- state* -- inform* (ВЭ)	8	Econom* -- develop* -- region* -- Russian* -- industri* (ВЭ)
9	intern* -- Russian* -- trade* -- monei* -- regul* (МПЭ)	9	Russia* -- relat* -- econom* -- sanction -- Ukrain* (МПЭ)
10	Russia* -- China* -- right* -- relat* -- strateg* (МО)	10	Budget* -- econom* -- region* -- integr* -- develop* (ВЭ)

Примечание. (МПЭ) – международная политическая экономия; (Б) – безопасность; (ВЭ) – внутренняя экономика; (МО) – международные отношения.

* Морфемы терминов (Примеч. пер.).

Источник: составлено авторами.

тем внешнеэкономической направленности фокусируется на усилении экономических связей России и Китая (тема 2), наращивании экспорта нефти (тема 5), а также включает в себя не вполне понятную тему, в которой экономические термины соседствуют со словом «Украина».

Темы, определенные для статей нероссийских авторов, получились более разнообразными и отражающими мейнстримные направления исследований тематики санкций, в том числе связанные с санкциями экономические аспекты, аспекты международных отношений и аспекты безопасности. Из шести тем экономических категорий пять касаются российской внутренней экономики, но лишь с ограниченным пересечением с работами российских авторов. К примеру, в статьях нероссийских авторов вопросы регионального экономического развития охватывают четыре темы, при этом схожей с темами статей российских авторов выглядит лишь одна из них (тема 2, схожая с темой 9

в списке для корпуса статей российских авторов), тогда как другие касаются проблематики инноваций в регионах (тема 3) и исследований и разработок (темы 7 и 8), не представленной в статьях российских авторов. Оставшиеся четыре темы в списке для корпуса статей нероссийских авторов (темы 1, 4, 9 и 10) относятся к категориям международных отношений и безопасности, которые не фигурируют в числе ключевых тем исследований российских авторов.

В целом можно отметить, что темы исследований, извлеченные из аннотаций к статьям из нашего дата-сета, подтверждают значительное расхождение в сферах исследовательского интереса и подходах российских и нероссийских исследователей тематики санкций, дополнительно усиливая сделанный нами ранее на основе анализа паттернов публикационной активности и цитирования вывод о том, что западное и российское стратегические сообщества существуют «в разных мирах».

Развитие дискуссии и выводы

В данном исследовании применены методы дата-аналитики для выявления паттернов стратегических дискурсов вокруг тематики санкций на Западе и в России. Опираясь на результаты библиометрического анализа, мы определяем систему взглядов и характер исследований внутри стратегических сообществ и между ними. Мы также раскрываем закономерности в основных темах и приоритетах, которые формируют контуры для соответствующих мировоззрений относительно значения, процессов, легитимности и значимости санкций.

Этот предварительный анализ подчеркивает, что западное и российское стратегические сообщества существуют «в разных мирах» в своей оценке санкций. В соответствующих исследованиях крайне мало пересечений или даже общих ссылок на сторонние источники. Западное и российское сообщества имеют мало общего, публикуются в разных журналах, ссылаются на разные источники и изучают различные аспекты, связанные с тематикой санкций. Представители обоих сообществ ссылаются на схожую литературу при общей констатации провала политики санкций, однако приходят к различным выводам относительно причин и модальностей неэффективности санкций.

В содержательном плане западное и российское сообщества находятся еще дальше друг от друга. Тщательный качественный анализ ключевых работ в относящейся к тому или иному сообществу литературе о санкциях показывает, что российские исследователи в большинстве своем настроены категорически пессимистично относительно способности санкций влиять на изменение внешней политики, тогда как западные комментарии в целом отмечены дискуссией о том,

что в иных условиях санкции могли бы быть успешными. Более того, как можно судить по результатам проведения дата-аналитики, западные исследования рассматривают различные причины и эффекты от санкций с ключевым фокусом на стратегических измерениях, в то время как в российском академическом анализе наблюдается тенденция к узконаправленной кластеризации вокруг макроэкономических последствий санкций, а также вокруг темы полезности асимметричного ответа, в том числе импортозамещения, изменения внутреннего регулирования, развития национальных инноваций и стратегической диверсификации торговли – ухода от торговли с Западом в сторону торговли с Индией и Китаем. Наконец, позиции российских исследователей разнятся в диапазоне от постановки под сомнение легитимности санкций в принципе как угрозы суверенитету до признания того, что при определенном ограниченном круге условий, например, в случае многостороннего или межправительственного консенсуса, тактическое применение временных санкций может быть юридически обоснованным. Напротив, проблематика нарушения суверенитета не является широко представленной в западном дискурсе о стратегической роли санкций, при этом значительное внимание уделяется жизнеспособности и эффективности принимаемых в одностороннем порядке санкций, что, в частности, практикуется США.

Эти выводы служат предостережением от принятия одномерных стратегических взглядов на санкции. Соответствующая литература вместо единообразной оценки субъектов и объектов санкций указывает на асимметричные и характерным образом отличающиеся друг от друга системы взглядов. Она ставит под сомнение, например, то, что российские санкции по своей природе носят взаимный характер. Западное и российское сообщества, как правило, «говорят на разных языках», по-разному интерпретируя одни и те же события, связанные с санкциями, и делая на основе их анализа различные выводы и прогнозы развития ситуации.

Эти концептуальные несоответствия также имеют определенные последствия для санкционных стратегий Запада и России. Чтобы западные угрозы применения санкций и связанные с ними сигналы стали более убедительными, от Запада может потребоваться большая степень эмпатии и более глубокое понимание того, как эти сигналы интерпретируются в России. На Западе санкции в целом воспринимаются как предоставление объекту санкций выбора – соглашаться или не соглашаться на выдвинутые в его адрес требования. А в российском дискурсе считается, что выбирать можно в основном варианты политических мер для смягчения негативного эффекта санкций. Следовательно, выверенные шаги Запада, направленные на демонстрацию решимости через дипломатические приемы и призванные свидетель-

ствовать об уже случившихся невозвратных издержках или «связанных руках», могут на самом деле быть контрпродуктивными и служить подтверждением для преобладающих в России концепций, которые говорят об отсутствии иного выбора, кроме как сохранять стойкость и упорство перед лицом того, что широко воспринимается как нелегитимное и ревизионистское наступление со стороны Запада. Российское стратегическое сообщество, настроенное в первую очередь на поиск способов ликвидации негативных последствий санкций в долгосрочной перспективе через макроэкономические меры, перераспределение, формирование автаркии или поиск поддержки со стороны третьих стран, может быть в целом склонно игнорировать краткосрочные издержки от невыполнения выдвигаемых в адрес России требований в пользу предполагаемых долгосрочных выгод от сокращения безысходной зависимости от Запада.

Помимо этого, асимметрия предубеждений Запада и России может подорвать основы существующей практики наложения таргетированных санкций. Иными словами, ключевой задачей при реализации «умных» санкций Запада может стать не просто раскрытие «черного ящика» непрозрачной системы принятия Кремлем решений, чтобы точнее выявить адресатов санкций, обладающих политическим влиянием. Напротив, более глубокий концептуальный разрыв между легитимностью санкций и вниманием России к смягчению их воздействия позволяет сделать вывод о том, что разрозненные инициативы, направленные на принуждение, которые не несут комплексного разрушительного воздействия на торговые потоки, не только упрощают задачу Кремля по уклонению от негативных последствий, но и позволяют ему говорить о недостаточной приверженности ряда западных стран санкциям в отношении России. Таким образом, «умные» санкции, хоть и менее затратные, и более удобные для Запада в плане наложения и поддержания, для России могут быть прямым стимулом не поддаваться требованиям об изменении политики.

Расхождение во взглядах на санкции создает проблемы и для российских политиков. Следует признать, что на основании проведенного анализа невозможно сделать вывод о мотивациях, лежащих в основе академического дискурса, поскольку неясно, являются ли выявленные тренды в дискурсе искренними убеждениями независимых исследователей или же инструментально сконструированными нарративами. Однако, чем бы это ни было обусловлено, узкая кластеризация взглядов на санкции свидетельствует об ограниченности национального дискурса. Это может оказать «медвежью услугу» лицам, принимающим решения в России, лишив лидеров страны внешних оценок полного спектра возможностей и издержек, с которыми они могут столкнуться при применении санкций и ответе на санкции.

С одной стороны, ограниченность дискурса может высветить краткосрочные проблемы западных санкций и возможности для смягчения негативных последствий через макроэкономические меры – в ущерб анализу долгосрочных, неявных издержек или системной оценке последствий западных санкций с точки зрения их способности обострить структурные экономические и политические проблемы страны. Узкая направленность фокуса на проблему смягчения последствий санкций в этом случае может приводить к искажению оценки значимости таких фактов, как очевидность «ралли-эффекта» в случае с западными санкциями, восприятие их в аналитическом вакууме и в отрыве от коррелирующих либо более широких паттернов поддержки агрессивной внешней политики режима, что обусловлено ранее сформировавшимся консенсусом широких общественных кругов и элиты относительно «воссоединения» с Крымом и/или внутренних экономических возможностей. Следовательно, фиксация на смягчении последствий санкций может привести либо к переоценке, либо к недооценке инструментальных выгод для режима от разрозненности западных санкций, маскируя нечувствительность элиты и более широких общественных кругов к зарубежным угрозам, влияние медиа на формирование общественного мнения в России и/или фундаментальную природу политической поддержки руководства⁴⁰. С другой стороны, игнорирование санкций на основании их восприятия как нелегитимных и неэффективных может привести к отождествлению «дешевого трюка» и высокомерия с искренней заинтересованностью в конструктивном взаимодействии, как это может быть воспринято потенциальными участниками диалога на Западе.

Вместе с тем концептуальная несовместимость и наличие сопутствующих рисков эскалации не означают, что политика взаимных санкций обязательно приведет к тупику. Внимание как в западном, так и в российском стратегическом сообществе приковано, скорее, к темам общих издержек и негативных эффектов от санкций, нежели к констатации их успешности, и это может стать тем фундаментом, на основе которого в будущем начнется диалог о поиске развилки для деэскалации конфликта. Ключом к успеху здесь вполне может стать поиск сфер пересечения модальностей ограничения и контроля издержек с точки зрения макроэкономической стабильности, диверсификации торговли и последствий от наносимых «ответных ударов» на санкции. Однако в свете противоположности мировоззренческих

⁴⁰ См. Sherlock T. (2019) Russian Society and Foreign Policy: Mass and Elite Orientations After Crimea // Problems of Post-Communism. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/10758216.2018.1561190> (дата обращения: 15.07.2019).; Frye T. (2017) Do Economic Sanctions Cause a Rally Around the Flag? Commentary, Columbia/SIPA Center on Global Energy Policy. Режим доступа: <https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/Sanction-sandRallyAroundtheFlagTimFrye0817.pdf> (дата обращения: 15.07.2019).

установок Запада и России такой диалог возможен только в результате прорыва во взаимоотношениях вследствие успехов на других фронтах или же какого-либо жеста одной из сторон, наполненного драматизмом и патетикой, и направленного на то, чтобы «разрубить узел» санкционных противоречий. Призыв к поэтапному ослаблению санкций, скорее всего, не будет услышан, поскольку такой подход может быть легко интегрирован в существующие стратегические рамки. Стоит добавить, что более плодотворным полем для анализа может стать оценка условий эффективности совместных санкций против третьих сторон, таких как Иран или Северная Корея. С учетом нестабильности статус-кво и все возрастающих издержек ситуации оторванности Запада и России друг от друга в их санкционной политике настало время для переосмысления установок стратегического взаимодействия. Поэтому сближение на уровне мировоззрения может стать первым шагом на пути преодоления санкционного тупика и ухода с траектории опасной эскалации.

Раздел 2

**Санкции США и ЕС
против России**

Новый DETER.

Смогут ли санкции помочь сдерживанию России?¹

Иван Тимофеев

Окончание расследования специального прокурора Роберта Мюллера задаёт новые контуры политических дискуссий в Соединённых Штатах. Со стороны республиканцев звучат сигналы о том, что ещё до завершения расследования демократы заявляли о связях президента США с Россией как о свершившемся факте, тем самым дискредитируя американского лидера². По всей видимости, республиканцы используют результаты расследования для контратаки на позиции демократов. Кампанию 2020 года они смогут начать теперь в наступательном, а не в оборонительном ключе, освободив выигрышные для себя внутривнутриполитические темы от давления токсичного сюжета о «сговоре с Россией».

Впрочем, самой России и российско-американским отношениям вряд ли станет легче. Тема «вмешательства в выборы» останется на повестке дня, хотя она и вызывает определённую усталость. Скорее всего, её присутствие сократится во внутривнутриполитических дебатах, но останется в международной повестке. Она также сохранит свою привязку к политике санкций США против России. Санкции будут рассматриваться как инструмент сдерживания Москвы. Вообще российская проблематика выигрышна для конгрессменов из обеих партий. Россия — это тема, на которой можно почти гарантированно нарастить политический капитал. Поэтому различного рода законодательные инициативы по санкциям, сдерживанию и наказанию Москвы появляются постоянно.

Два наиболее серьёзных законопроекта поступили с республиканской стороны. В феврале сенатор Линдси Грэм выдвинул новую

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 18 апреля 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novyy-deter/>

² H.Res.306 — PENCIL Resolution. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/306/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=1&s=2>

версию законопроекта DASKAA³, а со стороны сенатора Марка Рубио ожидается новая версия законопроекта DETER (Defending Elections from Threats by Establishing Red-Lines Act)⁴. Несмотря на обилие других инициатив по России (с начала года число проектов с упоминанием РФ перевалило за шесть десятков), DASKAA и DETER являются наиболее масштабными. И если в DASKAA объединено сразу несколько тем (от Украины и химоружия до «вмешательства» и прав человека), то DETER сфокусирован только на теме вмешательства. В силу узости темы шансов на прохождение у него меньше, но в нём могут быть отточены некоторые формулировки, которые впоследствии можно использовать в любом другом законопроекте.

Новая версия DETER интересна с точки зрения интерпретации понятия «вмешательства». В более ранних документах это понятие было довольно аморфным. Под ним понимался самый широкий круг явлений — от действий хакеров до вещания зарубежных СМИ. Новая версия DETER конкретизирует понятие. В проекте под вмешательством понимается взлом избирательной инфраструктуры, препятствование её функционированию, внесение в неё изменений или обнародование тех или иных данных. Сюда же относится незаконное финансирование избирательных кампаний, а также использование СМИ и социальных сетей для информационных кампаний в том случае, если такая деятельность осуществляется анонимно, то есть без раскрытия того, что источником информации являются иностранцы. С другой стороны, из-под вмешательства выводятся любые публичные заявления иностранцев об американских выборах, если они делаются публично и от своего лица. Вмешательством также не считается деятельность зарубежных СМИ в том случае, если они не скрывают свою структуру собственности. Саму попытку чётко определить понятия вмешательства можно считать шагом вперёд. По крайней мере, из него исключаются вполне нормальные и привычные формы политической коммуникации.

DETER предъявляет ряд требований к исполнительной власти по отчётности о вмешательстве в выборы. Соответственно, в случае такого вмешательства предполагается набор санкций и ограничений. Надо сказать, что на уровне исполнительной власти подобные меры были введены уже давно. Ещё в сентябре 2018 г. Дональд Трамп подписал исполнительный указ №13848 «Об использовании отдельных

³ Тимофеев И. Россия – США – DASKAA: в режиме драконовских санкций // Фонд поддержки международного дискуссионного клуба «Валдай». 22.08.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-ssha-daska/>

⁴ Кафруни А. США после 6 ноября: во внешней политике без перемен // Фонд поддержки международного дискуссионного клуба «Валдай». 06.11.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-posle-6-noyabrya/>

санкций в случае вмешательства в выборы в США»⁵. Документ обязывал разведку определять факты вмешательства, а Минфин и другие профильные ведомства применять санкции. Указ предполагал возможность как индивидуальных, так и секторальных санкций. Иными словами, президент уже давно предпринял меры по данному вопросу. Предложения Конгресса теперь носят скорее «догоняющий» характер. Что нормально для политики санкций США и, конечно, не отменяет значимость и возможные последствия законодательных инициатив.

Предложения DETER более нюансированы и сфокусированы на России в сравнении с сентябрьским указом Трампа. Хотя в текущем проекте они и выглядят более сумбурно. В нём воспроизводится привычный набор уже известных по другим проектам мер. Среди них — обновление «кремлёвского списка» и проверка доходов российского президента и его окружения. Здесь же — санкции против крупных российских банков. Специфика проекта в том, что по банкам предполагается запрет на открытие корреспондентских счетов в США. Это предложение коррелирует с мартовским решением Минфина США о создании нового санкционного списка — CAPTA-List, который не идентичен SDN, но который ограничивает открытие и использование корреспондентских счетов⁶. Здесь же — ограничения на инвестиции в российский энергетический сектор (впрочем, менее жёсткие, чем в DASKAA). Здесь же — санкции против оборонного сектора и разведки (фактически уже существующие). Здесь же — ограничения против обязательств российского суверенного долга. Здесь же — блокировка собственности и визовые ограничения для высокопоставленных россиян (такие санкции тоже применяются против России исполнительной властью уже давно). Примечательно, что разработчики проекта обратили внимание на вопрос об обратимости санкций. В случае если вмешательство не происходит на протяжении одного секторального цикла, президент может приостановить действие санкций.

Однако общая концептуальная проблема документа в том, что причинно-следственная связь между защитой, например, от действий хакеров, ударами по банкам и расследованиями о доходах российских чиновников — как минимум неочевидна. Во-первых, действия иностранной разведки по поиску и публикации информации о должностных лицах может быть воспринято как вмешательство уже с россий-

⁵ Executive Order No. 13848. September 12, 2018. Imposing Certain Sanctions in the Event of Foreign Interference in a United States Election. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/election_eo_13848.pdf

⁶ Introduction of the Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions (the "CAPTA List") and Removal of the List of Foreign Financial Institutions Subject to Part 561 (the "Part 561 List"). March 14, 2019. U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190314.aspx>

ской стороны с последующей спиралью действий и противодействий. То есть вместо сдерживания такие меры могут привести к эскалации. Во-вторых, наказывать российские банки за предполагаемое вмешательство было бы странным с учётом того, что они вообще не имеют отношения к политике. Понятно, если бы речь шла, например, о борьбе с отмыванием денег. Но здесь ведущие российские банки уже давно являются эталоном качества в противодействии финансовым преступлениям, а их приверженность международным нормам в этой области сильнее, чем у некоторых западных банков. Они давно стали системными и конструктивными игроками мировой финансовой системы. То же можно сказать и о крупных российских энергетических компаниях, которые уже долгое время играют по глобальным правилам и являются системными игроками. Удар по ним станет и ударом по международной системе — без каких бы то ни было результатов для самой проблемы вмешательства.

Поэтому, даже если отвлекаться от идеологии DETER, его практическая функциональность вызывает большие сомнения в сравнении — хотя бы — с действиями исполнительной власти США.

Следует отметить, что среди многочисленных инициатив по России, которые появляются в последнее время, есть и конструктивные начинания. Например, в марте текущего года сенатор-демократ Роберт Менендес внёс законопроект, призывающий к продлению на пять лет договора СНВ⁷. Инициатива может поддержать силы, выступающие за диалог с Москвой по теме стратегической стабильности, а также приостановить деградацию режима контроля ядерных вооружений. Но это уже другая история.

⁷ S.845 – New START Policy Act of 2019. 116th Congress (2019-2020).
URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/845?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=13&s=1>

Внутренние аспекты санкционной политики США против России¹

Арег Галстян

В августе [2018 г. — *Прим. ред.*] ряд американских сенаторов приняли шестой законопроект, предполагающий введение ограничительных мер против России. В новом акте «По защите американской безопасности от агрессии Кремля» утверждается, что Россия является угрозой американской демократии, поддерживает режим Башара Асада в Сирии и нарушает суверенитет Украины. Помимо таких мер экономического характера, как санкции на любые операции, связанные с российскими энергетическими проектами и суверенным долгом, инициаторы законопроекта предлагают создать два новых института — «Национальный центр по реагированию на гибридные угрозы» и «Управление киберпространства и цифровой экономики». Основным объектом деятельности потенциальных агентств должны стать Россия, ее союзники и агенты влияния. Более того, в случае прохождения законопроекта в Конгрессе, госсекретарь должен рассмотреть вопрос о том, следует ли дать России статус «государства-спонсора терроризма».

Параллельно с этим был запущен аналогичный процесс из Белого дома. Государственный департамент заявил, что в связи с делом об отравлении Сергея Скрипаля и его дочери в британском Солсбери, в отношении Кремля будет введено три блока санкций. Первый блок, предполагающий запрет на экспорт в Россию специальных товаров и изделий, имеющих отношение к сфере национальной безопасности, начал действовать уже с 22 августа [2018 г. — *Прим. ред.*]. Два других блока, в которых речь идет о заморозке торгового оборота, ограничении дипломатических связей и блокировании лицензии авиакомпания «Аэрофлот» на полеты в США, вступят в силу через три месяца. За это время официальная Москва должна предоставить гарантии неприменения химического и биологического оружия и допустить на свои объекты инспекторов ООН. Примечательно, что за основу этих

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 30 августа 2018 г. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vnutrennie-aspekty-sanktsionnoy-politiki-ssha-protiv-rossii/>

санкций был взят федеральный закон 1991 г. «О контроле над химическим и биологическим оружием и запрете его применения», который в разных формах был использован дважды — против Ирака времен Саддама Хуссейна и нынешнего режима Башара Асада в Сирии.

Значительная часть российской экспертной среды рассматривает новый виток ограничений и санкционную политику исключительно с точки зрения геополитического противостояния Соединенных Штатов и их союзников с Россией. При этом без должного внимания остаются внутривнутриполитические аспекты, которые сегодня доминируют в контексте восприятия внешнеполитического диалога с Россией. Бывшему спикеру Палаты представителей Томасу О'Ниллу принадлежит выражение «All politics is local» (вся политика «внутренняя» или «местная»), которое лучше всего отражает глубинные принципы международной политики США. В рамках данной статьи будет сделана попытка рассмотреть «российский кейс» как часть противостояния различных политических институтов, партийных элит и фракционных групп, а также определенных групп влияния и лоббистских структур.

С чего все началось?

Многие исследователи часто привязывают санкции к украинскому и сирийскому кризисам, в рамках которых наблюдается столкновение интересов США и России. Однако нельзя забывать, что первые ограничения со стороны Вашингтона были введены в 2012 г. в связи со смертью аудитора компании *Firestone Duncan* Сергея Магнитского в следственном изоляторе Матросская тишина в Москве. Уильям Браудер — глава инвестиционного фонда *Hermitage Capital Management* — начал широкую лоббистскую кампанию в Великобритании, Канаде и США, раскручивая тему гибели сотрудника компании сквозь призму нарушений прав человека в России. В Штатах он добился большего успеха, инициировав несколько слушаний в различных комитетах Палаты представителей и Сената². В конечном итоге подобная последовательная работа привела к формированию серьезной коалиции законодателей в обеих палатах Конгресса. Чтобы понять тонкости этого акта, необходимо немного углубиться в нюансы законодательного расклада.

На тот момент «Слоны», имея большинство в Палате представителей, получили возможность дирижировать резолюцией, начав политические торги с демократами. В промежутке между слушаниями по резолюции «Магнитского» партийные элиты вели ожесточенные дис-

² Bill Browder's Testimony to the Senate Judiciary Committee // The Atlantic. 25.07.2017.

URL: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/07/bill-browders-testimony-to-the-senate-judiciary-committee/534864/>

куссии по таким вопросам, как образование, здравоохранение, иммиграция, бюджет и т.д. Расчет республиканцев, по всей видимости, заключался в том, чтобы добиться от коллег-демократов уступок по ряду вышеперечисленных направлений, предлагая взамен возможность спонсорского участия в процессе разработки «дела Магнитского». Данный процесс расколол Демократическую партию — одна часть законодателей выступила за формирование двухпартийной группы, другая призвала на первом этапе оставить резолюцию «слонам» и перехватить инициативу в Сенате. Конгрессмен Эллиот Энгел — глава демократической фракции в Комитете по внешней политике — возглавлял второй лагерь и пытался переманить на свою сторону основных тяжеловесов. Сторонники заключения соглашения с республиканцами объединились вокруг влиятельного ветерана-законодателя Сандера Левина.

Примечательно, что в то же время начали муссироваться слухи о возможном уходе из большой политики лидера меньшинства Нэнси Пэлоси, которая возглавляет партию в нижней палате с 2007 г. Необходимо отметить, что данный статус при условии партийного большинства автоматически трансформирует его обладателя в спикера Конгресса. Левин, который представляет различные округа штата Мичиган в Палате представителей с 1983 г., не мог упустить возможность борьбы за это кресло. Наиболее амбициозным конкурентом мог стать именно Энгел, сумевший консолидировать своих однопартийцев в комитете и заставить республиканское большинство во главе с Эдвардом Ройсом считаться с мнением «ослов» по внешнеполитическим вопросам. Аналогичным образом происходила борьба между отдельными законодателями (как демократами, так и республиканцами), группами, кокусами и фракциями. В результате внутренних игр и интриг в нижней палате резолюция «Магнитского» была представлена под спонсорством 8 республиканцев и 6 демократов³. Против прохождения документа проголосовало 43 законодателя, из которых 37 демократов (условная «группа Энгела»)⁴. Среди воздержавшихся 25 конгрессменов 18 также были «ослами».

При этом партийный этикет не позволил самому Энгелу — главе фракции комитета — открыто проголосовать против резолюции. Далее резолюция пошла в Сенат, где инициативу перехватили демократы во главе с членом комитета по международным делам Бенджа-

³ H.R.6156 – Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. 112th Congress (2011–2012).

URL: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/cosponsors?q=%7B%22search%22%3A%5B%22magnitsky+act%22%5D%7D&r=5>

⁴ H.R. 6156 (112th): Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. On Passage of the Bill in the House.

URL: <https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2012/h608>

мином Кардином. На этом уровне уже «ослы» использовали фактор партийного большинства для диалога с республиканцами. Кардин симпатизировал «группе Энгела» и, по сути, считался его старшим коллегой, представляя партию в том же профильном комитете, но в верхней палате. В результате трех слушаний руководство обеих фракций согласовало окончательный вариант законопроекта и выставило его на всеобщее голосование в Сенате. Абсолютное большинство сенаторов (92 голоса) выступили «за» и лишь четверо проголосовали «против»⁵. Среди несогласных был и сенатор от Мичигана Карл Левин — родной брат конгрессмена Сандера Левина. В итоге оказалось, что борьба между этими группировками была напрасной ввиду того, что Пэлоси осталась на своей должности.

Надо также заметить, что прохождение «Акта Магнитского» сопровождалось и вовлечением внеинституциональных акторов. Одним из наиболее весомых лоббистских игроков в этом деле стал сам Уильям Браудер, который выступил непосредственно в Сенате. Таким образом, именно в рамках «папки Магнитского» началась раскрутка санкционной политики, которая в дальнейшем принимала разные формы и форматы. Этот «кейс» заложил тренд возможности беспорядочного использования различного рода кризисных ситуаций с Россией в качестве внутривнутриполитического инструмента.

Нынешний расклад сил: интересы партийных элит в рамках «российского досье»

С 2014 г. Соединенные Штаты приняли многочисленные ограничения в отношении более пятисот российских физических и юридических лиц, имевших, по мнению администрации Б. Обамы, прямое или косвенное отношение к присоединению Крыма и военно-политическому кризису в Донбассе. Только в сентябре–октябре 2014 г. Белый дом принял четыре исполнительных указа, где описывалась стратегия санкционной политики как метода давления на Россию, которая «пренебрегла нормами международного права» в отношении соседней Украины. Уже тогда в рамках украинского и сирийского кризисов начался процесс внутренней борьбы, которая в будущем отразилась и на президентской кампании 2016 г.

Первый слой — это столкновения интересов внутри Демократической партии. С 2008 г. демократы не только триумфально вошли в Белый дом, но и сумели отнять большинство мест в Палате представителей и Сенате у республиканцев. Однако ряд внутри- и внешнеполити-

⁵ H.R. 6156 (112th): Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. On Passage of the Bill in the Senate.
URL: <https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2012/s223>

ческих провалов администрации Б. Обамы привели к тому, что уже в 2012 г. «ослы» потерпели сокрушительное поражение в борьбе за нижнюю палату⁶, а спустя два года уступили «слонам» Сенат. Многие влиятельные демократы обвиняли в электоральном провале именно Б. Обаму, который показал себя нерешительным лидером и предпочитал держать дистанцию с партийной элитой в Конгрессе.

Среди них следует особенно выделить сенаторов Чарльза Шумера (Нью-Йорк), Бенджамина Кардина (Мэриленд), Барбару Микульски (Мэриленд), Гэри Питерс (Мичиган), Роберта Кейси (Пенсильвания), Марка Бегича (Аляска), Марка Юдалла (Колорадо), Роберта Менендеса (Нью-Джерси) и Мэри Лэндриу (Луизиана). Вышеперечисленные законодатели, помимо общепартийных претензий, имели личные вопросы к Б. Обаме и его основным сторонникам в партии — сенаторам Гарри Риду (Невада) и Ричарду Дурбину (Иллинойс). Ч. Шумер активно использовал фактор «нерешительности Б. Обамы в отношении России и В. Путина в Сирии и в Украине» для достижения своей основной цели — получения должности партийного лидера в верхней палате после заявления Г. Рида о его уходе из большой политики⁷. Согласно партийной этике и неформальной политической традиции, его должен был заменить именно Р. Дурбин, занимавший на тот момент должность партийного организатора в Сенате. Этика также требовала невмешательства президента-демократа в данный процесс, но Б. Обама поддержал Р. Дурбина, которого считал своим коллегой, другом и личным учителем⁸. Напомним, что до избрания президентом, Барак Обама и Ричард Дурбин представляли штат Иллинойс в Сенате.

В свою очередь вице-президент Джозеф Байден и его протеже — госсекретарь Джон Керри — были против кандидатуры Р. Дурбина, хоть и не выступали с этой позицией открыто, чтобы не допустить раскола и конфликта внутри администрации. Орудием их борьбы был сенатор Боб Менендес, который после назначения Дж. Керри в Госдепартамент занял его место председателя сенатского комитета по международным делам. Примечательно, что сам Дж. Керри также получил это кресло при поддержке Дж. Байдена, который до прихода на пост вице-президента был не только председателем (2001–2003 гг., 2007–2008 гг.), но и бессменным лидером демократов в данном коми-

⁶ 2012 U.S. House Election Results // The Washington Post.

URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/election-map-2012/house/?noredirect=on>

⁷ Harry Reid just shocked the Senate — and everyone's trying to figure out what happens next // Business Insider. 27.03.2015.

URL: <https://www.businessinsider.com/who-will-replace-harry-reid-2015-3>

⁸ Obama's Friends and Foes in Congress // U.S. News. 19.06.2009.

URL: <https://www.usnews.com/news/obama/articles/2009/06/19/obamas-friends-and-foes-in-congress>

тете (2001–2008 гг.). В поддержке Ч. Шумера была также заинтересована Хиллари Клинтон, которая на тот момент уже считалась главным фаворитом президентской гонки 2016 г. Зарождение их политической связи имеет более глубокую историю⁹. Ч. Шумер сыграл немаловажную роль в победе Билла Клинтона в штатах Нью-Йорк и Нью-Джерси на выборах 1992 г. Он же поддержал выдвижение Хиллари Клинтон в сенаторы от Нью-Йорка в 2001 г.

Сторонники Ч. Шумера последовательно давили на внешнеполитические просчеты Б. Обамы и даже вступали в коалиции с республиканцами в качестве спонсоров законопроектов, в отношении которых условная группа законодателей оси «Обама — Рид — Дурбин» находилась в оппозиции. В 2014 г. с поддержки Ч. Шумера и под спонсорством сенаторов-демократов Б. Менендеса и Б. Кардина был инициирован законопроект «В поддержку свободы Украины»¹⁰, который Б. Обама воспринял неоднозначно. Его смущало не только явное нарушение партийной дисциплины (Б. Менендес собирал партийных ко-спонсоров в обход Г. Гида и Р. Дурбина), но и широкая коалиция с республиканцами во главе с Бобом Коркером и Тедом Крузом — наиболее яростными критиками внешней политики Белого дома в Капитолии. Двухпартийный документ не только расширял санкции против России, но и требовал предоставить Украине летальное оружие и расширить военный контингент НАТО в Польше и странах Прибалтики.

Администрация согласилась поддержать законопроект, если будут внесены изменения в разделы, касающиеся военно-технической поддержки Украины. В ходе многочисленных слушаний преваляровали два нарратива — «жесткое давление на Россию» с акцентом на военное усиление Украины, Грузии и восточного фланга НАТО («группа Шумера» при патронаже Дж. Байдена) и «умное давление на Россию» («группа Дурбина» с поддержкой Б. Обамы), в основе которого должны лежать согласованные с ЕС экономические санкции. Включение сенатора Р. Дурбина в качестве спонсора законопроекта и размывание раздела о военно-технической поддержке Украины позволили беспрепятственно принять документ, который был подписан Б. Обамой и вступил в силу как закон.

Таким образом, антироссийская карта, которая разыгрывалась в контексте «украинской папки» под кураторством вице-президента Джозефа Байдена, сыграла на пользу Ч. Шумеру. Политический

⁹ Chuck Schumer endorses Hillary Clinton for president: 'If you run, you'll win' // The Washington Post. 03.11.2013.

URL: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2013/11/02/chuck-schumer-endorses-hillary-clinton-for-president-if-you-run-youll-win/?utm_term=.4caf58acd1cb

¹⁰ S.2828 – Ukraine Freedom Support Act of 2014. 113th Congress (2013–2014).

URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828/text>

мейнстрим требовал жесткости в отношении Москвы, чего не смогла продемонстрировать группа «Обама — Дурбин». Дальнейшее поражение демократов в Сенате на промежуточных выборах 2014 г.¹¹ и сенсационный провал Хиллари Клинтон в ноябре 2016 г. привели к тому, что Р. Дурбин, который ассоциировался с наследием Б. Обамы, потерял какие-либо шансы на победу и принял решение поддержать Ч. Шумера, единогласно избранного новым партийным лидером в верхней палате¹².

Второй слой борьбы шел параллельно в Республиканской партии, которая после восьми лет президентства Джорджа Буша-младшего оказалась в кризисе. Вопреки существующим стереотипам, война в Афганистане как ответ на террористический акт 11 сентября пользовалась широкой поддержкой в обществе и, соответственно, не вызывала серьезных противоречий в Конгрессе. Размывание партийной дисциплины среди демократов и республиканцев произошло после голосования об использовании военной силы в отношении Ирака в 2002 г. Парадоксальным образом 82 демократа (из 208) в Палате представителей и 29 (из 50) в Сенате поддержали предложение администрации Дж. Буша¹³. Среди законодателей-демократов, одобривших военный сценарий решения иракского вопроса, были такие влиятельные сенаторы, как Джозеф Байден, Хиллари Клинтон, Джон Керри, Чарльз Шумер и Джо Либерман. Лидеры демократов в Конгрессе — сенаторы Эдвард Кеннеди¹⁴ и Роберт Берд¹⁵ — были крайне возмущены позицией своих авторитетных однопартийцев и предупреждали, что поддержка республиканской повестки, лишенной внешнеполитической логики, приведет к расколу партии.

На самом деле, иракский кризис привел к глобальному расколу Конгресса на два лагеря — республиканцев, не поддержавших Дж. Буша, и демократов. Законодатели от обеих партий, требовавшие жестких действий против режима Саддама Хуссейна, сформировали костяк неоконсервативной элиты. Многие исследователи ошибочно считают неоконсерваторов одной из «ястребиных фракций»

¹¹ Senate Election Results // The New York Times. 17.12.2014.

URL: <https://www.nytimes.com/elections/2014/results/senate>

¹² Chuck Schumer elected new minority leader by Senate Democrats // The Guardian. 16.11.2016.

URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/16/chuck-schumer-senate-democrats-elect-minority-leader>

¹³ Who voted to authorize force in Iraq October 2002? // Huffpost. 25.05.2011.

URL: https://www.huffingtonpost.com/james-love/who-voted-to-authorize-fo_b_85652.html

¹⁴ The Struggle For Iraq: a Critic; Kennedy Says War in Iraq Was Choice, Not Necessity // The New York Times. 15.01.2004.

URL: <https://www.nytimes.com/2004/01/15/world/the-struggle-for-iraq-a-critic-kennedy-says-war-in-iraq-was-choice-not-necessity.html>

¹⁵ Senator Byrd laments Democrats' silence on Iraq war // World Socialist Web Site. 27.02.2003.

URL: <https://www.wsws.org/en/articles/2003/02/byrd-f27.html>

в Республиканской партии. В действительности же неоконсерваторы — это надпартийная группа, объединяющая политиков, конгрессменов и сенаторов, верящих в незыблемость глобального гегемонизма Соединенных Штатов и ориентированность на концепцию американской исключительности и мессианства в международной политике. Усиление этой группы в Конгрессе со временем привело к внутривнутрипартийным конфликтам и, как следствие, формированию как отдельных автономных фракций и кокусов (традиционалистов, реалистов, умеренных консерваторов), так и целых движений (Чайная партия). Республиканцам временно удалось удержаться на плаву лишь из-за того, что общество утратило доверие к основным топовым демократам по причине их чрезмерно открытой конъюнктурности.

Так, сенатор Джон Керри — кандидат от Демократической партии — использовал против Дж. Буша-младшего фактор иракской войны, за которую сам же проголосовал в 2002 г. Подобные обвинения сенатор Барак Обама предъявлял Хиллари Клинтон на партийных праймериз 2008 г., называя свою конкурентку неприципиальным политиком. При этом он же после победы на выборах выдвинул Х. Клинтон на должность госсекретаря. Таким образом, иракский кризис серьезно повлиял на многие политические трансформации в Америке, форсировал процесс размывания партийных элит, и превратил внешнюю политику в инструмент внутривнутриполитической борьбы и торгов между различными группами и фракциями. Однако если Ирак считается кризисным наследием республиканцев, на волне которого «ослы» взяли большинство в Конгрессе, а Б. Обама пришел к власти, то Украина и Сирия — это провал демократов, на основе которого «слоны» слепили новую партийную реальность, апогеем которой, вопреки всем прогнозам, стала победа Дональда Трампа на выборах 2016 г.

Используя фактор внешнеполитических провалов Б. Обамы, республиканцы попытались раскрутить «российский вопрос» в качестве политического инструмента. Основные системные кандидаты — сенаторы Тед Круз и Марко Рубио — называли Россию агрессором и утверждали, что в случае их избрания политика Вашингтона в отношении Москвы будет последовательно жесткой, а Украина и оппозиционные группы в Сирии получают всестороннюю политическую, финансовую и военно-техническую поддержку¹⁶. Однако М. Рубио и позже Т. Круз не смогли ничего противопоставить Д. Трампу, переложившему ответственность за украинский и сирийский кризисы на демократов

¹⁶ In Republican Debate, Ted Cruz and Marco Rubio Wage Urgent Attacks on Donald Trump // The New York Times. 03.03.2016.

URL: <https://www.nytimes.com/2016/03/04/us/politics/republican-debate.html>

и администрацию Б. Обамы. После инаугурации и процесса формирования новой администрации в политическом пространстве начались два процесса — консолидация Демократической партии и раскол Республиканской партии. Демократы оправдывали поражение своего кандидата наличием заговора предвыборного штаба Д. Трампа с «агентами» Кремля и начали раскручивать этот нарратив на общенациональном уровне. Республиканская элита, вынужденная принять победу Д. Трампа, искала возможность поставить его в рамки общепартийной системы, где существуют четкие правила игры.

Конфигурация в администрации Трампа

«Слоны» поддержали борьбу «ослов» против советника по национальной безопасности Майкла Флинна, которого специальная комиссия Мюллера обвиняла в незаконных связях с российскими официальными лицами. После двух закрытых слушаний он признал, что предоставил ФБР ложные сведения о наличии и содержании контактов с Сергеем Кисляком — действовавшим послом России в США. Из-за большого шума вокруг этого дела Д. Трамп был вынужден отправить М. Флинна в отставку. Жертвами «русской папки» пали многие сподвижники Дональда Трампа, включая его личного адвоката Майкла Коэна и политтехнолога Пола Манафорта. Комиссия Мюллера также внимательно изучает увольнение президентом директора ФБР Джеймса Коми, который проводил первичное расследование о связях предвыборного штаба республиканцем с агентами влияния Москвы. Уже в первые сто дней правления Трампа республиканцы и демократы пришли к консенсусу о необходимости принятия закона об ограничении влияния Д. Трампа на санкционную политику против России. Именно межпартийная коалиция позволила тотальным большинством голосов¹⁷ принять закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций», который систематизировал, упорядочил, расширил и ужесточил ограничения в отношении Москвы.

Основная цель — перехват у администрации «русской папки» — была достигнута, после чего партийные элиты и фракционные группы стали использовать ее в собственных целях. На сегодняшний день в Белом доме действуют три условные группы влияния: «Кушнера», «Пенса» и «Мэттиса»¹⁸. Джаред Кушнер — старший советник

¹⁷ H.R. 3364: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

URL: <https://www.govtrack.us/congress/votes/115-2017/h413>

¹⁸ Pence Is Trying to Control Republican Politics. Trump Aides Aren't Happy // The New York Times. 14.05.2017.

URL: <https://www.nytimes.com/2018/05/14/us/politics/pence-trump-midterms.html> ;

Mattis' Influence Is Waning // The American Conservative. 25.06.2018.

URL: <https://www.theamericanconservative.com/larison/mattis-influence-is-waning/>

и зять Трампа — имеет тесные контакты с умеренными консерваторами и рядом влиятельных неоконсерваторов, которые длительное время состоят в про-израильских лоббистских организациях. Свои интересы в Конгрессе Дж. Кушнер лоббировал через Боба Коркера¹⁹ — председателя сенатского комитета по международным делам, который старается согласовывать с президентом внешнеполитические законопроекты, в том числе санкции против России. Публикации в таких влиятельных изданиях, как *The New York Times*²⁰ и *The Washington Post*²¹ показывают, что Б. Коркер в обмен на свою поддержку рассчитывал не только получить содействие Д. Трампа для переизбрания в штате Теннесси, но и должность госсекретаря. Однако президент отказал сенатору, свидетельством чему стал их открытый конфликт, связанный с позицией Белого дома по России и Ирану. После этого скандала Дж. Кушнер лишился своего основного козыря в Сенате, что ослабило его позиции и проводимую им мягкую политику в отношении России.

Второй лагерь представлен сторонниками вице-президента Майка Пенса. Среди многих причин, из-за которых Д. Трамп (получивший репутацию «друга Путина и Кремля» уже после первых дебатов) предложил М. Пенсу положение второго номера, важно отметить жесткую позицию в отношении России. Будучи одним из лидеров евангелистского лобби²², М. Пенс выступает за бескомпромиссную поддержку Израиля (что означает выход из соглашения с Ираном) и более жесткое давление на Россию путем ужесточения ограничений, масштабной военно-технической помощи Украины и расширения инфраструктуры НАТО в Восточной Европе и Прибалтике. Ближайшим союзником М. Пенса в администрации стал советник по национальной безопасности Джон Болтон — один из наиболее авторитетных политиков-неоконсерваторов. Формально М. Пенс является главой Сената и имеет широкие связи в Конгрессе, появившиеся в период работы в Палате представителей от 2-го и 6-го округов Ин-

¹⁹ Bob Corker: Jared Kushner cooperating with Senate Foreign Relations Committee // *Washington Examiner*. 28.05.2017.

URL: <https://www.washingtonexaminer.com/bob-corker-jared-kushner-cooperating-with-senate-foreign-relations-committee>

²⁰ Senator Bob Corker Takes On Trump // *The New York Times*. 10.10.2017.

URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/10/opinion/senator-bob-corker-trump.html>

²¹ Bob Corker is free to speak his mind about Trump. If he could only make it up // *The Washington Post*. 17.04.2018.

URL: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/bob-corker-is-free-to-speak-his-mind-about-donald-trump-if-he-could-only-make-it-up/2018/04/16/cc4f2d58-3da0-11e8-974f-aacd97698cef_story.html?utm_term=.15dc5158cacl

²² God's Plan for Mike Pence // *The Atlantic*. January/February 2018 Issue.

URL: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/01/gods-plan-for-mike-pence/546569/>

дианы в 2001–2013 гг. Наиболее серьезное влияние вице-президент имеет на профильный комитет по международным делам, в ведомстве которого находится значительная часть санкционной политики — от разработки до окончательного принятия. Кроме того, к мнению Пенса прислушивается Митч Макконнелл — многолетний лидер партийного большинства, обладающий серьезными механизмами влияния на принятие решений.

Третья группа — это силовой блок, членами которого являются министр обороны Джеймс Мэттис, глава президентского аппарата Джон Келли (служивший в Ираке под началом Дж. Мэттиса) и госсекретарь Майк Помпео, ранее занимавший пост директора ЦРУ. М. Пенс и Дж. Кушнер добились ослабления влияния этой группы, когда Д. Трамп все же решился отправить в отставку советника по национальной безопасности Герберта Макмастера, который был пролоббирован на эту должность Дж. Мэттисом после отставки Майкла Флинна. Силвики традиционно тесно связаны с законодателями из комитетов по вооруженным делам и разведке. Именно члены военно-разведывательного лобби настояли на том, чтобы Россия, наряду с Китаем, получила статус страны, от которой исходит основная угроза национальной безопасности Соединенных Штатов. Как и группа «Пенса», силвики придерживаются агрессивной риторики в отношении России и призывают к более активному давлению посредством санкций. Принципиальное отличие заключается в том, что если сторонники вице-президента предлагают делать акцент на усилении военно-технического потенциала союзников, то силовой блок ориентирован на увеличение внутреннего военного бюджета для Пентагона и разведслужб за счет урезания не только социальных программ, но и статей по безвозмездным внешним ассигнованиям и военно-технической поддержке других стран по льготным кредитным линиям. Группа «Мэттиса», в отличие от команды «Пенса», также поддерживает и лоббирует линию, согласно которой все члены НАТО обязаны выполнять пункт о взносах в казну Альянса в размере 2% от ВВП.

Таким образом, борьба между элитами в Белом доме, имеющими своих сторонников в Конгрессе, во многом определяет внешнеполитическое поведение Соединенных Штатов по ряду ключевых кейсов, включая российский. Отсутствие четко сформированных национальных интересов привело к возникновению вакуума, который заполнили различные группы влияния, преследующие собственные узкие и краткосрочные цели, реализация которых зачастую происходит в ущерб широким государственным интересам долгосрочного характера. Стирание партийной дисциплины, размывание традиционных внешнеполитических установок у демократов и республиканцев, а так-

же переход «красных линий» в рамках конкуренции между ветвями власти негативно влияет на процесс разработки и принятия политических решений на законодательном уровне.

* * *

Карибский кризис 1962 г. привел к тому, что США и СССР, ведомые лидерами-реалистами, выработали культуру взаимного стратегического сдерживания. Сегодня же ситуация обратная — отношения между двумя крупнейшими ядерными державами лишены прагматизма и отданы в руки отдельным узким внутренним акторам. Конечно, пока классические военные реалисты с обеих сторон сохраняют холодные головы, это внушает надежду на отдаление перспективы худших сценариев. Однако в нынешних условиях, когда конфронтация затрагивает абсолютно все сферы жизни, а уровень доверия находится на нуле, любой шаг может привести к непредсказуемым последствиям.

Санкции против России: подходы США и ЕС¹

Иван Тимофеев

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: кибербезопасность, права человека в России, политика России на

¹ Впервые опубликовано в рамках доклада РСМД № 37 / 2018 (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. С. 14–21.) 29.03.2018. URL: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossiinaprvleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/>

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 односто-

ронные уступки. Политическая система России достаточно консолидирована. Москва сумела избежать дипломатической изоляции, развивая традиционные и наращивая новые связи. Властям удается подерживать 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.Г. Силуанова, озвученному в ноябре 2014 г., ущерб от санкций составил порядка 40 млрд долл. за один год. Еще 100 млрд — потери от подешевевшей нефти². С.В. Алексашенко, бывший зампред ЦБ, в 2015 г. оценивал ущерб в 5% ВВП в год, что составляет 60-70 млрд долл.³ Вместе с тем он указывал на то, что от года к году эффект от санкций в структуре других факторов меняется и не является постоянным⁴. Помощник Президента России С.Ю. Глазьев, в марте 2016 г. оценил потери в 250 млрд долл. за два года⁵. 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 санкций⁶.

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

² Силуанов оценил потери России от санкций и дешевающей нефти в \$140 млрд // РБК. 24.11.2014. URL: <https://www.rbc.ru/finances/24/11/2014/5472ededcbb20f50f1970522>

³ Глазьев оценил убытки от санкций в 250 млрд долл // Полит.ру, 15.03.2016. URL: <http://polit.ru/news/2016/03/15/glaziev/>

⁴ Сергей Алексашенко: Импортозамещением потребителя не обмануть // Deutsche Welle. 15.09.2015. URL: <http://www.dw.com/ru/сергей-алексашенко-импортозамещением-потребителя-не-обмануть/a-18713452>

⁵ Глазьев оценил убытки от санкций в четверть триллиона долларов // Lenta.ru. 15.03.2016. URL: <https://lenta.ru/news/2016/03/15/damage/>

⁶ Экономика России лишилась 8,4% роста // Ведомостию 5.02.2016. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/05/626922-ekonomika-lishilas>

в 23 млрд евро в 2014 г. и в 75 млрд евро в 2015 г.⁷ Журнал *Economist* оценивал потери в 1 трлн долл. Но в эту явно завышенную цифру включался широкий набор параметров — от санкций до эффективности управления⁸.

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 гг., 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 долевым 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 инвестиций⁹.

⁷ Multi-billion losses expected from Russian sanctions // EU Observer. 28.07.2014.

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

⁸ Trillion-dollar boo-boo // The Economist. 26.07.2014.

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

⁹ Fritsz O. Russia's and the EU's Sanctions: Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward. Brussels: Directorate-General For External Policies, 2017.

Французский исследовательский центр *CEPII* 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 непрямого ущерба 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 направлениями¹⁰.

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 незаметным¹¹.

Джулиан Хинц — один из соавторов доклада, подготовленного для Европарламента, а также доклада *CEPII* — 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 присоединился к санкционным режимам¹². Тем не менее статистика января–сентября 2017 г. показала рост товарооборота России и ЕС на 24,2% в сравнении с аналогичным периодом 2016 г.¹³

¹⁰ 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. *Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian and European Economies*. Berlin: German Institute of Economic Research, 2016.

Crozet M. *Collateral Damage: The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports* // *CEPII Working Paper*, 2016.

¹¹ Moret E. *Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US* // Geneva International Sanctions Network, 2017.

¹² Hinz J. *The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity* // Kiel Working Paper. 2017. No. 2093.

¹³ По данным Банка России.

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 процентов. 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 РАН¹⁴.

Политические эффекты можно условно разделить на внутриполитические 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»¹⁵. 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 наращивания¹⁶. Россия в этом отношении не является исключением. Тем не менее экономический ущерб от санкций бьет по качеству жизни и су-

¹⁴ Афонцев С. Ловушка санкционного режима // РСМД. 03.10.2017.

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

¹⁵ См., например, Grauvogel J. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes // European Journal of Political Research. 2014. Vol. 53.

¹⁶ 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.

жает 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, 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. Нарастивание 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.

Решающая роль Брюсселя? Сценарии действий ЕС по антироссийским санкциям¹

Иван Тимофеев

Инициативы американских конгрессменов и государственного департамента, связанные с новыми санкциями против России, превратили США в ключевого ньюсмейкера по теме антироссийских санкций. Новый законопроект (*DASKAA*) и использование против России Акта об уничтожении химического и биологического оружия от 1991 г. действительно грозит новыми серьёзными ограничениями в энергетике, финансовом секторе, а также по ряду других направлений. Тем не менее решающая роль в успехе новых санкций принадлежит не только и не столько США. Многое будет зависеть от подходов других участников санкционной коалиции. И прежде всего — от действий Европейского союза.

В исследовательской литературе по тематике санкций долгое время исследовалось влияние различных факторов на эффективность предпринимаемых мер. Под эффективностью понимается прежде всего способность санкций повлиять на смену политического курса страны-цели. Санкции могут нанести серьёзный ущерб экономике целевой страны, но при этом дать нулевой или даже негативный результаты. Даже самые драконовские меры, которые не дают ожидаемого политического эффекта, вряд ли можно считать эффективными. В своё время известный исследователь проблематики санкций Дэниел Дрезнер выявил интересную закономерность. Санкции гораздо эффективнее в отношении союзников, нежели противников. Иными словами, минимальное воздействие на союзников даёт внушительные политические результаты, однако жесточайшие санкции против противников часто оборачиваются завидным упорством последних в продвижении своего политического курса². Нэвин Бапат и его коллеги обнаружили, что решающими факторами успеха санкций является их цена

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 августа 2018 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rol-bryusselya-es-sanktsii/>

² Drezner, Daniel. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge Studies of International Relations, 1999.

для страны цели, а также способность создать широкую коалицию стран-инициаторов³. С учётом того, что Россия до настоящего времени достаточно успешно адаптировалась к санкциям и в целом смогла снизить их ущерб, консолидация санкционной коалиции приобретает особое значение.

Требование тесной координации действий США с союзниками и партнёрами — давняя традиция американских законов о санкциях. Опыт давления на Иран, например, показал, что односторонние действия американцев приносили скромные результаты до тех пор, пока им не удалось подключить к санкционному режиму ЕС, вовлечь в него таких крупных партнёров как Япония, Индия и Южная Корея, а также обеспечить поддержку Совета Безопасности ООН. Что касается России, призыв к международной координации проходит красной нитью через закон PL 115-44 (*CAATSA*). Новый законопроект *DASKAA* предъясвляет к такой координации ещё более жёсткие требования.

Например, американская администрация должна будет отслеживать, предпринимает ли ЕС против России шаги, сходные с американскими действиями и объяснять, почему этого не произошло. По понятным причинам, американцы не могут легализовать свои односторонние санкции против России через решения СБ ООН. Желанием ссориться с Россией, похоже, не горят и многие её партнёры на международной арене. Поэтому ЕС остаётся для США наиболее близким союзником и участником санкционного режима против России, координация действий с ним становится важным приоритетом.

Начиная с 2014 г. и вплоть до конца 2016 г. действия США и ЕС против России в целом носили сходный и однонаправленный характер. Первая серия санкций ЕС против России регламентировалась решением Европейского совета № 2014/145 CFSP от 17 марта 2014 г. (или «решение 145»)⁴. «Решение 145» вводило персональные санкции против 21 одного гражданина России и Украины. Против них вводились визовые и персональные финансовые ограничения — им запрещался въезд в ЕС или транзит через его территорию, а их активы на пространстве ЕС замораживались. Затем этот список расширялся. По состоянию на сентябрь 2018 г. в него входит 161 физическое и 41 юридическое лицо⁵. 23 июня 2014 г. Европейский совет

³ Bapat, Navin; Heinrich, Tobias; Yoshiharu, Kobayashi; Clifton, Morgan. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. // *International Interactions*. 2013. Vol. 39.

⁴ Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine.

⁵ *Ibid.*

принимает решение № 2014/386/CFSP, которое вводил запрет на импорт товаров и услуг из присоединённого к России Крыма и Севастополя⁶. Впоследствии этот документ также был существенно расширен. Решение № 2014/933/CFSP от 18 декабря 2014 г. запрещало физическим и юридическим лицам в ЕС покупать недвижимость в Крыму и Севастополе, финансировать проекты или инвестировать в Крым, оказывать там туристические услуги, покупать или продавать товары и технологии в транспортной, телекоммуникационной и энергетической сферах⁷. 31 июля 2014 г. Европейский совет вводит против России секторальные санкции, закреплённые решением № 2014/512/CFSP⁸. Санкции вводились против трёх секторов российской экономики: оборонного, банковского и энергетического. Все эти действия шли рука об руку с аналогичными шагами американцев (указы Президента США 13660, 13661, 13662 и 13685)⁹.

Вплоть до настоящего времени упомянутые документы ЕС составляют основу политики санкций против России. США свою очередь пошли на серьёзную эскалацию санкций. Принятый 2 августа 2017 г. *CAATSA* подразумевал не только санкции по украинскому вопросу, но также «наказание» России за поддержку правительства Сирии, предполагаемое вмешательство в выборы и инциденты в цифровом пространстве, нарушение прав человека, коррупцию, нарушение режимов нераспространения и тому подобное¹⁰. *DASKAA* развивает эту линию¹¹, а использование Акта 1991 г. добавляет к ней ещё и обвинения в применении химического оружия¹².

ЕС оказывал политическую поддержку многим заявлениям и действиям США, но избегал вводить санкции против России. Проблема

⁶ Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 Concerning Restrictions on Goods Originating in Crimea and Sevastopol, in Response to the Illegal Annexation of Crimea.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0386&from=EN>

⁷ Council Decision 2014/933/CFSP of 18 December 2014 Amending Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 Concerning Restrictions on Goods Originating in Crimea and Sevastopol, in Response to the Illegal Annexation of Crimea.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0933&from=EN>

⁸ Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilizing the Situation in Ukraine.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/512/oj>

⁹ Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf

¹⁰ Ukraine-/Russia-related Sanctions // U.S. Department of the Treasury.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/ukraine.aspx>

¹¹ Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2018. S 3336. Introduced 08 August 2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3336/text>

¹² Chemical and Biological Weapons Control Act of 1991. Public Law 102-182 December 4, 1991. URL: <http://uscode.house.gov/statutes/pl/102/182.pdf>

состояла в том, что многие из указанных действий России доказаны не были. Кроме того, санкции США напрямую затрагивали экономические интересы некоторых стран ЕС. Наиболее резонансным кейсом, конечно, стала попытка американцев остановить строительство «Северного потока-2». Избыточные санкции против России неизбежно порождали бы новый виток политической напряжённости, от которого ЕС потерял бы значительно больше, чем США в силу гораздо более высокого уровня связей с Россией.

Если ЕС сохранит статус-кво, новые американские санкции могут оказаться односторонними, а значит менее эффективными. И наоборот — присоединение ЕС к новым санкциям США будет означать рост консолидированного давления на Россию. Впрочем, это вряд ли приведёт к полной изоляции Москвы, то есть санкционная коалиция всё равно будет ограниченной. Можно выделить следующие сценарные развилки действий ЕС:

Сценарий 1. Полное или частичное присоединение ЕС к санкциям США. Любой новый формальный документ Европейского совета о расширении санкций будет дипломатической победой США, так как будет означать, что линия ЕС стала ближе американскому курсу.

Сценарий 2. Сохранение статус-кво: ЕС не присоединяется к новым санкциям. В данном сценарии американцы всё-таки могут добиться некоторого успеха даже без формального введения Брюсселем санкций против России. Случай Ирана показывает, что частный бизнес предпочитает сокращать риски и покидать страну-цель под угрозой санкций США даже в том случае, когда ЕС выступает противником односторонних американских мер.

Сценарий 3. ЕС сокращает санкции против России в случае продвижения в урегулировании конфликта на Украине. Данные сценарий маловероятен. Однако он сохраняется в виде чёткой политической альтернативы, тогда как в руках американцев такой альтернативы нет — санкции по Украине уже «замутнены» мерами по другим вопросам и перешли в состояние «вечных».

В целом дипломатия ЕС обладает большими возможностями в отношениях с Россией в сравнении с дипломатией США. Американцы уже вряд ли могут использовать что-то, кроме жёсткого давления. Тогда как у ЕС сохраняется широкий арсенал более конструктивных шагов. Не нужно обольщаться перспективой восстановления отношений с Брюсселем на прежнем уровне. Однако для Москвы сегодня ЕС выступает более надёжным, чем США, партнёром по решению многих международных проблем.

Пятилетие санкционной тройки¹

Иван Тимофеев

Президент США Дональд Трамп продлил действие указа 13660 от 6 марта 2014 г. «О блокировании собственности отдельных лиц, причастных к ситуации на Украине». Документ был подписан ещё Бараком Обамой и с тех пор продлевался ежегодно. Это был первый указ, фиксировавший санкции против России в связи с событиями на Украине. В марте 2014 г. было выпущено ещё два указа — 13661 и 13662, которые расширяли номенклатуру российских физических и юридических лиц, подпадающих под санкции, а также вводившие секторальные ограничительные меры. Все три указа фактически заложили основу современной политики санкций против России.

Последующие указы формировались на их основе. Они также были в том или ином виде инкорпорированы в хорошо известный у нас закон PL 115-44 (CAATSA). Подавляющее большинство россиян, включённых в SDN и прочие списки, были помещены туда именно в соответствии с мартовскими указами и последующими директивами Министерства финансов США. Их логика во многом задаёт смысловое ядро санкций в отношении России вплоть до настоящего времени. Почти со стопроцентной вероятностью они будут продлеваться независимо от того, кто будет занимать президентское кресло. Единственный вариант в текущих условиях — их замена или дополнение более жёсткими нормами.

Указ 13660 был принят на пике смены власти на Украине и начала крымских событий. Согласно указу, президент США делегировал министерству финансов во взаимодействии с государственным департаментом формирование списка лиц, чья собственность на территории США должна была подлежать блокировке. На них налагались визовые ограничения. Гражданам США запрещалось вступать с ними в коммерческие отношения предоставлять им какие-либо товары, услуги или средства. В принципе речь шла о стандартном наборе ограничений, которые часто используются в американской практике санкций. Интересно, что в документе Россия не упоминалась. Критерии попадания в SDN были довольно размыты и охватывали как крымские события, так и вообще предшествовавшие революционные

¹ Впервые опубликовано на сайте Международного дискуссионного клуба «Валдай» 13 марта 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/pyatiletie-sanktsionnoy-troyki/>

процессы на Украине. Под санкции должны были попасть физические и юридические лица, подрывающие, по мнению американцев, демократические процессы и институты Украины, угрожающие её стабильности и целостности, незаконно присваивающие её активы, а также содействующие этим процессам. На основании Указа минфин включил в SDN-лист 138 россиян и украинцев, а также несколько организаций. Сколь угодно заметных российских политических фигур или компаний в нём не было, зато туда попали представители сверженной украинской власти, включая Виктора Януковича.

Стремительное развитие ситуации в Крыму породило следующий указ — 13661 от 15 марта 2014 г. В нём Россия уже прямо определялась в качестве причины происходящих событий. Соответственно для минфина и госдепа расширялись критерии внесения граждан, компаний и организаций в чёрный список. Теперь для попадания в SDN достаточно было быть частью правительственных структур России (включая парламент) и работать в отечественном оборонном секторе. Основанием для санкций могли быть прямые или косвенные действия от лица российского государства и материальная поддержка действий российских чиновников. Сам указ налагал санкции на семейных российских чиновников и депутатов. На сегодняшний день по указу 13661 в нём числится 147 физических и юридических лиц — значительное число государственных чиновников, руководителей крупных компаний, министерств и ведомств. Интересно, что в конце прошлого года минфин завершил административное дело против первой американской компании, попавшей под вторичные санкции за нарушение Указа 13661. Это была компания «Кобхэм», которая в 2014 г. поставила продукцию попавшей под санкции «Алмаз-Антей». Впрочем, «Кобхэм» отделалась небольшим штрафом в 87,5 тыс. долларов, а её нарушения были признаны незначительными.

Спустя несколько дней, 20 марта 2014 г., Барак Обама подписал следующий указ — 13662. Он давал возможность минфину вводить секторальные санкции против отраслей российской экономики. Впоследствии ведомство выпустило четыре директивы, введившие секторальные ограничения против финансового, оборонного и энергетического секторов. Под секторальные санкции попало 304 физических и юридических лица. Большинство из них (288) не вошли в SDN-лист, то есть санкции против них пока остаются более мягкими, не затрагивая их имущество.

Позже «украинский пакет» был дополнен указом 13865 (от 19 декабря 2014 г.), который блокировал торговлю и инвестиции американских граждан и компаний в Крым. Европейский союз со своей стороны ввёл фактически идентичные меры: санкции против отдельных лиц и компаний, секторальные меры и ограничения против Крыма.

Закон PL 115-44 (CAATSA) расширял и дополнял «украинские» санкции. В него также были включены сюжеты по кибербезопасности, Ближнему Востоку, правам человека, предполагаемому вмешательству и тому подобное. Однако пока большинство внесённых в чёрные списки россиян числятся там именно по указам 13660, 13661 и 13662, тогда как по CAATSA в них внесено 35 человек и организаций. Это число в перспективе может вырасти, а прохождение новых законопроектов, таких как DASKA, открывает американским регуляторам новые просторы для санкционного творчества.

Впрочем, пока все эти меры носят ограниченный характер. По-настоящему чувствительным ударом будет, например, перевод ряда российских компаний из секторальных списков (SSI) в SDN-лист. Однако здесь возникают риски как для самих американцев, так и для их партнёров. В случае сохранения отношений России и Запада на текущих уровнях подобный шаг вряд ли будет востребован.

Американская полифония на российском направлении¹

Иван Тимофеев

Недавнее выступление заместителя министра финансов США Сигал Манделкер в Комитете по ассигнованиям Палаты представителей отметилось рядом интересных тезисов². В российской печати его заметили в связи с созданием новых структур в составе Управления контртеррористической и финансовой разведки (TFI): Россия должна стать специализацией для одной из них. Создание такого подразделения вряд ли можно считать качественно новым шагом в политике санкций против Москвы. Однако сам подход к России становится всё более жёстким и бескомпромиссным, оставляя мало пространства для содержательного диалога.

Информация о новых подразделениях стала частью подробного отчёта о деятельности TFI. Оно является одним из базовых подразделений Минфина и само по себе объединяет ряд других управлений: по контролю за иностранными активами (OFAC), по анализу и разведке (OIA), по финансовым преступлениям и финансированию терроризма. В него также входят Исполнительное бюро конфискации активов (TEOAF) и Сеть контроля преступности в сфере финансов (FinCEN). Иными словами, в руках TFI — политика санкций, борьба с финансовыми преступлениями, отмыванием денег, финансированием терроризма и международной преступности, а также сбор разведывательных данных для решения обозначенных задач.

В выступлении г-жи Манделкер отмечалось несколько организационных новшеств в развитии TFI. Их суть состоит скорее в качественных, а не в количественных изменениях. Иными словами, речь идёт больше о создании межуправленческих горизонтальных структур, а не о расширении Управления путём создания новых подразделений. Одним из таких решений является образование семи стратегических групп (Strategic Impact Units — SIUs). Каждая группа должна объединять сотрудников из отдельных частей TFI, курирующих

¹ Впервые опубликовано на сайте Международного дискуссионного клуба «Валдай» 22 марта 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/amerikanskaya-polifoniya/>

² Statement of Under Secretary Sigal Mandelker Before the U.S. House Appropriations Subcommittee on Financial Services and General Government // U.S. Department of the Treasury. 12.03.2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm624>

разные аспекты одной и той же темы или направления. Всего таких приоритетных направлений выделено семь — КНДР, Россия, ИГИЛ³, Иран, криптовалюта, права человека и коррупция. Иными словами, в стратегическую группу по России могут войти сотрудники, занимающиеся санкциями, ведущие досье по финансовым преступлениям, осуществляющие сбор информации и так далее. По всей видимости, SIU — ответ на потребность в большей координации различных подразделений, что типично для любого крупного ведомства. Одновременно создание стратегических групп позволяет организационно зафиксировать ключевые приоритеты работы без раздувания штатов.

Примечательно, что наряду со стратегическими группами на базе TFI создаётся более серьёзный управленческий механизм, объединяющий деятельность по отдельному направлению как внутри TFI, так и во взаимодействии с другими ведомствами. Пока такой механизм создан только по иранскому направлению — The Iran Finance Fusion Cell. Первенство Ирана здесь вряд ли должно удивлять. Иранское досье — одно из старейших и наиболее масштабных. Однако данный опыт в перспективе может быть перенесён и на другие направления.

Само по себе создание Стратегической группы по России — скорее рутинное явление, лишь отражающую тенденцию. Однако акценты в отношении Москвы постепенно смещаются. Если раньше основной проблемой был украинский вопрос, то теперь он ощутимо разбавляется другими темами. В их числе — предполагаемые попытки подорвать западные демократии, кибератаки против США и союзников, поддержка правительства Башара Асада в Сирии, связи с транснациональными преступными группами. Сюда же можно добавить тематику прав человека. На горизонте также маячит поддержка правительства Венесуэлы, особенно после включения в SDN-лист российского «Еврофинанс Моснарбанка» за связи с венесуэльской PDVSA⁴.

В тенденцию вписывается и россыпь инициатив конгрессменов. Их набор носит эклектичный и спорадический характер. Однако они вполне могут стать строительным материалом для более системных инициатив, подобных очередному санкционному законопроекту против России (DASKAA)⁵ или же дополнить его. Впрочем, некоторые из них во многом копируют уже имеющиеся части DASKAA. В числе свежих законодательных инициатив можно выделить как минимум четыре.

³ Запрещено в РФ

⁴ Venezuela-related Designation // U.S. Department of the Treasury. Resource center. 11.03.2019. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190311.aspx>

⁵ Тимофеев И. Пятилетие санкционной тройки // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 13.03.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/pyatiletie-sanktsionnoy-troyki/>

Первая — о противодействии российскому влиянию в Венесуэле (H.R. 1477)⁶. В ней речь идёт об экономическом и военном сотрудничестве Москвы и Каракаса⁷, а в плане санкций пока говорится только о визовых ограничениях для россиян, вовлечённых в межправительственное сотрудничество с Венесуэлой.

Вторая — так называемый «Кремлевский акт» (H.R. 1617)⁸. Законопроект обязывает разведку США дать оценку намерений российского руководства по трём вопросам: возможные военные действия против членов НАТО⁹, реакция на увеличение военного присутствия США и НАТО в Восточной Европе, использование слабых мест и противоречий между западными странами.

Третья — «Акт о прозрачности Владимира Путина» (H.R. 1404)¹⁰. Здесь разведке США ставится задача собрать информацию о доходах и имуществе российского президента, членов его семьи и близких к нему «олигархах». Интересно, что такая мера позиционируется как ответ на «вмешательство» России в президентские выборы в США¹¹.

Наконец, **четвёртая** — «Акт о непризнании аннексии Крыма» (H.R. 596)¹², запрещающий признавать Крым частью России.

Идеи упомянутых законопроектов трудно назвать новыми. Так или иначе они уже прослеживаются во многих предшествующих документах и лягут в основу ещё немало числа законопроектов (их многочисленность — одна из особенностей законодательного процесса в США). Настрой конгресса по России в целом созвучен и позиции американского лидера, несмотря на противоречия по многим другим вопросам. Например, в проекте бюджета на 2020 год президент США запрашивает 500 млн долларов на противодействие российскому влиянию в «Европе, Евразии и Центральной Азии»¹³ (в 2017 году закон

⁶ H.R.1477 – Russian-Venezuelan Threat Mitigation Act. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1477/text?loclr=cga-bill>

⁷ Сербин Понт А. Кризис в Венесуэле: мы приближаемся к точке совпадения интересов наиболее воинственных игроков // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 11.03.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/krizis-v-venesuele-tochka/>

⁸ H.R.1617 – KREMLIN Act. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1617?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&s=1&r=1>

⁹ Ливен А. Новая холодная война: НАТО моет машину // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 26.10.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/nato-moet-mashinu/>

¹⁰ H.R.1404 – Vladimir Putin Transparency Act. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1404?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&s=1&r=4>

¹¹ Шариков П. «Русские хакеры» в предвыборной кампании в США 2016 года: мифы и реальность // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 07.08.2017. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-72/>

¹² H.R.596 – Crimea Annexation Non-recognition Act. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/596?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&s=1&r=5>

¹³ A budget for a better America // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>

PL 115-44¹⁴ предусматривал выделение на эти цели 250 млн долларов в 2018 и 2019 годах). На сегодняшний день нет ни одного фактора, который мог бы серьёзно повлиять на сложившийся тренд.

Впрочем, эти и другие документы оставляют целый ряд вопросов. Например, могут ли США рассчитывать на взаимодействие с Россией в борьбе с терроризмом, если вносят её в одну бюрократическую категорию с ИГИЛ? Что должен предпринять российский парламент в ответ на инициативу об обеспечении «прозрачности» российского руководства средствами национальной разведки? Смогут ли США увеличить свою безопасность, если Россия станет «изгоем»? Ответы на них требуют выхода за пределы шаблона, что всё реже встречается в текущей политике.

¹⁴ Тимофеев И. Бесплезные списки? Перспективы 241 статьи // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 29.01.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/bespoleznye-spiski-241-statya/>

Поправка Шермана: борьба с ветряными мельницами?¹

Иван Тимофеев

Прежде всего, прохождение санкционных инициатив Конгресса через закон об оборонном бюджете и иные крупные инициативы – нормальное явление. Так, например, через оборонный бюджет 2013 года был проведён Акт о свободе и нераспространении в Иране (IFCA of 2012). Санкционные инициативы могут группироваться и компоноваться вместе, как это произошло с PL 1115-44 (CAATSA)², где наряду с Россией санкции вводились против Ирана и КНДР³. Здесь работает логика «прицепа» или «поезда» – в компании более крупного проекта та или иная частная тематика может пройти быстрее.

Угрозы санкций против российского суверенного долга также вряд ли можно назвать новым явлением. Статья 242 упомянутого закона CAATSA обязывала министерство финансов США предоставить Конгрессу отчёт о целесообразности таких мер.

Тогда Минфин высказал осторожную позицию – ограничения против обязательств суверенного долга нанесут ущерб России, но от них также пострадают и американские инвесторы. Впрочем, заключение Минфина мало повлияло на решимость конгрессменов включить данную меру в последующие санкционные инициативы.

Наиболее масштабной из них является так называемая DASKAA (Defending American Security from Kremlin Aggression Act // Закон о защите безопасности Америки от агрессии Кремля)⁴. Её последняя редакция была внесена в феврале 2019 года. DASKAA отличается

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 16 июля 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/popravka-shermana-melnitsa/>

² Тимофеев И. Санкции против Сирии: в прицеле – Россия // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 04.03.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sanktsii-protiv-sirii/>

³ H.R.3364 – To provide congressional review and to counter aggression by the Governments of Iran, the Russian Federation, and North Korea, and for other purposes. 115th Congress (2017–2018). URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl1115-44.pdf

⁴ Тимофеев И. Россия – США – DASKAA: в режиме драконовских санкций // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 22.08.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-ssha-daska/>

тем, что предлагает меры сразу по широкому спектру тем – от Украины до химических инцидентов, от вмешательства в выборы до проблемы прав человека. Соответственно, предлагается и широкий набор санкционных мер. Ограничения против суверенного долга – лишь одно из них. Оно соседствует с другими мерами – санкциями против «олигархов», цифрового сектора, проектов LNG и финансовых институтов. Все эти меры предлагаются в виде дополнений в уже существующий CAATSA.

Другой известный законопроект DETER также предлагает ограничения против российского суверенного долга. Существует несколько версий DETER. Его первая версия появилась 16 января 2018 года и тогда именовалась как “Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2018”⁵. Его внесли сенаторы Ван Холлен и Марко Рубио. Особенностью документа была концентрация только на проблеме вмешательства. Условием для введения санкций должно было быть заключение директора Национальной разведки США о факте российского вмешательства. То есть санкции должны были стать ответом на вмешательство, а не профилактической мерой. Но, как и в DASKAA, ограничения против долга шли в длинном списке других, гораздо более жёстких мер – от блокирования активов российского правительства, до ограничений против крупных российских банков и энергетических компаний. Важной составляющей DETER было условие отмены санкций – невмешательство в американские выборы в течение как минимум двух циклов президентских выборов. Впоследствии сенатор Рубио предлагал новую редакцию DETER. Однако в ней не было фундаментальных новаций.

Следует отметить, что существует ещё одна версия DETER – “Defending Elections against Trolls from Enemy Regimes Act”⁶. Его последняя версия была внесена 4 июня 2019 года и вообще не касается обозначенных выше санкций. Единственное назначение законопроекта – поправки в Акт об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act), которые дают возможность отказывать в визе или депортировать из США тех, кто замешан во вмешательстве в выборы. Данный законопроект уже прошёл Сенат – в отличие от DASKAA и другой версии DETER.

Наконец, в черновом варианте в мае 2019 года предлагался документ “To respond and deter Russian attacks on the integrity of United States elections, and for other purposes”⁷. Документ воспроизводил привычный набор мер, похожий по своей логике на первый DETER

⁵ «О защите выборов от угроз путём установления ограничений»

⁶ «Закон о защите выборов от троллей враждебных режимов»

⁷ «Реагировать на посягательства России на безупречность американских выборов и с другими целями и сдерживать их»

и на DASKAA, с отличиями в некоторых деталях. Суверенный долг России также фигурировал уже в виде стандартной формулировки. Впрочем, документ был явно «сырым» и дальнейшего развития, судя по всему, не получил.

Администрация президента Трампа тоже не сидела сложа руки. 12 сентября 2018 года Дональд Трамп подписал указ №13848 «Об использовании санкций в случае иностранного вмешательства в американские выборы»⁸. Указ появился накануне промежуточных выборов в Конгресс. Он предполагал использование санкций в том случае, если директор Национальной разведки во взаимодействии с другими ведомствами установят факт вмешательства и доложат об этом не позже, чем через 45 дней после завершения выборов. В случае выявления факта вмешательства любая собственность причастных к вмешательству на территории США подлежит заморозке. Кроме того, указ обязывал профильные ведомства подготовить для президента рекомендации относительно более широкого набора санкций. В числе девяти возможных мер – запрет гражданам и юридическим лицам США инвестировать или вкладываться в долговые обязательства подсанкционного лица. Иными словами, администрация планировала использовать санкции лишь в случае нового вмешательства, которое после выборов в Конгресс зафиксировано не было.

Поправка Шермана – своеобразная смесь элементов DASKAA, DETER и указа 13848. От DETER и президентского указа она заимствует исключительный фокус на вмешательстве в выборы. Однако в отличие от них она предполагает введение санкций сразу, независимо от того, будет ли установлен факт вмешательства в очередных выборах или нет.

По всей видимости, достаточным основанием считаются события 2016 года, которые Конгрессом рассматриваются как подтверждённый факт. В этом отношении поправка ближе к DASKAA. Новацией поправки в сравнении со всеми предыдущими документами является концентрация только на ограничениях против суверенного долга России. Причём речь идёт о «новых» долговых обязательствах, которые будут выпущены через 180 дней после вступления поправки в силу. Никакие другие санкции в документе не упоминаются, тогда как во всех предыдущих законах, указах или законопроектах санкции предлагались в комплексе. В отличие от указа 13848 проект поправки направлен только против России, то есть он не имеет универсального характера.

В сравнении с DETER поправка Шермана предполагает несколько большую гибкость в вопросе отмены санкций. По крайней мере, их

⁸ Executive Order No. 13848. September 12, 2018. Imposing Certain Sanctions in the Event of Foreign Interference in a United States Election. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/election_eo_13848.pdf

отмена не требует, как минимум двух электоральных циклов «без вмешательства». После очередных федеральных выборов директор Национальной разведки во взаимодействии с другими ведомствами должен установить или опровергнуть факт вмешательства. В случае отсутствия вмешательства санкции должны быть сняты. Однако для этого потребуется ещё совместная резолюция Конгресса, которая должна подтвердить выводы разведки. Без такой резолюции санкции снять нельзя, то есть Конгресс, по всей видимости, исходит из возможного давления президента на разведку.

Важным представляется и то, что поправка конкретизирует понятие вмешательства в выборы (попытки таких определений были, например, в DETER). Речь идёт о несанкционированном доступе к избирательной инфраструктуре, финансовых вложениях в политическую рекламу, а также использовании социальных и традиционных медиа для дезинформации граждан США. Последний пункт представляется уязвимым для широкой интерпретации – особенно это касается традиционных медиа. Однако далее в поправке указывается, что под вмешательство не подпадают СМИ, которые не скрывают своего государственного финансирования. Иными словами, вещание RT и «Спутника» вряд ли будет интерпретировано как вмешательство в том случае, если поправка пройдёт без изменений.

Однако шансы на прохождение поправки пока остаются неочевидными. Большой пользы в отношениях с Россией она американцам не принесёт. Скорее наоборот. Очередные санкции могут сбить с курса диалог по контролю над вооружениями⁹, в котором заинтересованы сами США. В Москве не будут разбираться в хитросплетениях американской внутренней политики и вполне могут его заморозить. Санкции против «нового» российского долга не принесут американским инвесторам столь же больших потерь – в сравнении с ограничениями против долговых обязательств в целом. Но и пользы от них тоже ждать не стоит – американские инвесторы просто окажутся в худших условиях в сравнении с другими иностранцами, то есть ущерб будет измеряться упущенной выгодой. Большого вреда самой России инициатива Шермана тоже не нанесёт. С учётом того, что никакого вмешательства в промежуточные выборы в Конгресс зафиксировано не было, поправка может превратиться в борьбу с ветряными мельницами. Впрочем, инвесторам вряд ли от этого легче. Для них любые новые санкции повышают неопределённость и риск, независимо от политических результатов.

⁹ Кортунов А. Есть ли жизнь после смерти контроля над вооружениями? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 14.06.2019.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/est-li-zhizn-posle-smerti/>

«Химические» санкции: чего ждать от второй волны?¹

Иван Тимофеев

1 августа 2019 г. президент США Дональд Трамп подписал исполнительный указ №13883 «Об администрировании санкций по нераспространению и о поправке к Исполнительному указу 12851»². Зарубежные СМИ поспешили охарактеризовать указ как вторую волну санкций против России за предполагаемое использование химического оружия в деле Скрипалей. О чём конкретно идёт речь и с какими новыми санкциями предстоит столкнуться России?

Указу Трампа предшествовало письмо конгрессменов Элиота Энгеля (демократическая партия) и Майкла Маккола (республиканская партия), в котором выражалась озабоченность отсутствием второй волны санкций против России по делу Скрипалей³. Первая часть была внедрена в прошлом августе, а вторую планировали на ноябрь 2018 года.

Указ Трампа можно рассматривать как сигнал того, что он не хотел бы идти поперёк предложений конгрессменов, пусть и оформленных в виде ни к чему не обязывающего письма. В то же время Россия не давала серьёзных поводов для масштабной эскалации санкций по «химическому» пакету. Их введение без новых значимых поводов вполне может трактоваться в Кремле как намеренно враждебный шаг, в котором Скрипали являются лишь формальностью.

Однако цена ухудшения отношений с Россией для Трампа как политика очевидно меньше цены ссоры с Конгрессом. Особенно по неоднозначной для него российской теме⁴. Поэтому наиболее рационально стратегией для Белого дома, по всей видимости, является приме-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 5 августа 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/khimicheskie-sanktsii/>

² https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/20190803_cbw_eo.pdf

³ Мюллерсон Р. Дело Скрипалей: cui bono? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 11.04.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/skripali-cui-bono>

⁴ Шариков П. «Русские хакеры» в предвыборной кампании в США 2016 года: мифы и реальность // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 07.08.2017. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-72/>

нение санкций при минимизации ущерба и попытке избежать ненужных обострений с Москвой.

В отношении «химических» санкций необходимо понимать их юридическую природу. Санкции регламентируются актом «О контроле и уничтожении химического и бактериологического оружия» 1991 года (CBW Act)⁵. Закон предусматривает две волны таких санкций. Первая была применена год назад. Она предполагала запрет на оказание помощи предполагаемой стране-нарушителю режимов нераспространения (в данном случае России), запрет на продажу оружия и его финансирование, отказ от правительственных кредитов стране, ограничения на экспорт чувствительных товаров и технологий. Первая волна прошла для России почти незамеченной, так как Москва либо не нуждалась в США, либо уже была ограничена по указанным статьям. Вторая волна должна была вводиться в случае, если страна не отказывалась от своих планов и потенциалов по использованию химического оружия.

В случае с Россией выполнение этого требования вряд ли возможно с политической и с технической точек зрения. В политическом плане Москва никогда не признавала свою причастность к отравлению Скрипалей. В техническом отношении американский закон требует проведения инспекций ООН или иных наблюдателей, что также было бы странным в силу того, что Россия уже уничтожила свои арсеналы химического оружия. Поэтому вторая волна санкций была лишь вопросом времени. Она требует введения как минимум трёх из шести ограничительных мер (противодействие финансированию через международные институты, запрет банкам кредитовать российские правительственные структуры, экспортно-импортные ограничения, понижение дипломатических отношений, ограничения для национальных авиаперевозчиков в США). Следует отметить, что правовую сторону вопроса регулирует не только CBW Act, но и некоторые исполнительные указы президента. 14 ноября 1994 г. был издан указ 12938, который вводил чрезвычайное положение по вопросу распространения оружия массового уничтожения. В целом он повторял санкционные меры CBW Act, хотя и в несколько усечённом виде⁶. Ещё раньше — 11 июня 1993 г. был подписан указ 12851, который регламентировал административный процесс использования санкций⁷. Собственно,

⁵ H.R.3409 – Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 102nd Congress (1991-1992). URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/3409>

⁶ Executive Order No. 12938. November 14, 1994. Proliferation of weapons of mass destruction. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12938.pdf>

⁷ Executive Order No. 12851. June 11, 1993. Administration of Proliferation Sanctions, Middle East Arms Control, and Related Congressional Reporting Responsibilities. URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=468066>

одна из составляющих нового указа Трампа — внесение поправок в указ 12851.

Указ Трампа от 1 августа 2019 г. не упоминает Россию. Речь в нём идёт об абстрактной стране. Однако в документе отмечается, что в случае, если президент или государственный департамент принимают решение об использовании санкций из списка CBW Act, министерство финансов должно при необходимости использовать две меры — противодействовать выделению финансирования стране по линии международных институтов и запретить американским банкам кредитовать правительство страны. Иными словами, указ фактически сводит имплементацию CBW Act к двум из шести видам ограничений, хотя закон требует использования трёх видов санкций. В текущем виде указ не предполагает применение санкций в конкретные сроки. Но соответствующие действия Минфин и Госдеп США могут предпринять в любой момент.

С имплементацией указа в профильных министерствах тянуть не стали. Сначала с заявлением о санкциях выступила спикер Госдепартамента Морган Ортагус⁸. Одновременно директиву о применении санкций по исполнительному указу № 13883 выпустило министерство финансов⁹. Представленные документы содержали непосредственное указание на Россию в связи с инцидентом в Солсбери, а также конкретизировали ограничительные меры¹⁰.

Первое ограничение воспроизводит соответствующий пункт из указа Трампа и предполагает запрет на поддержку со стороны США решений о предоставлении России финансирования по линии международных институтов. Второе предполагает важное уточнение в положение закона CBW Act о запрете американским банкам кредитовать российское правительство. Минфин и Госдеп распространили её действие на запрет американским банкам на участие в первичных рыночных сделках по российскому суверенному долгу, который не номинирован в рублях, а также запретили соответствующие не рублевые займы России. Наконец, третья мера предполагает ограничения некоторых экспортных операций, которые ещё предстоит определить министерству торговли США. Данная мера отсутствует в указе Трампа.

⁸ Press Statement. Imposition of a Second Round of Sanctions on Russia under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act // U.S. Department of the State. 02.08.2019. URL: <https://www.state.gov/imposition-of-a-second-round-of-sanctions-on-russia-under-the-chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act/>

⁹ Russia-related Directive under Executive Order of August 1, 2019 (“CBW Act Directive”). URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/20190803_cbw_directive.pdf

¹⁰ Саква Р. Дело Скрипаля. Кто новичок в новой холодной войне? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 24.03.2018. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/delo-skripalya/>

По сути, профильные министерства приводят его в соответствие с уставками CBW Act, которые требуют использования трёх, а не двух ограничительных мер.

Указанные меры вряд ли можно считать серьёзной угрозой для России. Международные институты уже давно фактически не осуществляют программ финансирования страны. Правительство России не пользуется кредитами американских банков. После выхода закона CAATSA в 2017 г. и начала обсуждения возможных санкций против обязательств российского суверенного долга в Конгрессе, российские финансовые власти позаботились о минимизации возможного ущерба.

Интересно, что своим решением по санкциям в отношении суверенного долга России администрация Трампа фактически «съела хлеб» у конгрессменов, которые давно предлагали эту идею. Предложенная Минфином США трактовка указа Трампа пересекается, например, с поправкой Шермана — Уотерс, предложенной в июле 2019 г. или с идеями сенаторов Марко Рубио и Криса Ван Холлена, которые высказывались ими в законопроекте DETER. Впрочем, инициативы конгрессменов были связаны с темой предполагаемого вмешательства в выборы, а Минфин действует по «химическому» пакету. Поэтому новые санкции вряд ли остановят активность конгрессменов. Вполне вероятно, что она перейдёт в иную плоскость и сосредоточится на иных мерах.

Директива Минфина отличается более высокой детализацией формулировок в сравнении с указом Трампа и CBW Act. Практика показывает, что размытые формулировки регуляторы США склонны трактовать не в пользу компаний. В результате финансовые институты «дуют на воду» и уклоняются от транзакций, которые прямо не запрещены. Директива Минфина снижает такой риск.

Другой возможный риск — распространение норм CBW на сделки с российскими государственными компаниями или фирмами с государственным участием. Ограничения по кредитованию уже действуют в рамках существующих секторальных санкций против финансового и энергетического секторов России. Распространение этой практики на другие сектора было бы плохой новостью. Но общая ситуация мало бы изменилась, так как наиболее болезненные меры были приняты еще в 2014 году. Однако директива специально уточняет, что запрет не распространяется на компании с российским государственным участием. Пока они выведены из-под действия «химических санкций».

Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз¹

Евгения Махмутова

Введение

Евразийский экономический союз, действующий с 2015 г. как первый проект всеобъемлющей экономической интеграции на пространстве СНГ, столкнулся с необходимостью выработки решений в условиях внешнего санкционного давления на одного из драйверов интеграции – Россию. Перед остальными странами встала проблема поиска оптимальной модели взаимодействия в новых реалиях с учетом манифестации ими собственного национального интереса вне зависимости от российского видения. У каждой из стран – участниц ЕАЭС за годы независимости сформировался собственный опыт взаимодействия со странами – авторами санкционных действий в отношении России, что поставило перед ними вопрос, как сбалансировать экономический интерес в рамках интеграции при одновременном развитии контактов с внешними игроками без ущерба для себя.

Высокая зависимость экономик стран – участниц ЕАЭС от России не позволяет им дистанцироваться от евразийской интеграции, а членство в интеграционном объединении дает возможность нивелировать негативные влияния внешних экономических вызовов. Более того, уникальность развития ЕАЭС в условиях антироссийских санкций определяется в том числе отсутствием равнозначных и сопоставимых примеров развития интеграционных проектов в контексте санкционного давления на одного из ключевых участников объединения.

Теоретико-методологические основания анализа

Сегодня проблемам санкционного воздействия стран друг на друга в научной и публицистической литературе уделяется большое внимание. Этим инструментом стали активно пользоваться ведущие страны

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Махмутова Е.В. (2019) Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 99–116 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-05). URL:<https://iorj.hse.ru/data/2019/11/28/1519350453/%D0%9C%D0%B0%D1%85%D0%BC%D1%83%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>

мира, пытаясь в ответ на меняющийся баланс сил между государствами восполнить неповоротливость системы международного права и механизмов поддержания международной стабильности, возникших во второй половине XX в. По оценкам МИД России, американские санкции применяются в отношении почти 70 стран мира². «Популярность» санкций обусловлена их способностью давать достаточно четкие сигналы от одних стран к другим по поводу несогласия с их позиционированием на мировой арене. Фактически санкционное воздействие становится элементом межгосударственного диалога в случае, если одна страна не может добиться от своего визави соответствующего действия конвенциональным способом. При этом отсутствие экономических возможностей у государства проводить собственную политику санкций может быть компенсировано примыканием к более «сильному» государству (или группе государств), уже осуществляющему санкционное воздействие на своего оппонента.

Таким образом, в международном общении начинают превалировать элементы индивидуалистичного и некооперативного поведения государств в ущерб институциональному видению международного взаимодействия и коллективному подходу к международным вызовам.

Решения о санкциях в отношении государства в целом – прерогатива Совета Безопасности ООН, который, в отличие от ведущих мировых держав, использовал это право около 20 раз³. Их цель – поддержание международной стабильности и безопасности. Отталкиваясь от этой логики, в большинстве случаев применения односторонних ограничительных мер страны, иницирующие санкции, ссылаются на недопустимое поведение своих оппонентов в вопросах, которые могут быть связаны с региональной или глобальной безопасностью. В некоторой степени вопросы защиты прав человека посредством санкций уступили логике противодействия угрозам безопасности. Именно поэтому обоснование антироссийских санкций в последние годы все больше связывается с резонансными событиями, которые достаточно легко интерпретировать в терминах безопасности и военной угрозы: гражданская война на Юго-Востоке Украины, вхождение Крыма в состав России, «дело Скрипалей»⁴.

Основная задача санкций – ограничение возможностей страны, на которую направлены санкции, проводить активную самостоятельную

² Рябков С. (2019) США занимаются политическим эксгибиционизмом. Интервью заместителя министра иностранных дел России Сергея Рябкова главному редактору журнала «Международная жизнь» Армену Оганесяну // *Международная жизнь*. 24 января. Режим доступа: <https://interaffairs.ru/news/show/21484> (дата обращения: 25.01.2019).

³ Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

⁴ Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge University Press.

внешнюю политику, включая развитие внешних экономических связей. Отсюда необходимыми последствиями должны стать изменение положения страны на мировой арене в направлении более управляемого и зависимого государства и внутривнутриполитическое реформирование, направленное на расширение прав гражданского общества (понимаемое в широком универсальном ключе, без учета национальной специфики).

Оставляя за скобками этичность таких решений, отметим, что как часть стратегии по формированию международной среды развития такой подход может быть эффективным, особенно если одному государству удастся сформировать коалицию единомышленников по введению санкций и изолировать другое государство от доступа к международным ресурсам и развития связей со своими традиционными (или «близкими по духу») партнерами⁵.

Последнее обстоятельство особенно важно для целей данной работы. Далеко не все государства в мире «мотивированы» идти в фарватере стран-лидеров. Большое значение для ряда из них может иметь ценность сохранения своей идентичности, основанной на историческом наследии, традиционном восприятии общественных отношений (даже если это в современных условиях не отвечает принципам экономической эффективности). Эти принципы усиливаются в условиях выгодных с логистической и ресурсно-промышленной точек зрения перспективных проектов межгосударственного сотрудничества. Такие условия формируют предпосылки для региональной интеграции, в которой могут быть заинтересованы соответствующие политические элиты.

Следуя этой логике, региональная интеграция создает дополнительную степень свободы для каждой из стран объединения в случае санкционного воздействия на него со стороны государств, не входящих в объединение. В этом случае быстрая полная изоляция одной страны крайне затруднительна. Таким образом, участие в интеграционном объединении создает поле для маневра для стран-членов в случае внешнего негативного влияния на их политико-экономическое развитие.

Один из ярких примеров последних лет – реакция стран южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР на внутривнутриполитические процессы в Венесуэле летом 2017 г. Несмотря на принятие решения приостановить членство Венесуэлы в интеграционном объединении, какие-либо меры санкционного характера не были приняты.

В таком контексте пример антироссийских санкций и роль Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в противостоянии им выглядит достаточно показательным. Однако всестороннего исследования

⁵ Тимофеев И.Н. (2018а) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад Российского совета по международным делам № 37. М.: РСМД.

заслуживает вопрос о том, является ли экономический союз способом нивелирования негативного санкционного эффекта (от прямых и ответных санкций) и каково отношение государств – членов интеграционного образования к таким вызовам. Этот вопрос составляет ключевую исследовательскую проблему данной статьи.

Несмотря на очевидную связь развития евразийской интеграции с либеральными и институциональными подходами к объяснению динамики отношений между государствами одного региона, в действиях государств – членов ЕАЭС явно прослеживается прагматичный подход к Союзу в духе школы реализма. И это объяснимо, поскольку государства постсоветского пространства из числа бывших республик СССР по-прежнему ощущают потребность в укреплении собственной международно-политической субъектности, отработке различных внешне- и внутривнутриполитических альтернатив развития. Отталкиваясь от этой потребности, они готовы рассматривать различные варианты межгосударственных связей и контактов, которые позволят укреплять их позиции в региональном и глобальном контексте. Приняв за основу указанную логику, в данной работе с методологической стороны используется анализ политического поведения государства в рамках ЕАЭС. Основываясь на представлении о прагматичности внешней политики государств – членов Союза, мы предлагаем сценарии с точки зрения наибольшего соответствия национальным интересам каждой страны ЕАЭС в связи с введенными в 2014 г. санкциями в отношении России. Вместе с тем анализ возможных действий России не проводился, поскольку российская сторона выступает в качестве своеобразной независимой переменной, значительным образом определяющей развитие ЕАЭС.

Проблемы Евразийского экономического союза в современных условиях

ЕАЭС, задуманный исключительно как проект экономической интеграции, находится в стадии формирования единого экономического пространства, в рамках которого предполагается проведение скоординированной, согласованной и единой политики в различных областях экономического регулирования, а также регулирование различных отраслей путем создания единых и общих рынков. Одной из ключевых задач ЕАЭС является формирование секторальных общих рынков ЕАЭС в структуроопределяющих областях экономики, которые в будущем станут основой для образования общего рынка союза⁶.

⁶ Хейфец Б.А. (2019) Евразийский экономический союз – время для модернизации // Контур: глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 2. С. 29–50.

Прежде чем перейти к изучению влияния санкций на динамику политических отношений в рамках ЕАЭС, необходимо выделить содержательные аспекты понятия «санкции», используемые в данной статье.

По мнению исследователя И. Тимофеева, санкции означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой, то есть наличие инструментов ограничения суверенитета⁷. Цели санкций могут быть разнообразными – от смены политического режима до ограничения военного потенциала какой-либо страны. Содержательное наполнение экономических санкций, как правило, сводится к торговым и финансовым ограничениям. Причем в отношении России были введены именно санкции, а не задействованы инструменты торговой войны. Как отмечает И. Тимофеев, санкции от торговых войн отличает, во-первых, партнерский характер участников, а во-вторых, торговые войны, как правило, не влияют на принятие внутривластных решений⁸. В случае с антироссийскими санкциями их цель заключалась в изменении политики России в отношении Украины и пересмотре решения о признании Крыма частью Российской Федерации, а в случае санкций США – еще и сдерживание внешнеполитического потенциала России.

Таким образом, ограничительные меры, предпринятые странами Запада в отношении России, среди которых замораживание активов и ограничение на перемещение для лиц, включенных в специальные списки, запрет компаниям поддерживать деловое общение с российскими коллегами из «черного списка», запрет на инвестиции в транспортные, инфраструктурные, энергетические проекты с участием России, запрет европейским финансовым структурам кредитовать подсанкционные проекты, являются примером санкционного давления с целью влияния на принятие политического решения российским руководством. Непосредственно к политическим мерам давления можно отнести исключение России из G8, сворачивание регулярного политического диалога по линии Россия – США, Россия – ЕС. Кроме того, косвенное влияние санкции оказали и на целостность ЕАЭС, где Россия выступает в роли экономического драйвера.

Экономические санкции, введенные в отношении России в 2014 г. странами Запада, фактически стали первым серьезным испытанием для ЕАЭС. В том же 2014 г. Россия приняла встречные меры в отношении стран Запада, присоединившихся к давлению на Россию (продовольственное эмбарго). Они включали в себя запрет на ввоз отдельных видов сырья и продовольствия из стран, поддержавших антироссийские санкции.

⁷ Тимофеев И.Н. (2018b) Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО Университета. Т. 59. № 2. С. 26–42.

⁸ Там же.

Договор о создании ЕАЭС был подписан главами России, Белоруссии и Казахстана в то время, когда уже действовали первые ограничительные меры в отношении российских политиков. А к моменту фактического запуска ЕАЭС 1 января 2015 г. санкционные списки были значительно расширены за счет банковского и финансового сектора, российских промышленных, оборонных, сырьевых, нефтегазовых компаний.

Западные санкции применялись к двум государствам – членам ЕАЭС: России и Белоруссии. Как показали дальнейшие события, для Белоруссии санкционное воздействие продлилось до 2016 г., когда постепенно санкции в отношении страны сняли ЕС и Канада⁹, а США приостановили действие своих ограничительных мер. Таким образом, введенные по результатам президентских выборов в Белоруссии в 2006 г. санкции просуществовали в течение десяти лет, практически не оказав существенного влияния на экономику страны. Во многом это связано с невысокой взаимозависимостью экономики Белоруссии с экономиками США, Канады и ЕС.

Антироссийские санкции, напротив, только набирали обороты в результате развивающегося украинского кризиса. Появившись в отношениях России и Запада в 2014 г., санкции заняли прочные позиции в переговорной практике сторон. Таким образом, на фоне развивающегося нового международного интеграционного объединения с активным и заинтересованным участием России все большее внимание уделялось со стороны ЕС, США и других стран «Большой семерки» воздействию на политику России посредством ограничительных мер.

На этом фоне закономерным является вопрос о прочности Союза, в функционировании которого роль российской экономики, инновационных решений и возможностей к укреплению международного имиджа ЕАЭС, предлагаемые Россией, являются решающими. Россия как экономический драйвер евразийского интеграционного проекта столкнулась с необходимостью форсировать углубление интеграционных процессов внутри ЕАЭС с целью развития альтернативных источников экономического развития в условиях возросшего внешнего давления.

К моменту официального старта евразийского интеграционного проекта совокупный ВВП стран ЕАЭС составлял 1,632 трлн долл.¹⁰ В сравнении с общемировыми показателями это достаточно скромно.

⁹ Долинин В. (2017) Символический шаг: какие страны вслед за Канадой могут снять санкции с Белоруссии // Russia Today. 12 июля. Режим доступа: <https://russian.rt.com/ussr/article/408411-kanadasnyala-sankcii-belorussiya> (дата обращения: 24.12.2018)

¹⁰ Евразийская экономическая комиссия (2014а) Анализ стратегий интеграционного сотрудничества (моделей реализации интеграционного потенциала) наиболее известных интеграционных объединений мира. Режим доступа: eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/Анализ%20интеграционных%20объединений.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

Например, ВВП только одного Китая в тот же период, в 2015 г., составлял 10,48 трлн долл.¹¹ В Германии в том же году этот показатель составил 3,38 трлн долл., в Великобритании – 2,9 трлн долл., а в Индии – 2,1 трлн долл.¹²

Таблица 1. Объем ВВП государств – членов Евразийского экономического союза в 2015–2018 гг., млн долл. США, в текущих ценах Государство – член ЕАЭС 2015 г. 2016 г. 2017 г.

Государство – член ЕАЭС	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Армения	10 553	10 546	11 537	12 428
Белоруссия	55 317	47 478	54 413	59 585
Казахстан	184 387	137 278	162 887	172 939
Киргизия	6 678	6 813	7 565	8 093
Россия	1 374 665	1 285 713	1 577 870	1 660 950
Итого	1 631 600	1 487 829	1 814 272	1 913 995

Источник: Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (п. д. а) Национальные счета. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx (дата обращения: 15.12.2018).

Таблица 2. Динамика прироста ВВП государств – членов Евразийского экономического союза в 2015–2018 гг., % к предыдущему году, в текущих ценах

Государство – член ЕАЭС	2016 г. (по отношению к 2015 г.)	2017 г. (по отношению к 2016 г.)	2018 г. (по отношению к 2017 г.)
Армения	–0,07	9,40	7,72
Белоруссия	–14,17	14,61	9,51
Казахстан	–25,55	18,65	6,17
Киргизия	2,02	11,04	6,98
Россия	–6,47	22,72	5,27
Итого	–8,81	21,94	5,50

Источник: Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (п. д. а) Национальные счета. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx (дата обращения: 15.12.2018).

¹¹ World Bank (WB) (п. д. а) GDP (Current US\$). Режим доступа: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD?view=map&year=2014&year_high_desc=true/ (дата обращения: 15.01.2019).

¹² World Bank (WB) (п. д. б) Countries and Economies. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/country> (дата обращения: 15.01.2019).

Анализ динамики изменений ВВП государств – членов ЕАЭС показывает, что развитие национальных экономик не было стабильно позитивным, несмотря на заметное увеличение ВВП ЕАЭС в целом за 2015–2018 гг. (прирост составил 17,3%). Формально устойчивый рост продемонстрировали Армения и Киргизия. Белоруссия, Казахстан и Россия показали заметную взаимозависимость в динамике ВВП. Вслед за падением ВВП в 2016 г. во всех трех странах, что в значительной мере связано с антироссийскими санкциями, наметился экономический рост.

Таким образом, ЕАЭС и к моменту старта своей работы, и позже жизненно необходимо расширение своего международного экономического влияния, поиск новых рынков сбыта своей продукции и, если брать политический аспект, поиск альтернатив западному давлению.

Несмотря на сложный геополитический фон, российское руководство рассматривает возможность объединения потенциалов ЕАЭС со своими крупнейшими рынками-партнерами – Европейским союзом и Китаем. В 2015 г. в ходе переговоров В. Путина и председателя КНР Си Цзиньпина было принято решение о сопряжении ЕАЭС и Экономического пояса Великого шелкового пути. В 2018 г. было подписано непреференциальное соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и Китаем. По мнению экономиста А.Н. Спартака, такого рода сближение – реакция сторон (и прежде всего, самого Китая) на интеграционную неопределенность и примитивизацию торговой политики в западном мире, в то время как незападный мир все более интенсивно идет по пути мегарегионализма¹³.

Подписаны соглашения о зоне свободной торговли (ЗСТ) с Вьетнамом и временное соглашение с Ираном как мягкая форма развития сети контактов в противовес полноценному членству. Подписан ряд меморандумов между ЕАЭС и правительствами иностранных государств, что говорит о перспективах развития углубленных торгово-экономических связей с международными партнерами. Намерение сотрудничать выразили Монголия, Чили, Перу, Республика Корея, Сингапур, Камбоджа, Молдова, Греция, Иордания, Эквадор, Куба, Фарерские острова, Таиланд. Такая стратегия все же снижает эффективность санкционного воздействия на государства-члены. Для некоторых из отмеченных стран данная возможность имеет практический характер, поскольку на них распространяется влияние американских санкций.

Россия, будучи одним из локомотивов евразийской интеграции, заинтересована в сохранении и расширении своего влияния на евразийском пространстве. ЕАЭС – это объединение разновеликих сил,

¹³ Спартак А.Н. (2017). Метаморфозы процесса регионализации: от региональных торговых соглашений к мегарегиональным проектам // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 10. № 4. С. 13–37.

в котором вклад каждого из участников пропорционален его уровню экономического развития. ЕАЭС зависит от российской экономики, и одна из целей санкций – политическое давление на союзников России по ЕАЭС с целью общего сокращения российского влияния в регионе.

Фактически начало функционирования ЕАЭС пришлось на действие антироссийских санкций. Осознавая вероятное влияние санкций против России на экономики всех стран ЕАЭС и потенциальных участников объединения (а также сворачивание полноценного диалога между Россией и большинством стран Запада), другие участники ЕАЭС подчеркивали исключительно экономический характер евразийского интеграционного проекта, отсекая политическую составляющую. Например, среди последовательных адептов экономического взаимодействия в рамках ЕАЭС – Казахстан, руководство которого отрицает переход на любой другой уровень интеграции, кроме экономического¹⁴. Это позволило странам – участницам ЕАЭС сохранить наработанные торгово-экономические связи с западными странами, поддерживать и развивать политические отношения с ними в условиях напряженной геополитической обстановки 2014–2015 гг.¹⁵

Принимая во внимание уникальность санкционного воздействия на Россию как государство – члена ЕАЭС, можно предположить, что такого рода опыт имеет как положительные, так и отрицательные последствия для всего евразийского экономического проекта.

Оценка последствий санкционной политики в отношении России в контексте евразийской интеграции в 2015–2019 гг.

Несмотря на сложные геополитические условия, политико-экономическое давление на одного из ключевых участников объединения, сложности, связанные с адаптацией бизнес-структур, предприятий с государственным участием и органов государственной власти (прежде всего из экономического блока) стран ЕАЭС к новым условиям работы в форматах формирующихся общих и единых рынков на евразийском экономическом пространстве, взаимный интерес к торговле друг с другом у стран ЕАЭС усиливается, хотя этот показатель остается по-прежнему крайне низким. Так, если к 2015 г. объем взаимной торговли составлял 11,7% к общему объему торговли, то уже к 2018 г. этот показатель вырос до 14,5%¹⁶. В данном случае сложно однозначно утверждать, что санкции сыграли решающую роль в росте взаим-

¹⁴ Mir24.tv (2018) Назарбаев о ЕАЭС: Никакой «реинкарнации» СССР нет и не будет. Режим доступа: <https://mir24.tv/news/16285547/nazarbaev-o-eaes-nikakoi-reinkarnacii-sssr-net-i-ne-budet/> (дата обращения: 15.12.2018).

¹⁵ Кузьмина Е.М. (2015) Евразийский экономический союз: испытание кризисом // Проблемы постсоветского пространства. № 1. С. 5–16.

¹⁶ Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2018) Евразийский экономический союз в цифрах: крат. стат. сб. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2018.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

ного товарооборота. Возможно, их влияние было скорее информационным и фоновым для участников рынка из стран ЕАЭС. Определяющее значение имеет, прежде всего, проводимая ЕЭК политика по устранению изъятий, взаимных ограничений и барьеров во внутренней торговле ЕАЭС, притом, что спустя пять лет после официального запуска ЕАЭС не все ограничения удалось устранить.

По данным ЕЭК¹⁷, 85,5% объема торговли товарами ЕАЭС – это внешняя торговля с третьими странами. Причем наибольший показатель в процентах к общему итогу именно у России (91,1%). На втором месте другой ключевой игрок ЕАЭС – Казахстан (77,6%), третье место занимает Армения (71%). Показатель внутренней торговли над внешней превышен только у Белоруссии – 47,5% идет на внешний рынок. Если обратиться к статистике ЕАЭС по объемам взаимной торговли за январь – ноябрь 2018 г. (последние данные на момент подготовки статьи), то цифры следующие. Объем взаимной торговли составил 54 621 млрд долл. Лидером остается Россия (65,2% к итогу по ЕАЭС), на втором месте – Белоруссия (23,2% к общему итогу по ЕАЭС)¹⁸.

Ведущим экспортером своих товаров на рынок ЕАЭС является Россия (63,4%), а первое место по объему импорта принадлежит Белоруссии (37%). В случае с Белоруссией можно сделать допущение о том, что в данной статистике учитывается реэкспортированный из стран Евросоюза товар, идущий в Россию уже под видом белорусского.

Подобная статистика позволяет говорить о том, что, несмотря на санкционный режим, общий негативный геополитический и экономический фон, торговля с третьими странами существенно преобладает, а емкость внутриевразийского рынка не позволяет ему компенсировать те объемы рынка, которые в первую очередь Россия утратила с введением санкций и контрсанкций.

Дело в том, что и демографические показатели стран ЕАЭС не позволяют делать оптимистичные прогнозы относительно высокого потенциала личного потребления произведенной на евразийском пространстве продукции. На момент старта ЕАЭС 1 января 2015 г. численность населения Союза составляла 182069,5 тыс. человек¹⁹. Тем-

¹⁷ Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2018) Евразийский экономический союз в цифрах: крат. стат. сб. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2018.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

¹⁸ Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. b) Население. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx (дата обращения: 15.12.2019).

¹⁹ Евразийская экономическая комиссия (2014а) Анализ стратегий интеграционного сотрудничества (моделей реализации интеграционного потенциала) наиболее известных интеграционных объединений мира. Режим доступа: [eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/Анализ%20интеграционных%20объединений.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/Анализ%20интеграционных%20объединений.pdf) (дата обращения: 15.12.2018).

пы прироста в целом по Союзу незначительные – от 0,11 до 0,35% ежегодно (основной вклад в прирост населения обеспечивают Казахстан и Киргизия – около 1,15–1,65% в среднем с 2015 г. каждая страна ежегодно)²⁰. Отмеченная тенденция позволяет прогнозировать сохраняющуюся заинтересованность стран ЕАЭС в активном поддержании внешних торгово-экономических связей.

К тому же если посмотреть на структуру взаимной торговли между странами ЕАЭС²¹, то к 2018 г. первое место занимали минеральные продукты (27,7% от общего объема). На втором месте машины, оборудование и транспортные средства (18,5%). То есть в структуре взаимной торговли преобладают товары, не востребованные рядовыми гражданами напрямую, а за продукцией легкой промышленности и сельского хозяйства приходится по-прежнему обращаться на внешне рынки.

Еще одной острой проблемой ЕАЭС стал вопрос ухода от привязки к доллару США во взаимных расчетах и переход на единую валюту. И хотя этот вопрос остается дискуссионным на протяжении многих лет, именно в период функционирования ЕАЭС к нему обращено особенно пристальное внимание. Следует отметить, что ослабление рубля в 2014 г., после первой волны антироссийских санкций, привело к последовательным колебаниями и на рынках валют почти всех стран ЕАЭС. Особенно острое ослабление национальной валюты тенге, которая сильно привязана к рублю, ощутил Казахстан. Это вызвало в стране полярные мнения как о необходимости уйти от российской валюты, проводить самостоятельную курсовую политику, так и о еще более тесном сближении национальных валют вплоть до полного отказа от доллара. Рассчитано на основе данных ЕЭК²². в торговле между странами ЕАЭС. Более того, Казахстан как один из локомотивов евразийской интеграции стал площадкой для разного рода политических дискуссий о необходимости не просто ухода от рублевой зависимости, но и в целом выхода из евразийского проекта на фоне санкций против России²³.

²⁰ Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. b) Население. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx (дата обращения: 15.12.2019).

²¹ Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2018) Евразийский экономический союз в цифрах: крат. стат. сб. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2018.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

²² Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. b) Население. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx (дата обращения: 15.12.2019).

²³ Данилин Н. (2018) Скажут, что Казахстан вновь воткнул нож в спину России – Сатпаев о том, почему РК не должна отвечать на санкции против РФ. Режим доступа: <https://tehnovar.ru/87053-skazhutchto-kazahstan-vnov-votknul-nozh-v-spinu-rossii-satpaev-o-tom-pochemu-rk-ne-dolzha-otvechat-nasankcii-protiv-rf.html> (дата обращения: 15.12.2019).

На сегодняшний день участники ЕАЭС не выработали единый механизм реагирования на подобные внешние вызовы, поэтому их действия носят ситуативный характер и основываются в большей степени на личных договоренностях глав государств, нежели на имеющихся институциональных практиках.

Решение России о введении в 2014 г. контрсанкций было односторонним, поскольку ни один из участников Таможенного союза к этому решению не присоединился. Соответственно, торговая политика внутри ЕАЭС перестала быть согласованной уже к моменту своего создания (2015 г.)²⁴. При этом автоматически возникли и по-прежнему сохраняют актуальность вопросы поставки западных товаров через территории отдельных стран ЕАЭС в Россию, прежде всего через Белоруссию²⁵. В общей конструкции такая ситуация входит в противоречие с функционированием единой таможенной территории, поскольку при пересечении внешней таможенной границы товар должен свободно перемещаться внутри интеграционного объединения.

Создается противоречивая ситуация, при которой белорусские товары могут беспрепятственно попадать на российский рынок, однако товары из списка запрещенных стран ввозить нельзя. Для определения страны происхождения товара в рамках ЕАЭС длительное время использовались соответствующие позиции соглашения «О Единых правилах определения страны происхождения товаров» от 25.01.2008 (не действует с 12.01.2019). В документе указывается, что товар считается произведенным на территории страны, в случае если товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной переработке. При этом под страной происхождения товаров могут пониматься группа стран либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения страны происхождения товаров.

Отсутствие у стран-участниц единых принципов урегулирования подобных проблемных вопросов приводит к тому, что полноценное функционирование единого таможенного пространства становится затруднительным. Страны – участницы ЕАЭС (а это, помимо Белоруссии, главным образом Армения и Казахстан), получают возможность извлекать выгоду из сложившейся ситуации путем реэкспорта в Россию запрещенных для ввоза из ЕС товаров. В частности, после введения Россией запрета на поставки европейской сельхозпродукции кратный прирост наблюдался в экспорте яблок из Белоруссии в Рос-

²⁴ Суслин Е.Д. (2016) ЕАЭС в условиях действия санкций и контрсанкций // Инновации и инвестиции. № 8. С. 154–156.

²⁵ Кнобель А.Ю. (2015) Евразийский экономический союз: перспективы развития и возможные препятствия // Вопросы экономики. № 3. С. 87–108.; Дробот Е.В., Абросимова А.С., Савицкая К.С. (2017) Влияние санкций на формирование Евразийского экономического союза // Экономические отношения. Т. 7. № 1. С. 55–63.;

сию в 2015 г. по сравнению с 2014 г. Согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, за январь – декабрь 2014 г. в Россию ввезено 254 тыс. тонн свежих яблок, а уже за аналогичный период 2015 г. – 518 тыс. тонн. Ощутимая разница в объемах экспорта товара, попавшего под эмбарго в России, наблюдается и в отношении мяса. Так, если за 2014 г. в Россию было ввезено 2409 кг свинины свежей и охлажденной, то уже за 2015 г. – 17616 кг²⁶. То есть в случае с Белоруссией наиболее заметен прирост товаров, находящихся под санкциями в России. Российские контрольные органы проводили проверки на предмет соответствия ввозимой из Белоруссии сельскохозяйственной продукции законодательству РФ, однако отсутствие контроля на российско-белорусской границе в соответствии с базовым принципом ЕАЭС о свободном перемещении товаров затрудняет процесс упорядочивания поставок сельхозпродукции в Россию. Сложившаяся ситуация, помимо экономического аспекта, выявила заметные политические противоречия между Россией как локомотивом ЕАЭС и Белоруссией как ключевым союзником России в регионе. Белоруссия, по мнению А. Суздальцева, избрала для себя путь балансирования между конфликтующими центрами – Россией и странами Запада, стремясь извлечь из ситуации как финансово-экономические, так и геополитические выгоды²⁷.

Кроме того, западные инвесторы получают возможность создавать на территории Белоруссии и Казахстана производства и в дальнейшем выходить уже на российский рынок без пошлин и каких-либо других ограничений. Во-вторых, функционирование ЕАЭС подразумевает отсутствие таможенной границы между Россией и Белоруссией²⁸, и товары из запрещенного списка беспрепятственно проникают на территорию России. В-третьих, если контрольные органы России выполняют свои функции в полной мере, то фактически это означает возврат контроля на границе России и Белоруссии, что противоречит принципу свободного передвижения товаров, а значит, и самой логике экономического союза.

Похожую позицию занимает и руководство Казахстана, с одной стороны, позитивно оценивая саму идею евразийской интеграции, но с другой – отстаивая приоритетный принцип национального сувере-

²⁶ Национальный статистический комитет Республики Беларусь (n. d.) Экспорт и импорт товаров в 2014–2015 гг. (6 знаков ТН ВЭД ЕАЭС). Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnayastatistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/godovye-dannye/eksport-i-import-tovarov-v2014-2015-gg-6-znakov-tn-ved-eaes/> (дата обращения: 07.01.2019).

²⁷ Суздальцев А.И. (2019) Республика Беларусь: эволюция политики балансирования между Востоком и Западом // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. Т. 12. № 2. С. 117–137.

²⁸ В большей степени данная проблема касается именно российско-белорусской границы, поскольку через нее проходит основной поток запрещенных к ввозу в Россию товаров из ЕС.

нитета и избегая углубления интеграции. Для Казахстана оптимальным был бы статус «моста» между Азией и Европой²⁹.

Политические вызовы санкций для евразийской интеграции: ключевые факторы и возможные альтернативы развития

Основные угрозы Союзу в настоящее время исходят преимущественно из политической сферы. Они неизбежно связаны с активным распространением альтернатив, расшатывающих основы ЕАЭС и направленные на подрыв отношений государств-членов с Россией. Серьезный прорыв в укреплении самостоятельности (от России) и развитии альтернативных ЕАЭС проектов возможен при проведении в жизнь каждой из стран весьма болезненных решений.

В случае с *Белоруссией* будет сохраняться актуальность развития открытости политического режима. С началом «минского процесса» страна показала приверженность ценности международного диалога. Более того, свобода перемещения как один из показателей развития прав человека в Белоруссии имеет широкую поддержку. Например, отмечается, что по числу «шенгенских виз» на душу населения страна входит в число лидеров. В январе 2017 г. указом президента Республики Беларусь был установлен безвизовый режим для иностранцев из 80 стран при нахождении на территории страны не более пяти суток в случае въезда через Национальный аэропорт Минска (Указ № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан» от 09.01.2017)³⁰. Однако указанные изменения могут быть недостаточными в контексте новых выборов и обострения политической борьбы, за которой, как правило, пристально наблюдают на Западе. Будет сохранять актуальность экономическое развитие, которое в отрыве от России пока дается с трудом. Учитывая отмеченные аспекты, западные партнеры Белоруссии рассчитывают вовлечь страну в различные проекты, альтернативные евразийской интеграции³¹. А санкционное воздействие может вновь стать следствием негативной оценки Западом соблюдения прав человека в Белоруссии.

²⁹ Малышева Д.Б. (2019) Политическое взаимодействие центральноазиатских участников ЕАЭС и Европейского союза // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 2. С. 98–116.

³⁰ Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь (2017) Беларусь вводит пятидневный безвизовый режим для граждан 80 стран. Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/belarus-vvodit-pjatilevnyj-bevizovyj-rezhim-dlja-grazhdan-80-stran-15342/ (дата обращения: 07.01.2019).

³¹ Barakhvostov P., Rusakovich A. (2017) Eastern Partnership Countries and Eurasian Integration in 2012–2015 // Journal of Economic Integration. Vol. 32. No. 4. P. 804–841.; Togh T. van der (2017) The “Belarus Factor”: From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe? Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations. Available at: https://www.researchgate.net/publication/312219934_The_Belarus_factor_from_balancing_to_bridging_geopolitical_dividing_lines_in_Europe (accessed 18 September 2019).

В *Армении* с приходом к власти оппозиционных сил в мае 2018 г. актуализировался вопрос о внешнеполитических приоритетах. В 2015 г., когда Армения принимала решение о вступлении в ЕАЭС, российский фактор играл фактически решающую роль. Для обеих сторон в том контексте это было взаимоприемлемое решение. Но можно ли его назвать стратегическим? Премьер-министр Армении Н. Пашинян пытался найти новые источники для развития страны, не разрушая конструктивные связи, наработанные в прошлом. Задачу трудно назвать легковыполнимой, учитывая географическое положение Армении и исторические связи с ее соседями. Одним из вариантов может стать развитие связей с Грузией и Турцией с последующим более активным вовлечением Армении в проекты, связанные с Черноморским регионом. И хотя этот подход сегодня едва ли может иметь серьезную поддержку, в условиях поиска альтернатив евразийской интеграции при активном содействии такому диалогу извне он может стать заметным вызовом ЕАЭС. Едва ли в существующем контексте следует ожидать введение санкций против Армении за тесное взаимодействие с Россией. Однако стимулирование к использованию других возможностей может стать основной стратегией стран, стремящихся снизить уровень контактов России и Армении.

Для *Казахстана* – фактически одного из ключевых инициаторов евразийских проектов интеграции – любые альтернативы ЕАЭС могут затрагивать смену стратегических планов развития. Однако это не отменяет необходимость развития собственных экономических позиций и выработку новой позитивной повестки для отношений с Россией. Одной из альтернатив евразийской интеграции может стать усиление контактов Казахстана и Китая, а также перевод в практическую плоскость обсуждения самостоятельной центральноазиатской интеграции, к которой Казахстан наряду с Узбекистаном проявляет определенный интерес³². Сегодня нарастающее внимание к такому сотрудничеству внутри Центральноазиатского региона демонстрирует Европейский союз, который с 2007 г. развивает Стратегию нового партнерства с регионом. Предполагается, что центральноазиатская стратегия будет адаптирована к Глобальной стратегии ЕС до конца 2019 г. Несмотря на возможности укрепления связей с европейскими странами, Казахстан едва ли сможет продвинуть инициативу сотрудничества между ЕАЭС и ЕС и получить от этого положительный эффект. Как и в предыдущих случаях с Белоруссией и Арменией, Казахстан будет находиться под пристальным вниманием западных стран, для которых вовлечение Казахстана в альтернативные ЕАЭС проекты может быть одной из желаемых целей.

³² Махмутова Е.В. (2018) Центральная Азия в поисках собственной интеграционной модели // Вестник МГИМО-Университета. Т. 61. № 4. С. 78–91.

Для *Киргизии* серьезным вызовом участия в евразийской интеграции остается собственный промышленный и кадровый потенциал, необходимый для активного участия в ЕАЭС. Полноценные альтернативы такому участию практически отсутствуют. Любой другой проект, предложенный соседними центральноазиатскими государствами или Китаем, не будет предполагать сотрудничество с Киргизией как равноправным партнером. Такая перспектива заставляет власти страны уделять приоритетное внимание ЕАЭС. Вместе с тем сохраняется возможность для более активного вхождения на киргизский рынок институтов и организаций, связанных с исламской экономикой. Однако такая альтернатива может не найти поддержки у действующих партнеров республики и маргинализировать страну в рамках региона Центральной Азии в целом. Чтобы удержаться в русле выбранных приоритетов евразийской интеграции, Киргизии необходимо в еще более интенсивном режиме заниматься современным промышленным развитием и подготовкой кадров для современной экономики, а также выстроить четкие и прагматичные взаимоотношения с соседними государствами.

Предложенные сценарии имеют альтернативный характер для государств – членов ЕАЭС в их сотрудничестве с Россией и могут получить дополнительный стимул к реализации в случае усиления противоречий между Россией и Западом. Опыт применения санкций показывает, что наибольшей эффективностью они обладают при комплексном использовании, когда есть коалиция стран, применяющих санкции в отношении своего оппонента, а государствам, не принявшим четко чью-либо сторону, наряду с «негативной» мотивацией быть отнесенными к числу нарушителей санкционного режима, предлагается альтернатива сотрудничеству со страной «под санкциями». Именно поэтому оценка потенциала альтернатив евразийской интеграции может иметь большое практическое значение, особенно при стремлении западных стран продолжить санкционное давление на Россию.

Несмотря на экономическую составляющую, санкции в значительной степени оказали влияние на политический контекст развития ЕАЭС, в частности, обнажили существующую конкуренцию между участниками. В данном случае можно выделить несколько «болевых точек», которые будут определять развитие ЕАЭС в среднесрочной перспективе. Для этого объединим страны по группам.

Прежде всего, тенденция к независимости в рамках ЕАЭС со стороны драйверов его интеграции – Белоруссии и Казахстана. Поддерживая в общем линию на углубление экономической интеграции, лидеры этих стран регулярно подчеркивают свою самостоятельность в принятии политических решений. Курс на импортозамещение, взятый Россией в 2014 г. после введения контрасанкций, позволил бе-

лорусским и казахстанским производителям увеличить присутствие на российском рынке, и в этом смысле есть основания предполагать, что эти страны и далее будут придерживаться курса на евразийскую интеграцию. В то же время весьма осторожно в Белоруссии и Казахстане относятся к сценарию втягивания в орбиту российских политических и экономических интересов, что будет определять характер отношений между ключевыми игроками в среднесрочной перспективе. Поскольку Россия обладает наибольшим экономическим потенциалом, следовательно, она имеет возможность оказывать политическое влияние на партнеров по ЕАЭС. Учитывая, что построение единого рынка остается преобладающим интересом, для достижения целей ЕАЭС России приходится прибегать к политическим мерам. В частности, рассуждая о расширении сети контактов ЕАЭС, нужно учитывать, что ощутимой выгоды от создания многочисленных ЗСТ сам союз и его участники не получают, однако этот шаг позволяет России преодолевать последствия санкций.

Еще одним направлением, которое будет влиять на динамику развития ЕАЭС, является более активное и содержательное вовлечение в евразийскую интеграцию Армении и Киргизии. Эти страны вступили на путь евразийской интеграции сравнительно недавно (по сравнению с Россией, Белоруссией и Казахстаном, которые пришли в ЕАЭС через Таможенный союз). Принимая во внимание политическую нестабильность и сложное экономическое положение Армении и Киргизии, можно утверждать, что в основу их интеграционных устремлений лег мотив обеспечения национальной безопасности, чем они и будут руководствоваться в дальнейшем при принятии решений в рамках ЕАЭС.

Учитывая неравномерный характер экономического развития стран – членов ЕАЭС и их разнонаправленные интересы, можно предположить, что эти страны (за исключением России, вокруг которой в большинстве случаев и строится политический дискурс на пространстве ЕАЭС) будут и впредь подчеркивать свой государственный суверенитет и придерживаться его в своем поведении. Попытки России обойти внешнее давление за счет институтов и проектов развития в рамках ЕАЭС будут сталкиваться с осторожным, а в значительной степени и жестким противодействием национальных элит, опасющихся роста политического влияния России на своей территории.

Заключение

На основании проведенного анализа развития отношений государств-членов ЕАЭС в условиях антироссийских санкций за период с 2015 по 2019 г. можно сформулировать следующие выводы.

1. Сложившийся неблагоприятный политический и экономический контекст вокруг России как локомотива евразийской интеграции поставил других участников в затруднительное положение. С одной стороны, логика евразийской интеграции предполагает консолидацию позиций со своим партнером, оказание ему содействия и поддержки, но в то же время у каждого из участников интеграционного проекта есть собственный опыт взаимодействия с другими странами и собственный экономический интерес. Этим обусловлено наличие разновекторных подходов к достижению ключевой цели ЕАЭС – формированию единого экономического пространства.

2. Логика интеграции подразумевает укрепление взаимной торговли внутри ЕАЭС (смещение торговой и инвестиционной активности вглубь интеграционного проекта, переход к политике импортозамещения и фокусировка на товарах собственного производства и продукции из стран – союзниц по евразийскому проекту). В таком контексте любое санкционное воздействие на страны, поддерживающие евразийскую интеграцию, имеет ограниченное по эффективности и по времени действие при условии отсутствия дополнительного военно-политического давления со стороны стран – инициаторов санкций.

3. В кризисный период страны ЕАЭС получают преференциальный доступ на рынки стран-партнеров (прежде всего, наиболее емкий российский рынок), что может заметно способствовать преодолению кризисных явлений. У государств-членов появляется большая торгово-экономическая маневренность по сравнению с игроками вне интеграционного объединения.

4. Несмотря на подчеркнута экономический характер ЕАЭС, отношения внутри евразийского интеграционного проекта имеют выраженную политическую составляющую. Это объясняется неравномерным экономическим развитием всех участников, наличием выраженного лидера, способного аккумулировать экономический потенциал всех остальных участников ЕАЭС, а также разнообразием интересов, с которыми все участники вступили на путь интеграции. Углубление интеграции путем стремления к согласованности и компромиссам в принятии решений в рамках ЕАЭС могло быть стать механизмом преодоления политизации ЕАЭС.

Раздел 3

**Политика России
по противодействию
западным санкциям**

Умная политика: каким должен быть ответ России на санкции США?¹

Иван Тимофеев

*Дипломатия должна быть свободна
от духа крестовых походов.*

Ганс Моргентау

Высылка из России более семисот американских дипломатов [летом 2017 г. — *Прим. ред.*] стала первым жёстким шагом в ответ на принятие Конгрессом законопроекта о санкциях. Нет сомнений, что контроль его исполнения со стороны Конгресса будет самым тщательным. Но и Россия вряд ли ограничится высылкой и ограничением доступа к дипломатической собственности. Несмотря на громадную разницу потенциалов, Москва вполне может время от времени портить жизнь американскому правительству даже в ущерб своим интересам.

Всё это ставит важный вопрос — чего смогут добиться Вашингтон и Москва своими санкционными действиями? И сможет ли вообще санкционная политика принести те результаты, которых ждут в обеих столицах?

Отвечая на эти вопросы, нужно отдавать себе отчёт в том, что подходы США и России к санкциям принципиально отличаются друг от друга. Официально российский ответ на американские санкции позиционируется как зеркальный. Но фактически его трудно назвать таковым в силу кардинальной разницы санкционных парадигм. А значит, санкционные действия Москвы и Вашингтона вряд ли следует воспринимать как пропорциональные друг другу «вызовы» и «ответы». Тем более некорректно будет судить о пропорциональности результатов санкционной войны.

В чем же разница двух подходов? Разница в горизонте планирования, масштабе целей, идеологической глубине и системности подхода.

Американская санкционная парадигма отличается долгосрочным стратегическим горизонтом. Несмотря на то что циклы американской политической системы достаточно коротки (четыре–восемь лет), дей-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 2 августа 2017 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/otvet-rossii-sanktsii-usa/>

ствие санкционного законодательства будет длиться годами и десятилетиями. Оно будет довлеть над исполнительной властью, задавая конкретную колею её политики на российском направлении. Причём изменить колею не получится, даже если допустить, что Кремль пойдёт на компромиссы в тех или иных вопросах (это хорошо показала живучесть поправки Джексона — Вэника). На стороне России горизонт прогноза менее чёток и более подвижен. Текущие меры привязаны к действиям противоположной стороны. Россия пока не постулирует свою принципиальную приверженность долгосрочности санкций. Присутствует восприятие Запада в целом как долгосрочного вызова, но связь этой установки с санкциями неочевидна.

Цели американского законопроекта в отношении России можно считать чрезвычайно масштабными. Называя вещи своими именами, санкции подразумевают коренную смену российского внешнеполитического курса и всеобъемлющие изменения российской государственности. Попросту говоря, санкции будут действовать до тех пор, пока Россия остаётся великой и самостоятельной державой. Это не исключает диалога по общим вызовам, угрозам и интересам, которые никуда не денутся. Но общие вызовы вряд ли приведут к сокращению или отмене санкций. То, что Россия является соперником США, теперь жёстко определено американским законодательством. Москва, напротив, подчёркнуто дистанцируется от использования санкций для внутривнутриполитических изменений в США, максимум ставя цель скорректировать внешнюю политику США. Россия традиционно (и вполне справедливо) настаивает на неприемлемости вмешательства во внутренние дела путём санкций или иными средствами. Впрочем, на американский курс это никак не повлияет.

Санкции США имеют глубокую идеологическую проработку. Более того, они базируются на последовательной политической философии — представлениях о «должном» в международных отношениях и внутренней политике. Можно сколь угодно сомневаться в адекватности американских представлений о мире, демократии, свободе и других ценностях, справедливо сетуя на двойные стандарты и одностороннюю игру в свою пользу. По опыту СССР россияне также прекрасно знают, куда может завести увлечённость идеологическими доктринами и духом крестовых походов. Однако нет сомнений, что американский подход отличается большим вниманием к своей нормативной легитимации, органично встраиваясь в уже наработанный политический и философский дискурс. Ничего подобного на российской стороне пока нет. Политико-философская легитимация наших санкций, да и внешней политики в целом, пока выглядит скорее импровизацией, нежели устойчивой нормативной конструкцией. В худшем случае в погоне за американцами в российской практике начнут появляться идеологические симуляции, сбивающие уже привычный прагматизм

внешнеполитической линии Москвы. В лучшем же случае — тактический прагматизм начнёт превращаться в системную нормативную доктрину международной политики.

Наконец, американский подход выстроен в целостную систему. Здесь увязан весь набор претензий американцев — действительных и мнимых. Здесь же чётко прописаны процедуры, механизмы контроля и даже соображения выгоды. Системностью отличается также набор адресатов санкций — правительство, компании, конкретные лица, СМИ, НКО как в самой России, так и за её пределами. Пока резонанс получила только болезненная реакция на санкции европейских союзников США. Но по сути они могут затронуть любую страну, которая настроена к России мало-мальски дружественно и добрососедски. В российском подходе столь масштабной системности пока не прослеживается. Это можно объяснить как осторожностью, так и вполне прагматичными соображениями. Ведь действуя симметрично, Россия может существенно навредить самой себе.

По всей видимости, российский санкционный подход со временем будет обретать более выраженные черты. Пока же этот процесс не завершился, резонно поставить вопрос о том, чего именно мы хотим от санкций? Очевидно, что американские санкции в отношении России практически бесполезны с точки зрения выполнимости их официальных целей. Разумеется, никакой «доброй воли» Кремля в решении хоть каких-то вопросов не будет. Более того, американская политика несомненно сделает Россию намного более враждебной США. Москва будет проявлять чудеса изобретательности и к санкциям рано или поздно адаптируется. Возникает вопрос, стоит ли нам идти американским путём? Или наша политика должна быть принципиально иной? Ответ очевиден. Наш ответ должен быть другим, а значит — более умным.

Высылая беспрецедентно большое число американских дипломатов, Россия громко бьёт кулаком по столу, показывает решимость говорить на языке жёстких мер. Вместе с тем этот ход существенно укрепил позиции американских русофобов и ястребов, вооружил их очередным аргументом в свою пользу. В арсенале Москвы остаётся немало таких ходов. Они будут с восторгом восприниматься внутренней аудиторией. Но их результат будет таким же, каким будет результат собственно американских санкций. Мы получим ещё более радикальную и русофобскую Америку. И что более серьёзно — основания для более тесной атлантической консолидации, даже если она будет вредить экономическим интересам европейцев. Самое главное, в таких условиях мы просто-напросто не сможем изменить поведение США и их союзников в выгодную для России сторону.

О чём можно было бы подумать взамен и к чему нужно было бы быть готовыми?

Во-первых, необходимо подготовиться к игре «вдолгую». За последние десятилетия Россия научилась мастерской тактической игре. Теперь дело за стратегическим и долгосрочным видением, а также за последовательностью и терпеливостью в достижении своих целей. Отсутствие этой «компетенции» обрекает нашу политику на ситуативность. С системной и масштабной машиной санкций одной тактикой не справиться.

Во-вторых, требуется самая тщательная ревизия американских санкций и последующих политических шагов на предмет соответствия нормам международного права. России нужно быть готовой к долгой и кропотливой работе в отстаивании своих интересов в международных организациях и институтах.

В-третьих, России нужна внутренняя состоятельность и устойчивость. Её ни в коем случае нельзя подменять выстраиванием заборов и закручиванием гаек. Вопрос об эффективности собственных институтов в условиях международного давления становится ключевым для национальной безопасности. Власть закона внутри страны, эффективная экономика, независимое гражданское общество и отлаженные институты важны будут не в меньшей степени, чем выверенные внешнеполитические шаги и боеспособная армия.

В-четвёртых, России придётся продолжить курс на диверсификацию своих международных связей. И здесь нужно будет решать нашу застарелую проблему асимметрии между высоким уровнем политических связей и посредственной экономической базой отношений с такими игроками, как КНР, Индия и другие.

Наконец, в-пятых, необходимо отказаться от соблазна разорвать оставшиеся экономические и гуманитарные связи с американцами. На фоне политического пике российско-американских отношений требуется в разы увеличить вложения в диалог с американским обществом, бизнесом, СМИ, университетами. Речь здесь, конечно, не о пропаганде, которой пугает избирателя американский санкционный закон. А о содействии максимально широкому общественному, экономическому, научному и образовательному сотрудничеству. Опыт показывает, что лучшее средство от русофобии и американофобии — реальное общение россиян и американцев. Это касается и диалога с самими конгрессменами. Недостаточный уровень взаимодействия с ними, равно как и понимания внутренних течений американской политики, — наша хроническая проблема.

В современном мире России и США никуда не деться друг от друга. Если мы хотим добиться результатов на американском направлении, придётся набраться терпения, внимательно изучать Америку, понимать её политику и культуру. Умная политика должна серьёзно усилить спрос на профессиональную и объективную американистику.

Новые санкции Запада и перспективы российской экономики¹

Алексей Портанский

Тема западных санкций который год не уходит из российских СМИ, повестки правительства, крупных и средних отечественных компаний. Свою нишу нашла здесь и пропаганда, пытающаяся убедить общественное мнение в отсутствии негативного эффекта санкций и даже, наоборот, в их позитивном воздействии на российскую экономику. Порой с аналогичными безответственными заявлениями выступают и отдельные чиновники. В то же время в высказываниях управленцев всех уровней вплоть до членов правительства и президента в последние годы можно было услышать прямое или косвенное признание вреда санкций для экономики страны. Одним из подтверждений тому можно считать попытки некоторых крупных российских компаний обойти западные санкции.

Наличие экономических санкций следует считать вторым по значимости фактором, сдерживающим российскую экономику. Первый, определяющий, заключается, по большому счету, в исчерпанности нынешней экономической модели, базирующейся главным образом на эксплуатации природных ресурсов, нефти и газа. Иными словами, речь идет об отсутствии реальных реформ и решимости кардинально менять курс в направлении модернизации. Одновременно в стране по-прежнему бытует упрощенное представление о смысле и содержании необходимых экономических преобразований. Их зачастую сводят к набору известных, простых рецептов вроде «внести такие-то изменения в законодательство», «выделить такие-то средства на поддержку малого предпринимательства» и т. п.

По сути, именно на эту проблему обратила внимание российского руководства весной 2017 г. миссия МВФ: принятые российским правительством структурные меры, такие как закон о государственно-частном партнерстве, приватизация некоторых госкомпаний и очищение финансовой системы, недостаточны². Чтобы придать импульс инвестициям и повышению производительности труда, нужны более

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 22 сентября 2017 г.
URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novyesanktsii-zapada-i-perspektivy-rossiyskoy-ekonomiki/>

² МВФ: дорожающая нефть не должна останавливать реформы в России // Ведомости. 19.05.2017.
URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/19/690672-rossiyu-reform>

широкие и глубокие реформы. Приоритетами в них должны быть права собственности, институциональная среда, политика на рынке труда, инновации и инфраструктура. Кроме того, необходимо снизить долю государства в экономике, которая, по данным ФАС, удвоилась с 2005 г. по 2015 г., достигнув 70%³.

Российская институциональная среда не является до сих пор по-настоящему рыночной — в ней нет надежных гарантий прав частной собственности, вместо здоровой конкуренции продолжает работать административный ресурс, сопровождаемый разными формами давления на бизнес, экономика весьма слабо воспринимает инновации, деловая активность бизнеса находится на низком уровне. В результате, лишившись драйвера роста в виде высоких цен на нефть, как это было 10 лет назад, а также активного притока иностранных инвестиций, экономика не обрела иных драйверов. А они в потенциале есть — это малый и средний бизнес, который способен обеспечить экономический рост, если изменится деловой климат. При этом основой ускоренного развития России может быть только высокотехнологический сектор.

Между тем, согласно обновленному базовому сценарию Минэкономразвития, с 2017 г. по 2020 г. российская экономика будет расти темпом чуть выше 2% в год⁴. А некоторые независимые эксперты, в частности, директор Института стратегического анализа компании ФБК Игорь Николаев, считают, что рост будет еще ниже. Из этого следует, что обозначенная президентом цель — добиться роста не ниже среднемирового в 3–3,5% в год⁵ — вряд ли будет достигнута, и, значит, разрыв не только с развитыми, но и многими развивающимися странами будет нарастать. Экономические санкции, безусловно, будут осложнять ситуацию. По оценкам как наших, так и зарубежных экспертных центров, каждый год из-за действия санкций российский ВВП теряет от 1% до 1,5%. На март 2017 г. за весь санкционный период совокупные потери российского ВВП оценивались в размере от 2 до 2,5 трлн руб.⁶

Санкции отпугивают инвесторов

Отрицательный эффект санкций в отдельных секторах экономики в будущем может возрасти, поскольку ряд санкций имеет отложенный эффект. Среди мер, введенных в отношении России с весны 2014 г.,

³ ФАС заявила о контроле государства над 70% российской экономики // РБК. 29.09.2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac>

⁴ Правительство улучшило безнадежный прогноз на период до 2020 года // Независимая. 01.09.2017. URL: http://www.ng.ru/economics/2017-09-01/1_7064_prognoz.html

⁵ Медведев: РФ необходимо выйти на темпы роста выше среднемировых // ТАСС. 07.02.2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4003493>

⁶ Санкции продолжают бить по ВВП // Независимая. 06.03.2017. URL: http://www.ng.ru/economics/2017-03-06/1_6942_vvp.html

наиболее чувствительными являются ограничения на доступ к западным рынкам капитала и на поставку в Россию современного технологического оборудования, в частности, для нефтегазодобычи. В сентябре 2014 г. Евросоюз объявил санкции, которые затронули «Роснефть», «Транснефть» и «Газпром».

В соответствии с введенными с самого начала санкциями ЕС прекратил оказывать России услуги по глубоководной разведке месторождений и добыче нефти, по добыче нефти в Арктике и разработке сланцевых месторождений. Помимо рисков сокращения доходов российского бюджета от продажи нефти и газа в долгосрочном плане, страна рискует остаться без современных передовых технологий. Вслед за ЕС США приняли аналогичные меры, включая запрет на экспорт оборудования для специализированной разведки, которую Россия не может в полной мере осуществлять самостоятельно.

Показателен в этом смысле пример Южно-Кириного месторождения «Газпрома» в Охотском море, одного из крупнейших на российском шельфе⁷. По запасам оно уступает только Штокмановскому месторождению в Баренцевом море. Запасы Южно-Кириного месторождения составляют почти 640 млрд куб. м газа и 97 млн т конденсата, а также 464 млн т нефти. В силу сложности расположения трех углеводородных компонентов для их извлечения необходимы специальные подводные комплексы. Согласно программе импортозамещения «Газпрома», нужное оборудование производят только американские компании *FMC Technologies*, *Cameron*, *GE Subsea* и норвежская *Aker*. Китай пока не способен заместить в должной мере западное оборудование и услуги в данной сфере.

Санкции Запада, как известно, затронули также пять российских банков с государственным участием — Сбербанк, ВТБ, ВЭБ, «Газпромбанк» и «Россельхозбанк». В частности, был ужесточен запрет на обращение новых облигаций и акций перечисленных компаний и банков: максимально возможная продолжительность действия этих инструментов снижена с 90 до 30 дней. О долгосрочной цели этих санкций — лишении России инвестиций и передовых технологий, необходимых для продолжения роста, — в последние годы довольно откровенно высказывалась американская сторона.

Еще до подсчетов ущерба от санкций в денежном эквиваленте было зафиксировано общее снижение доверия к России. Заметим, что доверие — это важнейшее условие для ведения бизнеса. Недаром его считают одной из форм капитала, причем такой, которую не способ-

⁷ США ввели санкции против крупнейшего месторождения «Газпрома» на шельфе // Ведомости. 07.08.2015.

URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/08/07/604010-ssha-vveli-sanktsii-protiv-krupneishego-gazproma>

ны заменить другие формы, так как доверие не покупается. Без доверия не будет притока инвестиций и планов на будущее. Снижение доверия после объявления санкций подстегнуло отток капитала из страны. Так, в 2014 г. чистый отток капитала из России вырос в 2,5 раза по сравнению с 2013 г., достигнув рекордных 151,5 млрд долл.⁸ Понятно, что отток капитала создает дополнительное давление на рубль, подстегивает инфляцию, ухудшая одновременно инвестиционный климат в стране.

Весной 2014 г. стали заметны изменения в активности иностранных банков в России. В апреле 2014 г. свой бизнес в России сократили японские банки *Sumitomo Mitsui Banking Corporation*, *Bank of Tokyo*. Первый, в частности, вышел из сделки по экспортному финансированию «Металлоинвеста» и на некоторое время замораживал кредитные линии нефтетрейдеру Gunvor. О сокращении инвестиций в российские активы сообщил ряд американских банков⁹: *Citigroup* за три месяца 2014 г. снизил их на 9%, *JPMorgan Chase* — на 13%, *Bank of America Merrill Lynch* — на 22%. В апреле же крупный американский инвестфонд расстался с акциями одного из крупнейших российских агрохолдингов «Русагро», понеся при этом ощутимые потери. Среди отказавшихся вести бизнес в России были и компании из КНР. Так, в мае 2014 г. китайская компания *Beijing Interoceanic Canal Investment Management Co (VICIM)* вышла из проекта постройки глубоководного порта в Крыму.

Дамоклов меч банков — оказаться отрезанным от долларовых счетов

После объявления Западом санкций в 2014 г. ряд экономистов, включая А. Кудрина, указали на риски для отечественной экономики, обусловленные весьма высоким показателем закредитованности российского корпоративного сектора на Западе, который составил на то время более 700 млрд долл.¹⁰ Это стало довольно серьезной проблемой, последствия которой ощущаются и сейчас.

Дело в том, что прежде крупные российские компании предпочитали вместо возврата долгов по кредитам перекредитовываться в тех же западных банках, что в принципе нормально для бизнеса, осуществляющего стратегию роста. То же самое российский бизнес рас-

⁸ Чистый отток капитала из России в 2014 году составил \$151,5 млрд // РБК. 16.01.2015.
URL: <https://www.rbc.ru/finances/16/01/2015/54b96c5e9a7947490508d8d2>

⁹ Западные банки ужесточают условия кредитования российских компаний // РБК. 15.05.2014.
URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/05/2014/57041cb49a794761c0ce9d63>

¹⁰ Кудрин сравнил потери России от санкций с затратами на Олимпиаду // РБК. 18.05.2014.
URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/05/2014/57041cdd9a794761c0ce9e52>

считывал сделать и в конце 2014 – начале 2015 г. Однако уже весной 2014 г. с момента присоединения Крыма к России кредитные сделки между российскими компаниями и западными банками практически перестали совершаться. В результате российские компании в значительной степени лишились средств на развитие проектов, поскольку предстояло выплачивать значительные суммы по долгам.

Проблема поиска новых источников кредитования оказалась сложнее, чем ожидалось. Осенью 2015 г. стало ясно, что заменить западные рынки капитала на китайские и восточноазиатские нереалистично. Помимо менее благоприятных по сравнению с западными банками условий предоставления кредитов, российской стороне пришлось столкнуться с еще одной суровой реальностью. Сегодня Соединенные Штаты весьма эффективно контролируют международную финансовую сферу, и этот контроль лишь усиливается. Это именно та специфическая сфера мирового могущества США, которую пока никто не может пошатнуть, включая вторую крупнейшую в мире экономику — Китай.

Под знаменем борьбы с терроризмом, наркотрафиком и пр. США в последние годы ужесточали контроль за денежными потоками, диктуя одновременно соответствующие требования остальному миру. Это оказало воздействие на многие государства, в том числе на Швейцарию с ее высокоразвитым банковским сектором. Штраф за сотрудничество с субъектами, «помеченными» американским Минфином, может быть весьма значительным. Так, в 2013 г. США оштрафовали шесть крупнейших банков ЕС на 7 млрд долл. за то, что те недоглядели за своими клиентами, имевшими дело со «странами-изгоями» — Ираном, Кубой и др. И все штрафы были оплачены, так как в противном случае банкам грозило отключение от долларовых счетов¹¹.

Усилению контроля за движением денежных средств послужил принятый несколько лет назад в США налоговый закон под названием *FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)*, который требует от финансовых организаций-нерезидентов предоставлять информацию о счетах американских резидентов и лиц, ими контролируемых, и выступать налоговыми агентами по операциям получения доходов от источников в США. 30 июня 2014 г. Президент России В. Путин подписал закон, требующий от российских банков сообщать информацию об американских счетах в Службу внутренних доходов США в соответствии с законом *FATCA*¹². В случае если иностранные банки не подписывают соответствующее соглашение с Соединенными Штатами, то против них начинают действовать санкции. И если банк хочет

¹¹ Портанский А. Санкция на отсталость? // Россия в глобальной политике. 02.07.2014.
URL: <https://globalaffairs.ru/number/sanktsiya-na-otstalost-16772>

¹² Портанский А. Антироссийские санкции — меры деструктивные и контрпродуктивные // Деньги и кредит. 2014. №10.

продолжать бизнес в США, он вынужден подчиниться. Если же банк попадает в «черный список» американского Минфина, то его просто исключают из международной финансовой системы.

Для российских компаний все это означает, что они просто могут не найти такой банк, который согласится дать им кредит в обход американских правил. Любой банк в любой стране, в том числе в Азии, будет руководствоваться одними и теми же соображениями — не подвергнуть себя риску отключения от долларовых счетов в американских банках.

Следовательно, поиск возможностей кредитования и перекредитования для российских банков и компаний в условиях санкций в ближайшем будущем становится крайне непростой задачей. Так, по словам Г. Грефа, Сбербанк не имеет возможности привлечь финансирование с западных рынков ни на какой срок — внешние рынки закрыты для российских банков¹³. Заметим, что под внешними рынками капитала по-прежнему понимаются прежде всего западные. Дело в том, что условия кредитования на азиатских рынках существенно хуже. Тот же Китай, как правило, предоставляет кредиты лишь под конкретные проекты и на довольно жестких условиях. Значит, остается поиск необходимых средств внутри страны. На внутреннем рынке деньги можно взять либо в Фонде национального благосостояния, либо у Банка России, либо в Пенсионном фонде, либо у бизнеса или населения. Каждый из перечисленных способов чреват своими негативными последствиями.

Новый пакет санкций США бьет не только по России

Минувшим летом санкционная история получила продолжение: 2 августа 2017 г. президент Д. Трамп подписал¹⁴ принятый Конгрессом почти единогласно новый закон об ужесточении санкций в отношении России, а также КНДР и Ирана. Новые санкции усиливают ограничения в отношении российского ТЭК. В частности, максимальный срок предоставления заемного финансирования для ряда нефтегазовых компаний и для финансовых организаций сокращается до 14 дней; расширяется круг проектов по разработке сланцевой нефти, арктического шельфа и глубоководных месторождений, в которых ограничено или запрещено участие американских компаний. Ограничения касаются всех проектов «Газпрома», «Роснефти», «ГазпромНефти», «Лукойла», «Сургутнефтегаза». При этом возникают риски значительных потерь и для ряда западных компаний.

¹³ Греф: внешние рынки закрыты для российских банков // ТАСС. 12.09.2014.
URL: <https://tass.ru/ekonomika/1438461>

¹⁴ Трамп подписал закон о санкциях против России // ВВС. Русская служба. 02.08.2017.
URL: <https://www.bbc.com/russian/news-40805416>

Так, новый пакет антироссийских санкций Вашингтона ударит не только по взаимоотношениям США — Россия, но и США — Евросоюз. Как известно, целый ряд энергетических компаний ЕС могут понести ущерб от этих санкций, и в результате под угрозой может оказаться энергетическая безопасность Старого света. В Париже уже квалифицировали американский закон о санкциях как противоречащий нормам международного права.

По данным европейского интернет-издания *Euractiv*, в числе совместных проектов компаний из России и ЕС, которые могут пострадать от санкций США, — «Балтийский СПГ», газопровод «Голубой поток» (*Eni* и «Газпром»), трубопровод Каспийского трубопроводного консорциума (*Shell, ENI* и «Роснефть»), «Северный поток» и «Северный поток-2» («Газпром» и ряд европейских компаний). Также в списке попадающих под риски проектов — расширение завода СПГ «Сахалин-2» (*Shell* и «Газпром»), Южно-Кавказский газопровод и месторождение Шах-Дениз (*BP* и «Лукойл»), месторождение Зохрана на шельфе Средиземного моря (*BP, ENI* и «Роснефть») ¹⁵.

Новый американский закон будет санкционировать любую компанию, которая действует не только в области разработки, но также в сфере модернизации и поддержки связанных с Россией проектов во всех странах. Как считает уполномоченный правительства Германии по сотрудничеству с Россией, Центральной Азией и странами Восточного партнерства Г. Эрлер, в тексте закона четко прописан отказ от проекта «Северный поток-2», но на самом деле подпасть под санкции может любое сотрудничество между ЕС и Россией в сфере энергетики вплоть до ремонта трубопроводов, от которых зависит снабжение Евросоюза энергией ¹⁶. В этой связи в Европе все чаще говорят о том, что Вашингтон использует санкции для продвижения экспорта собственных энергоресурсов.

Как полагают в этой связи эксперты берлинского Института экономики (*DIW*), США как никакая другая страна намерены сейчас путем наступательной энергетической политики усилить позиции собственных производителей угля, нефти и газа ¹⁷. То есть посредством санкций американцы пытаются увеличить свою долю рынка в энергетике, в том числе за счет экспорта СПГ. Новые американские санкции все больше отдают протекционизмом. Так, в последнем санкционном пакете прописана норма, запрещающая инвестиции в шельфо-

¹⁵ На дне. Санкции США могут поставить под удар совместные с ЕС проекты российских компаний // Lenta.ru. 27.07.2017. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/07/26/sankciiusaes/>

¹⁶ В правительстве ФРГ заявили об угрозе энергоснабжению ЕС из-за новых санкций США // Lenta.ru. 27.07.2017. URL: <https://lenta.ru/news/2017/07/27/bundesregierung/>

¹⁷ DIW: Новые санкции США наноят удар прежде всего по российским поставкам газа и нефти // Независимая. 12.09.2017. URL: http://www.ng.ru/ng_energiya/2017-09-12/10_7071_news.html

вые арктические нефтедобывающие компании с долей России свыше 33%. Это настоящая поддержка американским инвестициям в Россию, но лишь в проекты с минимальным российским участием¹⁸.

Необходимо добиваться отмены санкций

Российская экономика давно и достаточно глубоко встроена в мировую, что не раз подчеркивали и президент В. Путин, и премьер Д. Медведев. От поставок оборудования и комплектующих зависят буквально все отрасли национальной экономики, включая ВПК и агрокомплекс. При этом во многих секторах машиностроения зависимость от импорта доходит до 90%. В то же время надо особо подчеркнуть, что в современной экономике с возрастающим значением глобальных цепей создания стоимости (ГЦСС) увеличивается зависимость экспорта от импорта, т. е. в экспортных товарах все больше импортная составляющая. Следовательно, санкции способны сдерживать отечественный экспорт товаров с высокой долей добавленной стоимости и, соответственно, дальнейшее вовлечение российских предприятий в ГЦСС, т. е. в международное разделение труда.

Зависимость остающегося базовым в экономике страны нефтегазового комплекса от поставок зарубежного оборудования в ближайшей перспективе, скорее всего, останется весьма существенной. Это рискует негативно отразиться на уровне добычи углеводородов.

Наконец, сегодня санкции — главный сдерживающий фактор для иностранных инвесторов, поскольку они не в состоянии выстроить стратегию работы на российском рынке, не зная, когда будут сняты санкции. А иностранные инвестиции для российской экономики — одновременно драйвер роста, источник современных технологий и ноу-хау.

Таким образом, санкционный режим, в случае его продолжения Западом, будет по-прежнему оказывать негативное воздействие на российскую экономику. Можно ли одновременно говорить об адаптации экономики России к санкциям? Да, однако данный эффект может быть лишь частичным. Значит, в перспективе надо добиваться снятия экономических санкций. Но это уже политическая сфера и, следовательно, отдельная тема.

¹⁸ Членство в ВТО России не помогло // Независимая. 23.08.2017.

URL: http://www.ng.ru/economics/2017-08-23/1_7057_wto.html

Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия¹

Иван Тимофеев

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 неуязви-

¹ Впервые опубликовано в рамках доклада РСМД № 37 / 2018 (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. С. 4–5, 22–29.) 29 марта 2018.

URL: <http://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossiinapravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/>

мыми 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 миром. 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 ини-

циаторам 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.

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 долл.² 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

² США считают, что сорвали контракты России на \$3 млрд за счет новых санкций // Коммерсант. 21.02.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555241>

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 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 группы³.

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 окологосударственных 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 информа-

³ Здесь и далее использован следующий материал: Тимофеев И. Санкции США против России: прогноз на 2018 год // сайт Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 27.12.2017.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sanktsii-ssha-protiv-rossii-2018/>

ция 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 окологосударственных 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.

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»⁴. 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

⁴ Примечателен, например, доклад Атлантического совета, представленный в ноябре 2017 г., в котором даются рекомендации по составлению «Кремлевского доклада». См. Anders Åslund, Daniel Fried, Andrei Illarionov, and Andrei Piontkovsky. How to Identify the Kremlin Ruling Elite and its Agents. Criteria for the US Administration's Kremlin Report // Atlantic Council. 13.11.2017.

URL: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/how-to-identify-the-kremlin-ruling-elite-and-its-agents>

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 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

вает 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.

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 разноскоростной 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 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, рос-

сийская 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.

Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России¹

Сергей Афонцев

Введение

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. Мегарегиональные 1 Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г. 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 Транстихоокеанское партнерство, пришедшее на смену торпедированному администрации Д. Трампа Транстихоокеанскому 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.,

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Афонцев С.А. (2019) Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 48–68 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-03.) URL: <https://iorj.hse.ru/data/2019/11/28/1519350406/%D0%90%D1%84%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%B2.pdf>

охватили торговые потоки еще на 339,5 млрд долл.² И хотя сегодня на рынках и в 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 взаимодействие с этими институтами может открыть с точки зрения нейтрализации санкционного давления на российскую экономику? В данной статье мы

² WTO (2018) Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report of the Director-General (Mid-October 2017 to Mid-October 2018). Geneva: WTO.; WTO (2019b) Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments (Mid-October 2018 to Mid-May 2019). Geneva: WTO.

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 санкций³. Экономические санкции нацелены на устранение либо сокращение и сдерживание «нежелательного» поведения страны-адресата⁴ 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 –

³ При этом вопрос о том, опираются ли соответствующие санкции на решения Совета Безопасности ООН (СБ 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.

⁴ Подробнее о целях санкционной политики см.: Alexander K. (2009) *Economic Sanctions. Law and Public Policy*. L.: Palgrave Macmillan.; Forrer J. (2017) *Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool* // Atlantic Council Global Business & Economic Program. Issue briefs, June. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool> (дата обращения: 24.07.2019). 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 слухаи 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*.

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 исследований, 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 санкций⁵, основанный на применении стандартных предположений теории общественного выбора к проблемам достижения политических целей экономическими средствами⁶.

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 благо⁷ 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-

⁵ Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach // American Economic Review. Vol. 78. No. 4. P. 786–793.

⁶ О характеристиках и аналитическом потенциале политико-экономического подхода к изучению вопросов хозяйственного регулирования и мировой политики см.: Афонцев С.А. (2010) Политические рынки и экономическая политика. М.: Комкнига.

⁷ 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.

конкурентов, «устрашенных» санкциями). В зависимости от соотношения сил соответствующих субъектов введение экономических санкций 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 политики⁸.

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 тестирования⁹. В рамках менее строгого теоретикоигрового 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 целей и миними-

⁸ О понятии эффективности санкций в контексте его современных интерпретаций см.: Jones L., Portela C. (2014) *Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique*. Singapore Management University. Research Collection School of Social Sciences No. 4.; Нуреев Р.М. (ред.) (2018) *Экономические санкции против России и российские антисанкции: издержки и выгоды конфронтации*. М.: Кнорус.

⁹ Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) *The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach*. *American Economic Review*, vol. 78, no 4, pp. 786–93.; Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. (2004) *International Economic Sanctions Against a Dictator*. *Economics and Politics*, vol. 16, no 1, pp. 29–51.; Cox D.G., Drury A.C. (2006) *Democratic Sanctions: Connecting the Democratic peace and Economic Sanctions* // *Journal of Peace Research*. Vol. 43. No. 6. P. 709–722.; Oxenstierna S., Olsson P. (2015) *The Economic Sanctions Against Russia*. Swedish Defence Research Agency Paper No. 2015/9.

зации 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 вооружений¹⁰.

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 годов, 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, «нежелательного» с точки зрения страны – инициатора санкций.

В середине 1990-х годов 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 ущерб¹¹. С учетом этих проблем была разработана доктрина таргетированных, или «умных» (smart), санкций, цель которых заключается в нанесении ущерба не экономике страны в целом, а интересам политических и экономических элит страны-адресата,

¹⁰ Tsebelis G. (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis // *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 34. No. 1. P. 3–28.; Eaton J., Engers M. (1992) Sanctions. *Journal of Political Economy*, vol. 100, no 5, pp. 899–928.; Drezner D.W. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.; Lacy D., Niou E.M.S. (2004) *A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats*. *Journal of Politics*, vol. 66, no 1, pp. 25–42.

¹¹ Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003) *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*. Westport: Praeger.; Pape R.A. (1997) *Why Economic Sanctions Do Not Work* // *International Security*. Vol. 22. No. 2. P. 100–103.

чтобы побудить представителей этих элит отказаться от продолжения ранее избранного политического курса¹².

Перечислим основные черты доктрины таргетированных санкций:

1) 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.);

2) ограничение (свертывание, запрет) военно-технического сотрудничества, поставок вооружений, оборудования и технологий двойного применения, совместных проектов НИОКР в соответствующих сферах;

3) 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 годов 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 как инструмент, способный побудить политические элиты страны-адресата отказаться от «нежелательного» курса поведения без оказания на соответствующую страну массивного 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 повы-

¹² Cortright D., Lopez G.A. (2002) *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. N.Y.: Rowman and Littlefield.; Eyster R. (2007) *Economic Sanctions International Policy and Political Economy*. N.Y.: Palgrave Macmillan; Drezner D.W. (2011) *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice* // *International Studies Review*. Vol. 13. No. 1. P. 96–118.

шение «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»¹³, 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 элит¹⁴, 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 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

¹³ Афонцев С.А. (2014) Санкции или война? Тенденции использования санкционных механизмов в международных конфликтах: доклад на международной конференции «Феномен мировых войн: исторические, геополитические и социокультурные аспекты». Нижний Новгород. 30 июня.

¹⁴ Thouvenin J.M. (2015) International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? The Influence of Human Rights on International Law / N. Weiß, J.M. Thouvenin (eds). Springer, Cham. P. 113–129.

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 санкций¹⁵, позволяющий судить 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

¹⁵ Carisch E. (2017) High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory. October 16. Режим доступа: <https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report> (дата обращения: 06.02.2019).; Friedman U. (2012) Smart Sanctions: A Short History. Foreign Policy, 23 April. Available at: <http://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history> (accessed 6 February 2019).; Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. (2009) Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 3rd Edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

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 ЕС¹⁶. 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 эмбарго¹⁷. Схожую эволюцию проделал санкционный режим в отношении 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 кото-

¹⁶ Ahn D.P., Ludema R. (2017) Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. U.S. Department of State Office of the Chief Economist, Working Paper No. 2017-01. Режим доступа: <https://www.state.gov/documents/organization/267590.pdf> (дата обращения: 06.02.2019).; Portela C. (2014) The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document No. 391.

¹⁷ Galbert S. (2015) Why Iran Sanctions May Still Matter // Foreign Policy. July 5. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter> (дата обращения: 06.02.2019).; Dubowitz M. (2010) The Sanctions on Iran Are Working // Foreign Policy. February 10. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working> (дата обращения: 06.02.2019).

рым 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 содер-

жат 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 эффективность¹⁸.

В-четвертых, в тех сферах, где возможности обращения к международным регуляторным институтам реально существуют (торговля товарами и услугами, связанные с торговлей инвестиционные 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 чрезвычай-

¹⁸ 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. (2018) Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft // Yearbook of European Law. Vol. 37. No. 1. P. 3–26.). Ранее, в марте 2017 г., Европейский суд отклонил иск компании «Роснефть» схожего содержания [Cour de justice de l'Union européenne (2018) Communiqué de presse No 34/17. Luxembourg, le 28 mars. Режим доступа: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170034fr.pdf> (дата обращения: 06.02.2019)].

ных 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»¹⁹. 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 ограничений²⁰. 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 сфере²¹.

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 этапа²²:

¹⁹ Статья XXI ГАТТ «Исключения по соображениям безопасности» [ГАТТ, 1994].

²⁰ GATT (1982) Decision Concerning Article XXI of the General Agreement. Geneva: WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf (дата обращения: 06.02.2019). Действующую интерпретацию ст. XXI см. в: GATT (1994) General Agreement on Tariffs and Trade. Art. XXI: Security Exceptions. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI (дата обращения: 06.02.2019). См. также: Сметс М. (2014) Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО // Россия в глобальной политике. № 4. С. 21–26.

²¹ Smeets M. (2018) Can Economic Sanctions Be Effective? WTO Staff Working Paper No. ERSD-2018-03. 15 March. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

²² Афонцев С.А. (2017) Ловушка санкционного режима // Аналитические статьи Российского совета по международным делам. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima> (дата обращения: 06.02.2019).

1. 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.

2. 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.

3. 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 было предпринято США в сентябре 2016 г., когда в санкционные списки были внесены более сотни российских компаний.

4. 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»²³, 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 относя-

²³ U.S. Congress (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. HR 3364. 115th Congress Public Law No. 115-44 (2018/02/2017). Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> (дата обращения: 06.02.2019).

щимися 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 противостояния²⁴.

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 соответствии с американским законом о контроле за биологическим и химическим оружием и его уничтожении²⁵ (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 установ-

²⁴ Тимофеев И.Н. (2018) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: докл. РСМД № 37. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossiinapravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/> (дата обращения: 06.02.2019).

²⁵ Официальную позицию руководства США по этому поводу см. в: US Department of State (2018) Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia. Press Statement. 8 August. Режим доступа: <https://www.state.gov/r/prs/ps/2018/08/285043.htm> (дата обращения: 06.02.2019); Rennack D.E., Welt C. (2018) Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions. In Focus No IF10962, Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf> (дата обращения: 06.02.2019).

ленных дедлайнов (ноябрь 2018 г.) сопровождалось дальнейшим ужесточением санкций, совокупные потери российской экономики в 2018 г. могли бы превысить 1 процентный пункт упущенного роста ВВП²⁶. 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 ГАТТ²⁷.

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.

²⁶ Афонцев С.А. (2017) Ловушка санкционного режима // Аналитические статьи Российского совета по международным делам. С. 126. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima> (дата обращения: 06.02.2019).

²⁷ Едовина Т. (2018) ВТО готовят к реформе // Коммерсантъ. № 218. 27 ноября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3812178> (дата обращения: 06.02.2019).

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 ВТО²⁸. 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 банки²⁹. 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 средне-

²⁸ 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 [WTO (2019a) Russia – Measures Concerning Traffic in Transit. Report of the Panel. World Trade Organization WT/DS512/R. 5 April 2019. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf (дата обращения: 24.07.2019)].

²⁹ См., в частности: Коммерсантъ (2018) Новое китайское предубеждение // Коммерсантъ. № 195. 24 октября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3779051> (дата обращения: 06.02.2019); Бажанов П., Захаров А. (2018) Почему китайские банки соблюдают санкции США против россиян // Forbes. 15 ноября. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskiebanki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan> (дата обращения: 06.02.2019).

го 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), почитают 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 и Agricultural Bank of China), в последние годы усилившие вовлеченность в реализацию проектов на территории Российской Федерации, демонстрируют заметно более 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 БРИКС³⁰ 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

³⁰ Сергунин А.А., Гао Ф. (2018) БРИКС как предмет изучения теории международных организаций // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 55–73.

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”¹³. 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 поддержке 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.

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.

Противодействие санкциям: от законодательства к стратегии¹

Иван Тимофеев

Президент России Владимир Путин подписал федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединённых Штатов Америки и иных иностранных государств»². В Государственной думе также обсуждается законопроект о внесении поправок в Уголовный кодекс по санкционной тематике. Оба документа вызвали широкий резонанс на стадии разработки. В итоге законодатели сгладили наиболее дискуссионные положения, которые касались импорта лекарств и других чувствительных тем.

Новый закон даёт президенту широкие возможности по реагированию на санкции против России. Главный вопрос теперь — в стратегии его применения и выстраивании эффективной политики противодействия. Простой набор технических мер по ограничению торговли вряд ли даст серьёзные результаты. Требуется по-настоящему долгосрочное видение проблемы и столь же долгосрочный горизонт планирования контрсанкций.

Новый закон обновил уже существующую в России нормативно-правовую базу. Вплоть до недавнего времени законодательной основой российских санкций и контрсанкций служил федеральный закон от 30 декабря 2006 г. №281-ФЗ «О специальных экономических мерах»³. Он давал Президенту и правительству достаточно много рычагов. Среди них — полномочия по ограничению программ помощи, запрету финансовых операций и внешнеэкономических операций, прекращению торговых договоров, регулированию пошлин, запрету на заходы в российские порты, ограничениям на туризм и другие. Закон, например, давал возможности соблюдать международные обяза-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 15 июня 2018 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/protivodeystvie-sanktsiyamstrategiya/>

² Федеральный закон от 04.06.2018 N 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединённых Штатов Америки и иных иностранных государств» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/53890.html/>

³ Опубликован в «Российской газете». 10.01.2007.
URL: <https://rg.ru/2007/01/10/specmeri-dok.html>

тельства в случае решения СБ ООН о санкциях против той или иной страны. Он был вполне достаточен и для ответных ограничительных мер после введения против России секторальных и персональных санкций 2014 г. Однако принимался он в принципиально иных политических условиях.

В новом законе в полной мере отразились современные реалии. В нем выпукло обозначен его функционал как средства противодействия враждебным действиям. То есть по своему «духу» он носит скорее оборонительный, а не наступательный характер. США в нём определяются в качестве основного источника недружественных действий — в законе 2006 г. таких конкретных оценок не было. Полномочия президента в целом повторяют контур закона «О специальных экономических мерах» с более выраженным фокусом на действиях против инициаторов санкций.

Разработчики закона отмечали, что он носит рамочный характер, то есть даёт президенту возможность выбора тех или иных мер. Иными словами, рассуждать о его возможностях по успешному противодействию санкциям нельзя без привязки к стратегии конкретных действий, которая могла бы стать важным шагом в имплементации закона. Разработка такой стратегии — прерогатива правительства и администрации президента. От её приоритетов и реализации во многом будет зависеть и успех нового законодательства.

Что нужно принимать во внимание при разработке такой стратегии?

Прежде всего стратегия по противодействию санкциям должна отталкиваться от целостной картины происходящих в мире процессов, роли и места в них России, а также понимания причин, которые стоят за использованием санкций. Если сводить противодействие санкциям к чисто техническим мерам (квоты, тарифы, барьеры, запреты), то она неизбежно будет носить реактивный характер. Техника вряд ли может заменить стратегию. Мы будем реагировать на санкционные удары без внятного понимания того, чего конкретно мы хотим и как именно достичь поставленных целей. Работа над ней должна носить межведомственный характер с широким привлечением экспертного сообщества.

Далее, стратегия должна базироваться на понимании того, что всякая политика санкций заждется на подавляющем экономическом, технологическом и финансовом превосходстве стран-инициаторов над страной-целью. Это значит, что в долгосрочной перспективе лучшей гарантией от любых санкций является выстраивание эффективной, развитой экономики с высоким запасом прочности. Здесь предстоит решить трудную дилемму между открытостью экономики и её самодостаточностью. Открытая экономика в большей степени уязви-

ма перед санкциями. Но за самодостаточность придётся заплатить свою цену: изоляция от глобальной экономики может обойтись дороже. Поиск баланса между двумя крайностями будет сложным, хотя в российском случае он облегчается пределами изоляции страны от её партнёров даже внутри западного сообщества.

Следует также понимать, что в текущих условиях наши возможности нанести ответный санкционный удар странам-инициаторам серьёзно ограничены. Торговые санкции против США вряд ли причинят чувствительный вред, который заставил бы Вашингтон пересмотреть свой политический курс. Объём нашей торговли с американцами равен приблизительно половине от объёма торговли США с Бельгией. Американский бизнес технически можно заставить уйти из России. Он понесёт убытки, но адаптируется и найдёт новые рынки. К тому же такие меры неизбежно отзовутся и на отечественном бизнесе, ведь коммерческие связи носят взаимовыгодный характер — никто нам их не навязывал. Разрушить их гораздо проще, чем собрать заново. Что касается ЕС, то здесь ущерб от ограничений может быть более болезненным. Начиная с 2014 г. потери от санкций компаний из ЕС на российском направлении сопоставимы с российскими потерями. Сегодня торговля между нами растёт вопреки санкциям. Сбережение взаимовыгодных связей — столь же важная задача, сколь важной является защита российской экономики.

Кроме того, важно понимать, что санкции США и ЕС против России имеют принципиально разную логику, несмотря на то, что на уровне политической риторики Вашингтон и Брюссель придерживаются сходных позиций. Так, например, США активно идут на санкционную эскалацию — расширяют число поводов для введения санкций, число подсанкционных лиц и компаний, активно используют санкции для дискриминации российского бизнеса. Совершенно иным образом обстоит дело с санкциями ЕС. Брюссель не выходит за пределы «украинского пакета» — даже несмотря на давление своих партнёров. Политика контрсанкций должна учитывать эти нюансы. Необходимо чётко отделять политику противодействия санкциям США и ЕС. Распространённый у нас стереотип о европейцах как о «вассалах Вашингтона» контрпродуктивен. Он лишь подводит нашу политику в отношении ЕС под американский знаменатель, то есть укрепляет американские позиции.

Иными словами, стратегия по противодействию санкциями вряд ли будет плодотворной, если её целью будет нанесение максимального ущерба «во что бы то ни стало» и если она будет направлена против некоего абстрактного «Запада» без учёта важных отличий в политике западных государств.

В чём же могут заключаться основные долгосрочные приоритеты стратегии?

Первым долгосрочным приоритетом в противодействии санкциям должна стать не столько международная торговля, сколько международные финансы. Американская политика санкций базируется на доминировании доллара и возможности использования глобальных финансовых экстерриториальных санкций. Отвечать на такие санкции ограничениями торговли — всё равно что стрелять по слону из рогатки. Сегодня России практически нечего противопоставить финансовому давлению. Отчасти угрозу смягчает то, что наша страна глубоко интегрирована в мировую экономику. Поэтому, например, ст. 242 СААТСА о санкциях против российского суверенного долга пока реализована не была — удар по России скажется и на американских инвесторах. Однако как таковую проблему уязвимости перед финансовыми санкциями это не снимает. Здесь по-настоящему глобальной задачей российской внешней политики должно стать создание коалиции стран, заинтересованных в создании альтернативных систем расчётов. Естественным союзником Москвы здесь является Пекин, который также уязвим перед финансовыми санкциями и к тому же обладает более внушительными возможностями по созданию альтернативных финансовых систем. Вовсе необязательно ставить во главу угла уничтожение доллара любой ценой. Но наличие альтернативы позволит застраховаться от злоупотреблений Вашингтона своим финансовым лидерством.

Второй приоритет — диверсификация торговых связей, а также их углубление до такого уровня, при котором экстерриториальные санкции не смогут нарушить партнёрство с третьими странами. Например, Россия является важнейшим поставщиком вооружений в Индию. Экстерриториальные санкции США против Дели неизбежно вызовут жёсткое политическое противодействие индийской стороны с учётом важности сотрудничества с Москвой для индийской национальной безопасности. Однако эта задача существенно повышает планку конкурентоспособности российских товаров и услуг. Санкции заставят нас существенно повысить качество экспорта. А значит, решение задачи потребует и качественных изменений российской экономики. Хозяйство сырьевой ренты уязвимо перед санкциями.

Третий приоритет — развитие и укрепление международного права в использовании односторонних санкций. Российская позиция, предполагающая, что СБ ООН является единственным легитимным источником санкций, должна активно продвигаться во взаимодействии с другими странами. Из числа постоянных членов СБ ООН

сходных позиций придерживается КНР. Необходимо вести системный мониторинг экономического ущерба и нарушений прав человека в результате использования санкций. Они должны стать неприемлемыми как с правовой, так и с этической точки зрения.

Работа над этими приоритетами потребует длительного времени и больших усилий. Но она по крайней мере будет носить проактивный характер. В обороне можно добиться локальных успехов. Серьезные результаты возможны только при наличии инициативы.

Российские банки без долларовых транзакций¹

Антон Навой

В настоящий момент существует вероятность введения новых ограничительных мер в отношении российского банковского сектора со стороны США. В частности, американские сенаторы грозят исключить ВТБ и Сбербанк из долларовой зоны. В случае принятия законопроекта по санкциям эти институты более не смогут обслуживать свои обязательства за границей.

Рассматривая вопрос о последствиях возможного введения санкций на крупнейшие российские банки целесообразно выявить системные проблемы зависимости экономики России в целом, и банковского сектора в частности от финансовых потоков в долларах США.

Прежде всего, необходимо отметить, что на сегодняшний день доллар США является основной валютой платежа по внешнеторговым контрактам Российской Федерации. В соответствии с обычаями делового оборота углеводородное сырье, а это большая часть отечественного экспорта (60%), котируется в долларах США и как правило предполагает расчеты в долларах США. Как ни парадоксально, 80% расчетов за углеводороды с европейскими партнерами осуществляется именно в американской валюте.

Как видно из представленной ниже таблицы, в долларах США номинировано около 70% всей валютной выручки от экспорта товаров и услуг, причем в расчетах со странами дальнего зарубежья достигает почти $\frac{3}{4}$.

С учетом консервативности традиций делового оборота в использовании долларовых расчетов за поставки углеводородов, создать альтернативу в виде использования иных, отличных от доллара США, валют крайне сложно. По-видимому, пересмотр валюты контракта и валюты платежа может быть осуществлен не ранее, чем закончится срок действующих контрактов, реально на это уйдет не менее 3–5 лет².

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам. 12 декабря 2018 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiyskie-banki-bez-dollarovykh-tranzaktsiy/>

² 80% расчетов за углеводороды с европейскими партнерами осуществляется именно в американской валюте. – прим. авт.

Таблица 1. Валютная структура расчетов за поставки товаров и оказание услуг по внешнеторговым договорам (в процентах к итогу)

	Январь–июнь 2018, %
Поступления, всего	100
в российских рублях	13,1
в долларах США	69,5
в евро	15,9
в иных валютах	1,5
Страны дальнего зарубежья	100
в российских рублях	7,1
в долларах США	74,4
в евро	17,0
в иных валютах	1,5
Перечисления, всего	100
в российских рублях	30,2
в долларах США	36,3
в евро	30,3
в иных валютах	3,2
Страны дальнего зарубежья	100
в российских рублях	26,2
в долларах США	37,2
в евро	33,3
в иных валютах	3,3

Источник: Статистика внешнего сектора // Центральный банк Российской Федерации.
 URL: http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/

Кроме того, даже, если контрагенты наших экспортеров и пойдут на изменение валюты платежа, они неизбежно включают в договор рисковую надбавку за возникающий риск потерь от колебаний валютных курсов к доллару США, что безусловно ухудшит ценовые условия поставок для российских экспортеров.

Тесно увязана с первой и вторая проблема: высокая зависимость от долларов США отечественного финансового сектора и прежде всего — системно значимых российских банков. На сегодняшний день на задолженность в долларах США приходится более половины всего российского внешнего долга. Причем наиболее серьезный «перекос» в сторону долларовой части внешнего долга у банков — на нее приходится 57% внешнедолговых обязательств или 54,5 млрд долларов США. Чуть меньше доля долларového долга у предприятий реально-

го сектора — 55%, однако абсолютная цифра более чем втрое выше — 181,4 млрд долларов США (Таблица 2).

Усиливающим ассиметричный характер валютной структуры внешней задолженности фактором выступает «жесткий» график обслуживания долга: большая его часть должна быть погашена в ближайшие три года, причем на ближайший год погашение должно составить не менее 80 млрд долларов США.

Правовая конструкция внешнедолговых обязательств практически не оставляет шансов на реструктуризацию их номинала из долларового в другие валюты.

Таблица 2. Валютная структура внешнего долга Российской Федерации)

	01.07.2018	
	млрд долл. США	удельный вес, %
Всего:	490,7	100
Доллар США	253,8	52
Российский рубль	134,6	27
Евро	84,1	17
Прочие валюты	18,2	4
Банки	95,5	100
Доллар США	54,5	57
Российский рубль	19,3	20
Евро	16,6	17
Прочие валюты	5,1	5
Прочие секторы	332,3	100
Доллар США	181,4	55
Российский рубль	81,3	25
Евро	64,5	19
Прочие валюты	5,1	2

Источник: Статистика внешнего сектора // Центральный банк Российской Федерации.

URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs>

Особенно остро стоит вопрос обслуживания наиболее «жесткой» с точки зрения возможности реструктуризации задолженности, представленной размещенными от имени российских компаний еврооблигационными займами. Согласно статистическим сведениям, долларовые евробонды составляют 73,9 млрд долларов США и график их погашения также весьма напряженный (Таблица 3).

Таблица 3. Внешняя задолженность корпоративного сектора Российской Федерации по займам, кредитам и депозитам, привлеченным в результате размещения нерезидентами еврооблигаций и других долговых ценных бумаг в интересах российских резидентов

	01.07.2018
Корпоративный сектор, всего	99,1
Доллар США	73,9
Евро	16,8
Российский рубль	4,3
Прочие валюты	4,1
Банки	42,6
Доллар США	36,1
Евро	4,7
Российский рубль	0,9
Прочие валюты	0,9

Источник: Статистика внешнего сектора // Центральный банк Российской Федерации.
 URL: http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/

Заморозив аналогично мерам американских властей активы нерезидентов, мы все равно проиграем. Так, в долларах США у наших банков сосредоточено активов на 110,7 млрд долларов США, в то время как соответствующие активы нерезидентов составляют лишь 50 млрд долларов США.

Однако потребность российских банков в долларах США не исчерпывается обслуживанием внешней торговли и погашением внешнего долга. Отечественные кредитные организации обязаны поддерживать сбалансированную структуру своего баланса. Это значит, что, принимая у населения и корпораций валюту на счета и во вклады, они должны формировать и поддерживать соответствующие остатки в иностранной валюте, размещенные на счетах в иностранных банках, в ценных бумагах и других активах. На сегодняшний день порядка трети всех пассивов, привлеченных банками у клиентуры (около 200 млрд долларов США в эквиваленте) номинирована в иностранной валюте, прежде всего в долларах США (Таблица 4). Для того, чтобы обеспечивать погашение и выдачу валютных вкладов, а также своевременное обслуживание клиентских расчетов в валюте банкам крайне необходимо поддерживать соответствующие по размеру внешние активы.

Таблица 4. Средства организаций, банковские депозиты (вклады) и другие привлеченные средства юридических и физических лиц в рублях, иностранной валюте и драгоценных металлах

Отчетная дата	Средства клиентов, всего		В том числе			
	в рублях	в иностранной валюте и драгоценных металлах	депозиты юридических лиц		вклады (депозиты) физических лиц	
			в рублях	в иностранной валюте и драгоценных металлах	в рублях	в иностранной валюте и драгоценных металлах
01.10.2018	34 892	13 504	9 127	4 954	18 572	5 330

Источник: Статистика банковского сектора // Центральный банк Российской Федерации.
URL: http://www.cbr.ru/statistics/pdiko/pdiko_sub/

Кроме того, для России остатки в наличных долларах США остаются немаловажной формой неформализованных сбережений населения, а также используются в обслуживании оборота наличной иностранной валюты. Например, доллары США активно приобретаются туристами и командированными работниками для целей выезда и оплаты расходов за рубежом, используются в челночной и приграничной торговле, например, с Турцией и Китаем. Наконец долларовая наличность необходима для обслуживания банками долларовых счетов и депозитов населения. Так, по данным статистики только в первой половине 2018 года банки продали населению около 6 млрд долларов США в эквиваленте, основную часть которых составляли доллары США.

Ввозимые из США наличные доллары для того, чтобы попасть в Россию снимаются с корреспондентских счетов российских банков, открытых в кредитных организациях США. Таким образом, потенциальная заморозка таких корреспондентских счетов, по сути, замораживает поступление наличных долларов на внутренний рынок.

Проблема усугубляется тем, что ответных рычагов воздействия на США у российских банков практически нет. Дело в том, что «зеркальный» внешний долг российских банков, номинированный в долларах США, перед иностранцами существенно ниже, чем «наши» активы за рубежом. Иными словами, заморозив аналогично мерам американских властей активы нерезидентов, мы все равно проиграем. Так, в долларах США у наших банков сосредоточено активов на 110,7 млрд долларов США, в то время как соответствующие активы нерезидентов составляют лишь 50 млрд долларов США. Таким образом, ущерб от замораживания «наших» активов в долларах властями США существенно превысит результат зеркального замораживания активов иностранцев, размещенных в российских банках.

Таблица 5. Валютная структура внешних долговых требований и внешних долговых обязательств российских банков, млрд долларов США

	Требования	Обязательства	Сальдо
Всего	172 037	90 687	81 350
Национальная валюта	21 704	18 733	2 971
Иностранная валюта	150 332	71 954	78 379
Доллар США	110 716	50 319	60 397
Евро	34 383	16 541	17 843
Прочие валюты	5 233	5 094	140

Источник: Статистика банковского сектора // Центральный банк Российской Федерации.

URL: http://www.cbr.ru/statistics/pdco/pdco_sub/

Кроме того, попытка заморозить долларовые активы иностранцев в российских банках коснется в основном европейских клиентов, так как именно им принадлежит основная часть средств в долларах США, размещенных в российских банках.

Таким образом, выйти из сложившейся ситуации в краткосрочной перспективе будет крайне сложно, а удар окажется болезненным.

С теоретической точки зрения возможны следующие сценарии нашего ответа в ответ на санкции. Во-первых, в случае ограничений в доступе российских банков к их валютным счетам, открытым на территории США, их обслуживание может быть переведено в другие иностранные банки. В этом случае российскому банку может быть открыт долларовый счет, например, в сингапурском банке, а обслуживание долларовых транзакций будет осуществляться от имени сингапурского банка. Именно по такому принципу создавались евродолларовые счета в 50–60 гг. XX века, которые были номинированы в долларах США, но открывались в европейских банках и позволяли советским организациям обходить ограничительные меры США и минимизировать геополитические риски.

Однако в действующих реалиях информационного обмена и прозрачности банковского бизнеса высоки риски применения к банкам-посредникам, держащим евродолларовые депозиты российских контрагентов (в нашем случае — сингапурским банкам), так называемых «вторичных» санкций, то есть санкций, накладываемых за обслуживание попавших под санкции отечественных банков. Угроза вторичных санкций уже сейчас привела к ужесточению правил работы с российской клиентурой в банках Китая.

Во-вторых, долларовые расчеты в интересах подпавших под санкции российских кредитных организаций могут осуществляться и через валютные счета других российских банков. В этом случае расче-

ты совершаются на территории Российской Федерации через систему корреспондентских счетов. Однако и в этом случае, обслуживающий долларové счета российский банк может стать объектом вторичных санкций.

В-третьих, в среднесрочном периоде часть долларовых расчетов могла бы быть переведена в другие, отличные от доллара валюты — евро, фунт стерлингов, юань и т.д. Однако такая конверсия международных торговых контрактов и внешнего долга потребует длительного времени и ухудшит ценовые условия для российской клиентуры.

Таким образом, возможные ограничения на долларové расчеты системообразующих российских банков, по-видимому, вызовет ряд сложно разрешимых в краткосрочном периоде проблем. В их числе — ограничение в расчетах за экспортные контракты, возможные проблемы с обслуживанием клиентских счетов, в том числе счетов физических лиц, номинированных в долларах США, наконец — прямые потери от замораживания российских активов.

Пожалуй, наиболее перспективным с точки зрения ограничения рисков отказа американских контрагентов от осуществления долларовых транзакций российских банков является их возможный переход на обслуживание в Банк России. В этом случае долларové счета системообразующих банков переводятся на баланс центрального банка. Все внутрибанковские расчеты между клиентами-резидентами осуществляются на уровне внутрибанковских проводок, а через зарубежные счета Банка России, открытых в том числе, в банках США, осуществляется движение лишь окончательного сальдо расчетов.

Раздел 4

**Санкции в отношении
других стран**

ИНДИЯ

Влияние антироссийских санкций США на сотрудничество России и Индии в военно-технической сфере¹

Алексей Куприянов

До введения США санкций против оборонного комплекса России отношения Москвы и Нью-Дели в сфере оборонно-технического сотрудничества развивались стабильно. Россия, несмотря на потерю значительной доли индийского оборонного рынка после распада СССР в 1991 г., сумела после 2000 г. частично восстановить свои позиции. В октябре 2016 г. на саммите БРИКС в Гоа Н. Моди и В. Путин достигли договоренности о поставках для Индии российских ракетных комплексов С-400 «Триумф», создании совместного предприятия по производству вертолетов Ка-226Т и строительстве для Индии четырех фрегатов проекта 1135.6. Велись переговоры и по другим направлениям².

В январе 2017 г. в Конгресс США был внесен законопроект «О противодействии противникам США посредством санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*), предусматривающий, в частности, введение ограничений против банков, ведущих операции с находящимися под санкциями физическими и юридическими лицами³. Обсуждение *CAATSA* вызвало беспокойство в Индии: согласно индийскому законодательству, в случае закупки оружия за рубежом обязательным условием является выделение средств индий-

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 10 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vliyanieantirossiyskikh-sanktsiy-ssha-na-sotrudnichestvo-rossii-i-indii-v-voennotekhnicheskoy-sfer/?sphrase_id=18535112

² Россия и Индия договорились о поставках С-400 и производстве Ка-226Т // Lenta.ru. 15.10.2016. URL: <https://lenta.ru/news/2016/10/15/c400/>

³ Public Law 115-44—Aug. 2, 2017. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>

ским банком в качестве гарантии поставок. Учитывая связи индийских банков с американским финансовым сектором и их вовлеченность в общемировую финансовую систему, предоставление такой гарантии находящемуся под санкциями российскому предприятию и последующее введение против банка ограничительных мер создавало бы для него значительные трудности.

В преддверии возникновения этой проблемы индийское правительство в конце мая 2017 г. приняло решение о введении в действие временного исключения для уже оговоренных закупок вооружений в России⁴. Для соответствующих контрактов больше не требовалось выделение гарантийных средств индийскими банками, достаточно было суверенных гарантий, предоставляемых Россией. На какие именно контракты распространялось это исключение, не сообщалось.

Однако индийские власти не учли возможности расширения санкций и не проработали вовремя необходимые меры, которые позволили бы в этом случае вывести банки страны из-под удара. Это привело к тому, что после введения санкций в 2017 г.⁵ и расширения списка в апреле 2018 г.⁶ (в итоговом списке, в частности, находятся «Алмаз-Антей» — производитель С-400, Объединенная судостроительная корпорация (ОСК), поставляющая фрегаты, «Вертолеты России» и «Рособоронэкспорт», что фактически угрожает абсолютно всем контрактам по линии ВТС) индийские банки заморозили порядка 100 млн долл., которые должны были быть переданы России⁷. В результате возникла угроза задержки поставок вооружений по уже заключенным контрактам, после чего российская и индийская стороны начали спешные консультации на всех уровнях по выходу из создавшейся ситуации.

После одобрения и принятия СААТСА США оказались в двусмысленном положении. Американские законодатели пытались обеспечить последовательное давление на Россию, что требовало создания максимально неблагоприятной для российских компаний среды, однако под удар при этом попали и те страны, которые Вашингтон желает видеть в числе союзников: Индия, Индонезия, Вьетнам. Все эти

⁴ Before Modi's Russia visit India gave special waiver to Russian defence entities // The Economic Times. 15.07.2018.

URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/before-modis-russia-visit-india-gave-special-waiver-to-russian-defence-entities/articleshow/58952664.cms>

⁵ Trump Administration Sends Congress List of Possible Russia Sanctions // The New York Times. 26.10.2017.

URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/26/us/politics/trump-russia-sanctions.html>

⁶ Полный список россиян и российских компаний, против которых введены новые санкции США // Ведомости. 06.04.2018.

URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/04/06/756090-polnii-spisok>

⁷ US sanctions rain on India-Russia defence parade // The Economic Times. 05.05.2018.

URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/us-sanctions-rain-on-india-russia-defence-parade/articleshow/64036673.cms>

страны традиционно закупают технику российского (ранее советского) производства и не могут себе позволить одновременно отказаться от нее. Идеальным выходом для США представляется полное вытеснение российских производителей с рынка этих стран и их переход на стандарты НАТО.

Индийские эксперты и политики пытались донести до американских властей позицию государства, состоящую в том, что Индия при всем желании не может одновременно отказаться от вооружений российского производства, не говоря уже о том, что она в принципе не намерена этого делать в силу последовательной политики диверсификации оружейного импорта. Вынуждая Индию отказаться от поставок российского оружия, США наносят удар по обороноспособности страны, что входит в противоречие с декларируемой целью превратить Индию в сильного игрока в Азии. Помимо этого, сам тон американских заявлений вызвал негодование индийских СМИ, политического и экспертного сообщества: страну, претендующую на статус великой державы, другое государство попыталось принудить проводить выгодную ему внешнюю политику. При этом Россия вводит контрсанкции, не затрагивающие третьи страны. Нью-Дели неоднократно подчеркивал, что готов подчиняться исключительно санкциям, введенным ООН. Индийские власти заявили, что будут продолжать и впредь закупать оружие у России, невзирая на американскую позицию.

В поддержку позиции индийцев выступили глава Пентагона Д. Мэттис, заявивший на слушаниях в Сенате, что, настаивая на фактическом участии Индии, Вьетнама и Индонезии в антироссийских санкциях, Вашингтон «парализует сам себя»⁸, а также госсекретарь М. Помпео. Они предлагали внести в Закон о национальной обороне на 2019 г. (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA-19*) положение о выведении этих стран из-под действия *CAATSA*⁹. Однако их позиция в итоге не нашла понимания среди конгрессменов и сенаторов. Во время слушаний в Конгрессе в текст *NDAA-19* было внесено положение (пар. 1236), вводящее поправку к пар. 231 *CAATSA*¹⁰. В соответствии с ним администрация прези-

⁸ Imposing sanctions on India over defence deal with Russia will hit US: Jim Mattis // The Times of India. 27.04.2018.

URL: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/imposing-sanctions-on-india-over-defence-deal-with-russia-will-hit-us-jim-mattis/articleshow/63936894.cms>

⁹ US secretary of state Mike Pompeo pushes for CAATSA waiver so that countries like India aren't affected // The Times of India. 25.05.2018.

URL: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/us/us-secretary-of-state-mike-pompeo-pushes-for-caatsa-waiver-so-that-countries-like-india-arent-affected/articleshow/64317376.cms>

¹⁰ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. Report of the Committee on Armed Services House of Representatives on H.R. 5515 together with Additional and Dissenting Views [Including cost estimate of the Congressional Budget Office].

URL: <https://docs.house.gov/billsthisweek/20180521/CRPT-115HRPT-676.pdf>

дента США имеет право приостановить действие санкций против конкретной страны на 180 дней в случае, если эта страна явно работает над уменьшением своих торговых связей в военной сфере с Россией. Это уточнение никак не улучшало положения Индии: Нью-Дели добивается полного вывода Индии из-под санкций и не намерен прекращать сотрудничество с российским ВПК, что не раз подчеркивало руководство страны. Однако финальный текст поправки был смягчен: теперь Президент имеет право приостановить санкции на полгода, если сочтет, что это соответствует интересам американской внешней политики. Тем не менее, как заявил помощник министра обороны США по вопросам безопасности в Азии и Тихоокеанском регионе Р. Шрайвер, изменение формулировки не означает, что Индия будет гарантированно выведена из-под действия CAATSA, поскольку Вашингтон заинтересован в прекращении стратегического партнерства Москвы и Нью-Дели¹¹.

Дополнительным фактором напряженности стали введенные США ограничения на импорт ряда товарных позиций из Индии, затронувшие индийскую черную и цветную металлургию¹². Помимо этого, выход США из иранской ядерной сделки и анонсированные санкции против Тегерана поставили под угрозу индийские инфраструктурные и энергетические проекты в Иране.

Как один из возможных вариантов, которые помогут индийским финансовым учреждениям избежать американских санкций, рассматривается отказ от использования долларов при покупке российского оружия и переход на расчет в рублях и рупиях. В качестве промежуточного варианта в этом случае может выступить сингапурский доллар. Помимо этого, предлагается вариант с использованием в качестве получателя денег российских компаний и банков, не находящихся под американскими санкциями (к примеру, «Крайинвестбанка», банка «Российский капитал», «Ханты-Мансийского банка Открытие»). Первый вариант представляется более выигрышным, так как позволяет освободиться от долларовой зависимости в торговле; при этом банк, осуществляющий финансовые операции, связанные с закупками российских вооружений, все равно оказывается под угрозой санкций. Во втором случае эта проблема снимается, однако не исключено внесение компании-получателя в очередной санкционный список.

¹¹ CAATSA: Will India receive waiver from US' Russia sanctions? // The Hindu. BusinessLine. 30.08.2018.

URL: <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/caatsa-will-india-receive-waiver-from-us-russia-sanctions/article24818487.ece>

¹² India takes U.S. steel tariffs complaint to the WTO // Reuters. 23.05.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-india/india-takes-u-s-steel-tariffs-complaint-to-the-wto-idUSKCN1101WP>

Все эти меры представляются временными: не вызывает сомнений, что США всерьез нацелены на то, чтобы лишить Россию доли индийского рынка, и готовы добиваться этого, при необходимости и дальше ужесточая санкционную политику. Это ставит перед Нью-Дели вопрос о том, насколько политический курс США дружественен Индии и насколько Вашингтон готов мириться с проведением Нью-Дели независимой внешней политики. Жесткие шаги США, по сути принуждающие Индию под угрозой финансовых санкций покупать американское вооружение, при этом либо разоружаясь перед лицом КНР, либо влезая в долги, ставят Нью-Дели перед выбором, от которого напрямую зависит дальнейшее военно-техническое сотрудничество России и Индии.

Условно можно выделить три возможных сценария. Первый подразумевает безоговорочное принятие американских условий, следование в фарватере указанной политики, дальнейшее сближение с США с перспективой попасть в серьезную военную и политическую зависимость от них. В этом случае Индия становится субгегемоном США в регионе и полностью опирается на американскую помощь, разрывая ВТС с Россией.

Второй сценарий предполагает, что и индийское, и американское руководство будут следовать нынешней линии. Индия продолжит движение по пути становления в качестве великой державы, но это потребует расширения контактов с Россией и дальнейшей нормализации отношений с КНР. Последнее подразумевает урегулирование или, по меньшей мере, замораживание пограничных споров, заключение договоренностей о разделе сфер влияния и учет взаимных интересов в регионе, принятие мер, направленных на укрепление взаимного доверия. В перспективе этот сценарий потребует остановки расширения, а, возможно, и частичного ограничения ВТС с США в пользу развития ВТС с Россией и третьими странами в сферах, где до сих пор доминирует продукция американского ВПК.

Наконец, третий сценарий подразумевает компромисс между США и Индией. В обмен на выполнение ряда требований Вашингтона — увеличение заказов у американского ВПК, подписание *Communications Capability and Security Agreement (COMCASA)* и *Basic Exchange and Cooperation Agreement (BECA)*, в соответствии с которыми Индия и США смогут обмениваться данными геопро пространственной разведки и получают доступ к системам зашифрованной связи¹³, а также уступки в ряде других сфер — Индия может быть временно выведена из-под действия *CAATSA*.

¹³ India close to signing COMCASA with US // The Hindu. BusinessLine. 27.03.2018.

URL: <https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-close-to-signing-comcasa-with-us/article23366048.ece>

Первый сценарий представляется наиболее негативным для развития российско-индийского сотрудничества, второй — наиболее позитивным. В случае реализации второго сценария возможны более глубокая интеграция ВПК России и Индии с повышением уровня передачи технических решений и выход на новый уровень военно-технического сотрудничества. В случае реализации третьего Россия, скорее всего, потеряет определенную долю рынка, но сохранит основу для продолжения сотрудничества.

Вероятно, в итоге будет реализован промежуточный сценарий, который позволит Индии продолжать наращивать отношения стратегического сотрудничества как с Россией, так и с США, нормализуя отношения с КНР и балансируя в сфере ВТС, в то же время развивая собственный ВПК, что в перспективе позволит свести импорт вооружений к минимуму.

В настоящий момент в развитии отношений в военно-технической сфере заинтересованы и Москва, и Нью-Дели. Так, Индия нуждается в поставках современных истребителей, которые смогли бы заменить устаревшие МиГ-21, до сих пор состоящие на вооружении; Россия могла бы принять участие в тендере *ММСРА-2* с МиГ-35 и нарастить поставки истребителей в рамках межправительственных соглашений еще до его окончания. Помимо этого, российские производители самолетов военно-транспортной авиации (ВТА) готовы к расширению сотрудничества; нужда в средствах ВТА возрастает с учетом слабого развития инфраструктуры в потенциально опасных районах.

Индийским сухопутным силам остро необходим легкий танк, который можно было бы использовать в горной местности, в первую очередь на границе с Китаем. Народно-освободительная армия Китая (НОАК) уже испытала и получила на вооружение легкие танки, способные действовать в горных условиях, что дает ей заметное преимущество в случае любого пограничного конфликта с применением оружия. Россия могла бы предложить Индии самоходную противотанковую пушку 2С25 «Спрут-СД», по своим характеристикам соответствующую легкому танку, подходящую для использования в условиях высокогорных районов и способную бороться с неприятельскими танками, в том числе при помощи управляемых ракет комплекса «Рефлекс-М». Наконец, России есть что предложить индийскому флоту — от помощи при создании новых авианосцев до поставок фрегатов пр.1135.6 и других перспективных проектов (в частности, сторожевых кораблей проекта 11661).

Однако развитие военно-технических связей находится в прямой зависимости от того, какой из возможных сценариев развития отношений с США выберут индийские власти. Очевидно, что в случае если Нью-Дели будет действовать в русле американской санкционной

политики, расширение сотрудничества между Россией и Индией невозможно. Соответственно, индийским властям необходимо добиться вывода страны из-под действия *CAATSA* либо путем переговоров, убедив США в непродуктивности введения санкций против индийских фирм и банков на нынешнем этапе, либо продемонстрировав намерение до конца отстаивать национальные интересы: Индия могла бы продолжить жестко отстаивать свою линию и в конце концов поставить Вашингтон перед выбором — потерять потенциально союзника в регионе или смириться с нежеланием Индии жертвовать стратегически важными контрактами с Россией во имя расширения американского оружейного экспорта.

Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях санкций¹

Алексей Куприянов

Российско-индийское сотрудничество имеет долгую историю. На протяжении десятилетий Советский Союз был одним из ключевых экономических, военных и политических партнеров Индии. После распада СССР отношения России и Индии заметно охладели: новое руководство страны мало внимания уделяло странам Востока, ориентируясь преимущественно на США и Западную Европу. Индия, в свою очередь, лишившись в лице СССР одного из важнейших торговых и политических партнеров, провела масштабные реформы и переориентировала свою политику на сотрудничество со странами Юго-Восточной Азии, провозгласив политику Look East.

Вскоре, однако, и в Москве, и в Нью-Дели осознали необходимость сближения. В условиях политической турбулентности, образовавшейся из-за того, что в установившемся после распада СССР однополярном мировом порядке США физически не могли играть роль гегемона, в результате чего этот порядок начал трансформироваться в многополярный, Россия и Индия оказались естественными союзниками. Обе страны претендуют на роль новых центров силы, де-факто являются великими державами, не имеют территориальных споров и придерживаются схожих взглядов на основные проблемы современности. В 2000 г. была подписана Декларация о стратегическом партнерстве, которую в Нью-Дели восприняли как давно ожидаемое оживление старых связей². С тех пор российско-индийские отношения развивались в целом по восходящей, хотя наблюдались отдельные периоды охлаждения, в частности, в последние годы пребывания у вла-

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» (Куприянов А.В. (2019) Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях санкций // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 117–135 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-06.)

URL: <https://iorj.hse.ru/data/2019/11/28/1519350434/>

%D0%9A%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2.pdf

² Basu B.B. Putin's Visit and Future of India-Russia Defense Cooperation // Strategic Analysis. Vol. 24. No. 9. 2000. Pp. 1763–1764.

сти М. Сингха. Однако после того как премьер-министром стал Н. Моди, двусторонние связи значительно активизировались³.

В 2018 г. отношения двух стран прошли проверку на прочность. Несмотря на риск попасть под вторичные американские санкции, Нью-Дели продемонстрировал намерение сотрудничать с Москвой по всему спектру интересующих обе стороны вопросов, придерживаясь духа стратегической автономии и рассматривая Россию как ключевого перспективного стратегического партнера. Россия придерживается аналогичной позиции в отношении Индии.

Но если в политической сфере отношения двух стран развиваются успешно, в экономической они явно отстают. В отличие от советских времен, когда СССР был одним из главных торговых партнеров Индии, сейчас товарооборот двух стран никак не может преодолеть отметку в 10 млрд долл. США (для сравнения, товарооборот Индии с КНР, отношения с которой не носят характер стратегического партнерства, превысил 80 млрд долл.). Угроза вторичных санкций со стороны США дополнительно затрудняет развитие торгово-экономических отношений.

Тем не менее российское руководство поставило амбициозную задачу нарастить товарооборот, доведя его к 2025 г. до 30 млрд долл. Выполнение этой задачи требует тщательного анализа потенциальных сфер сотрудничества. Как правило, при таком анализе выделяются прежде всего функциональные сферы сотрудничества (ВПК, ядерная энергетика, освоение космоса). Основное внимание исследователи обращают на углубление контактов в этих сферах, а также на расширение их списка в контексте двусторонних отношений. Географическому измерению сотрудничества, поискам возможных форм кооперации с участием третьих стран уделяется сравнительно мало внимания, несмотря на то, что этот вопрос поднимался на переговорах президента России В. Путина и премьер-министра Индии Н. Моди в октябре 2018 г., и в итоговом совместном заявлении для прессы «Россия – Индия: надежное партнерство в меняющемся мире» потенциальное сотрудничество Москвы и Нью-Дели в третьих странах упоминается трижды (пп. 27, 36, 42)⁴. Тем не менее до сих пор так и не появился анализ перспективных полей и форм.

Статья призвана восполнить этот пробел. Ее цель – проанализировать возможные сферы сотрудничества России и Индии и предложить конкретные проекты и механизмы, которые могли бы быть реа-

³ Stobdan P. “Druzhiba-Fosti” to “Shared Trust, New Horizons”. *Modi and the World: The Ring View Inside Out* / Y. Chowdhury, A.D. Chowdhury (eds). Bloomsbury: New Delhi. 2016. P. 74.

⁴ Официальный сайт Президента РФ (2018) Россия – Индия: надежное партнерство в меняющемся мире. Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и Премьер-министра Республики Индии Н. Моди. 5 октября. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5343/> (дата обращения: 27.04.2019).

лизованы в этих сферах. Для достижения поставленной цели анализируются интересы России и Индии в регионе, а также точки пересечения этих интересов. В связи с тем, что лишь небольшое число подобных проектов реализуется или находится в финальной стадии обсуждения (АЭС в Руппуре, Бангладеш), или были реализованы в советские времена (торговый треугольник СССР – Ирак – Индия), анализ по большей части неизбежно носит гипотетический характер.

Рассмотрение и анализ ограничены рамками Индо-Тихоокеанского региона (ИТР) – Индо-Пацифики, концепта, популярного сегодня в Индии. В трактовке НьюДели, которая заметно отличается от трактовки Вашингтона, Индо-Пацифика включает всю акваторию Индийского океана и прилегающие страны, а также западную часть Тихого океана, простираясь на юге до Австралии, на востоке – до Полинезии, на севере – до Берингова пролива.

В российском внешнеполитическом дискурсе тема ИТР развита достаточно слабо: Россия традиционно оперирует на внешнеполитическом поле понятиями АТР и ИОР (регион Индийского океана), считая их самостоятельными регионами. С точки зрения автора, в этом нет проблемы: при желании ИТР можно воспринимать как сочетание АТР и ИОР без ущерба основной идее масштабного двустороннего сотрудничества.

Россия – Индия: сотрудничество в ИОР и АТР в ретроспективе

В советские годы возглавляемое Индией Движение неприсоединения было объективно дружественно СССР, стремившемуся создать в мире выгодную для себя политическую ситуацию и способствовать выходу бывших колоний из политической орбиты метрополий. Множество новообразованных стран выбирали советскую модель развития как наиболее подходящую для себя. Индия, стремившаяся развить у себя тяжелую промышленность по советскому образцу, проводила в целом просоветскую политику.

Советский Союз, будучи одной из двух сверхдержав, имел стратегические интересы как в Индийском, так и в Тихом океане. Они формировались исходя из двух соображений: необходимости создания дружественного для СССР внешнеполитического окружения и противостояния американскому влиянию в рассматриваемых регионах. Эти задачи решались при помощи расширения советского экономического и военного присутствия. Ключевую роль в обеспечении безопасности и проецировании советских интересов играли отдельные оперативные эскадры (10 ОпЭск в Тихом океане и 7 ОпЭск в Индийском). Советские корабли поддерживали военное присутствие в регионах,

обеспечивали интересы СССР и оказывали неявную поддержку советским союзникам и партнерам (к примеру, во время китайско-вьетнамской войны 1979 г. советские корабли блокировали вход в Тонкинский залив и обеспечили переброску техники для Вьетнама, в ходе индо-пакистанской войны 1971 г. советские силы выступили противовесом американским, которые демонстрировали поддержку Пакистану).

В регионе Тихого океана в зону советских интересов входили страны, придерживающиеся социалистической ориентации (Вьетнам, Лаос, Кампучия (Камбоджа), до определенного момента Индонезия). В Индийском – африканские и ближневосточные (Мозамбик, Эфиопия, Сирия, Ирак, Мадагаскар, НДРЙ, до определенного момента Сомали и Египет), также занимавшие сторону СССР в холодной войне. Кроме того, Советский Союз поддерживал дружественные отношения со странами Южной Азии, входящими в состав Движения неприсоединения и придерживающимися просоциалистической ориентации (Индия, Бирма, до определенного момента Шри-Ланка).

Индия, в свою очередь, ограничивалась стремлением обеспечить зону безопасности в Индийском океане, при этом практически полностью игнорируя возможность экспансии в Тихом. Интерес Нью-Дели к ИОР был устойчивым, проявлялся с момента обретения Индией независимости и состоял в том, чтобы стать крупнейшим местным игроком в регионе. В рамках этой идеи была сформулирована так называемая «доктрина Индиры» (так ее именовали в западных СМИ по имени премьер-министра страны Индиры Ганди), подразумевающая в перспективе полное доминирование Индии в ИОР. Эти планы, однако, наталкивались на объективную проблему нехватки ресурсов: на всем протяжении холодной войны индийские ВМС не обладали достаточным числом кораблей и кадров, чтобы реализовать их хотя бы частично. В этих условиях советское присутствие в ИОР воспринималось Индией положительно: СССР модернизировал индийскую военно-морскую базу в Вишакхапатнаме, присутствие советских кораблей сдерживало активность флота США, союзных Пакистану⁵. При этом постоянно существовало опасение, что в случае начала новой мировой войны страны ИОР окажутся втянуты в нее из-за присутствия в регионе советских и американских сил; однако Нью-Дели, понимая, что заставить СССР и США вывести силы не удастся, проводил в этих условиях реалистичную политику, выступая за превращение Индийского океана в зону мира в отдаленной перспективе.

После распада Советского Союза ситуация кардинально изменилась. Россия, государство – продолжатель СССР, в значительной сте-

⁵ Srivastava N. (2017) Prospects for Russia – India Relations in the Indian Ocean Region // Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India. Vol. 13. No. 1. P. 84.

пени утратила политическое и экономическое влияние в мире: прекратили существование Организация Варшавского договора и Совет экономической взаимопомощи, в которых Москва играла ведущую роль; падение промышленного производства, разрыв торговых связей привели к сокращению объема внешней торговли. Индия же, наоборот, по итогам реформ и благодаря продуманной внешней политике превратилась в великую державу, обладающую достаточным потенциалом для того, чтобы проецировать влияние и в ИОР, и в АТР. Если в Индийском океане цели Индии коренным образом не поменялись со времен Индиры Ганди и по-прежнему состоят в превращении в доминирующую силу, то в Тихом океане Нью-Дели полагается прежде всего на сотрудничество с АСЕАН, воспринимая ее как ключевого игрока на экономическом поле и на поле безопасности региона.

Россия, в свою очередь, на протяжении большей части постсоветского периода демонстрировала отсутствие серьезных интересов в зоне Индийского океана. В то же время в Тихом океане она поддерживала свое присутствие, в северных водах достаточно активное и определявшееся соображениями безопасности. За пределами своих территориальных вод Россия, как и Индия, ориентировалась, прежде всего, на сотрудничество с АСЕАН, поддерживая ее претензии на роль ключевого игрока АТР.

Таким образом, можно выделить черты, характеризующие расклад сил и интересов России и Индии в 1991–2014 гг.:

1. Уменьшение экономических, политических и военных возможностей России, географическое сокращение сферы ее интересов параллельно с соответствующим увеличением возможностей и сферы интересов Индии. Фактически возможности двух стран по проецированию влияния сравнялись.

2. Изменение политических целей России и Индии. Россия больше не ставит целью идеологическую борьбу с США, выступая лишь как одна из великих держав, и пытается восстановить по мере возможностей свою зону влияния. Индия, в свою очередь, в условиях вакуума силы превратилась в самостоятельного игрока, и также выступает как великая держава, претендующая на доминирование в своей зоне влияния.

3. Глобальные политические изменения: прекращение холодной войны, фактическое формирование состояния неустойчивой однополярности. Это кардинально изменило стратегию большинства стран мира, которым предстояло теперь не выживать в условиях борьбы двух блоков, а добиваться максимальных выгод и гарантий безопасности в условиях общей неопределенности. Фактически в этот период сложилось положение, при котором Россия и Индия не имели конкретных точек географического соприкосновения: присутствие Рос-

ссии в зоне непосредственных интересов Индии было слишком незначительным.

Ситуация изменилась в 2014 г., когда Россия всерьез заявила о намерении восстановить, хотя бы частично, прежнюю сферу влияния. Сейчас Москва расширяет присутствие на западных рубежах зоны Индийского океана (Сирия и Ирак, восточная Африка), в то же время проявляя все большую активность в Тихом океане. Индия, в свою очередь, под руководством нового правительства Н. Моди продемонстрировала устойчивый интерес к укреплению позиций в ИОР и расширению их в регион АТР. Именно в этот период начинает обретать популярность концепция Индо-Тихоокеанского региона (ИТР), предложенная индийским теоретиком Г. Кхураной еще в январе 2007 г.

Взаимное расширение сфер влияния создало почву для дальнейшего сближения России и Индии. Однако на процесс этого сближения негативное влияние оказывают санкции, введенные США против России с целью гарантировать интересы своих компаний на рынках третьих стран.

В условиях постепенной утраты США роли гегемона, усиления многополярности и превращения КНР в одного из основных игроков на мировой арене, а в перспективе – во вторую сверхдержаву, подобная тактика, позволяющая подорвать позиции одного из важных партнеров Китая и в то же время расширить возможности американского бизнеса, выглядит вполне обоснованной. Необходимо, однако, иметь в виду, что Индии и России отведена в этой схеме принципиально разная роль: если Индия рассматривается Вашингтоном как потенциальный союзник в противостоянии КНР, то Россия – как удобный противник. США по понятным причинам стремятся стабилизировать эту схему, превратив Индию в младшего союзника. Ни Москве, ни Нью-Дели эта схема не выгодна: Индия и Россия заинтересованы в том, чтобы сохранить возможность маневра, оставшись в стороне от противоборства США и КНР и нарастив свое влияние, и превратиться в устойчивые центры силы. Очевидно, однако, что антироссийский американский курс в ближайшее время не изменится. России и Индии, если они намерены и дальше избегать включения в логику американо-китайского противостояния, необходимо искать новые механизмы и поля сотрудничества.

Идеальную стратегию для России в этих условиях можно представить следующим образом. Москва заинтересована в максимальном наращивании сотрудничества как со странами, которые в Вашингтоне рассматриваются как потенциальные союзники, так и с теми, кто воспринимается США как противники. В первом случае Россия фактически ставит США в ситуацию, из которой нет удачного выхода,

вынуждая Вашингтон либо давить на потенциального союзника, тем самым провоцируя недовольство и рост антиамериканских настроений, либо смиряться с наращиванием российского влияния, что в большинстве случаев будет воспринято местными элитами как слабость и приведет к дальнейшему наращиванию сотрудничества с Россией. Во втором – Россия, также находящаяся под ударом США, рассматривается элитами этих стран как естественный союзник. Наконец, есть третья группа стран, в отношении которых США не проводят активной политики: там также существуют возможности для расширения российского присутствия.

Российско-индийское сотрудничество в этих условиях играет особую роль: Индия, не желающая превращаться в младшего партнера США, в случае, когда она действует совместно с Россией, образует третий полюс силы, в образовании которого заинтересованы как страны, рассматриваемые США в качестве перспективных союзников, так и их противники. Наличие третьего полюса позволяет странам обеих групп избежать втягивания в противостояние США – КНР и расширить свои внешнеполитические возможности. Соответственно, и Россия, и Индия также расширяют свои зоны влияния.

В нынешних условиях можно выделить ряд точек и целых субрегионов, где возможно успешное российско-индийское сотрудничество. Они образуют своего рода дугу, которая тянется вдоль всего побережья Индо-Тихоокеанского региона – от ЮАР до Владивостока.

Восточная Африка

В советское время страны Восточной Африки представляли для СССР особый интерес в связи с их богатым ресурсным потенциалом и выгодным стратегическим положением, которое позволяло обеспечить военно-политическое присутствие Советского Союза в регионе Индийского океана благодаря доступу к портам Мозамбика и Танзании на юге и Эфиопии – на севере. Чтобы поддержать дружественные режимы, СССР оказывал им финансовую и военную помощь. Показательно, что эти страны, хотя и пережили существенную политическую трансформацию после холодной войны, продолжали поддерживать экономические связи с Россией.

В нынешних условиях Россия заинтересована как в восстановлении связей со старыми союзниками, прежде всего Мозамбиком, так и в наращивании отношений с новыми игроками, в годы холодной войны находившимися в другом лагере – ЮАР и Кенией. Первая страна претендует на роль субрегионального лидера, вторая – значимого игрока в африканских делах. Однако российский бизнес на данном этапе неохотно идет в Африку. В этих условиях ведущую роль могло

бы сыграть государство, обеспечив военно-морское сотрудничество с указанными странами.

Особо перспективным оно представляется в контексте российско-индийских отношений. Индийская концепция морской безопасности подразумевает доминирование в Индийском океане и контроль над «бутылочными горлышками» – choke points, два из которых (воды вокруг Мыса Доброй Надежды и Мозамбикский пролив на юге и Бабель-Мандебский пролив на севере) находятся у побережья Африки⁶. В этих условиях индийским ВМС, несмотря на заявленное желание стать поставщиком безопасности для всех стран бассейна ИОР⁷, зачастую не хватает для этого ресурсов. Между тем восточноафриканские государства обеспокоены нарастанием нетрадиционных угроз в сфере морской безопасности (пиратство, торговля людьми и оружием, наркоторговля и контрабанда). Возникающий вакуум силы либо заполняется внешними игроками (КНР в случае Танзании), либо приводит к ухудшению ситуации на морских границах африканских государств.

Сложившаяся ситуация благоприятствует наращивают российско-го присутствия. Россия могла бы выступить в этих условиях как сила, способствующая укреплению военно-морских возможностей африканских стран. Сейчас ВМС стран Восточной Африки преимущественно комплектуются устаревшими кораблями из состава флотов европейских государств либо ВМС НОАК. Сложилась благоприятные условия для того, чтобы Москва выступила в качестве нового игрока на рынке поставок кораблей для государств Африки. Это не потребует особых затрат: наиболее востребованный корабль – патрульное судно водоизмещением 300–400 тонн, вооруженное 40-мм или 20-мм орудиями и способное бороться против пиратов и контрабандистов, а также суда меньшего водоизмещения для каботажного патрулирования. Все эти поставки России вполне по силам осуществить. Сложно переоценить значимость комплектования ВМС и береговой охраны восточноафриканских стран кораблями российской постройки. Это не только создаст перспективный рынок для российских кораблестроителей, но и поможет укреплению российско-африканских связей и будет способствовать формированию необходимых условий для возвращения постоянного военно-морского присутствия в Индийском океане.

⁶ Indian Ministry of Defense (Navy). Indian Maritime Doctrine (on-line edition). Naval Strategic Publication 1.1. 2015. P. 57. URL: <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine2009-Updated-12Feb16.pdf> (дата обращения: 27.04.2019); Indian Ministry of Defense (Navy). Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. Pp. 17–21. 2015. URL: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf (дата обращения: 27.04.2019).

⁷ Naidu G.V.C. India, Africa and the Indian Ocean. Journal of the Indian Ocean Region. Vol. 9. No. 2. 2013. P. 201–202.

Таким образом, потенциальное российско-индийское сотрудничество в Восточной Африке имеет стратегический характер: российское военно-морское и военно-техническое сотрудничество со странами субрегиона не угрожает интересам Индии. Более того – оно освобождает Индию от необходимости самостоятельно обеспечивать безопасность восточафриканских вод и позволяет ей сосредоточиться на реализации основной задачи – контроле над Индийским океаном.

Ближний Восток

В годы холодной войны Ближний Восток входил в зону интересов как СССР, так и Индии, и был одним из регионов, где обе страны успешно и взаимовыгодно сотрудничали.

В частности, Сирия, имеющая исключительно выгодное стратегическое расположение, была одним из ключевых союзников СССР в регионе. Советское военное присутствие там создавало очаг постоянного беспокойства на южном фланге НАТО; помимо этого, СССР получил возможность использовать сирийские порты для базирования своих кораблей, которым тем самым облегчался доступ в Индийский океан. После распада СССР российско-сирийские связи пережили период упадка, однако в начале 2000-х годов начался процесс восстановления позиций России в Сирии, прерванный гражданской войной, начавшейся в 2012 г. В этой войне Россия закономерно поддержала правительство Б. Асада, гарантировавшего учет российских интересов.

Для Индии Сирия представляла интерес в основном как один из игроков Движения неприсоединения. Нью-Дели проводил курс, направленный на поддержку секулярных арабских режимов, чтобы парировать влияние Пакистана и обеспечить себе доступ к нефтяным богатствам региона. В результате Индия поддерживала Сирию в вопросе возвращения Голанских высот; та, в свою очередь, поддерживала линию Индии на недопущение интернационализации территориального спора по кашмирскому вопросу.

Ирак также был одним из стратегических союзников СССР и получал от Москвы значительную военную и экономическую помощь: так, Москва поддержала Багдад в годы ирано-иракской войны. Эта стратегическая линия была прервана лишь в 1991 г. из-за переориентации советской внешней политики и необдуманных действий С. Хусейна. В годы холодной войны Ирак был одним из важных элементов в системе советско-индийского сотрудничества: через него реализовывалась схема торгового треугольника, работавшего в торговой системе рупия – рубль и доказавшего свою эффективность.

Индия, в свою очередь, рассматривала Ирак как ключевого союзника в регионе, подписав с ним в 1952 г. договор о дружбе и сотруд-

ничестве. Несмотря на периодические охлаждения в отношениях Багдада и Нью-Дели, Ирак оставался одним из крупнейших рынков индийских товаров в регионе. Даже после начала иракской агрессии в Кувейте и разрыва советско-иракского сотрудничества Индия продолжала оказывать помощь Ираку, осудив операцию «Буря в пустыне» и обвинив США в провоцировании войны⁸. Американско-британская интервенция 2003 г. стала для Индии болезненным ударом; контакты Нью-Дели и Багдада были свернуты и начали восстанавливаться лишь после проведения в Ираке демократических выборов.

В настоящий момент обстоятельства подталкивают и Россию, и Индию к наращиванию сотрудничества на Ближнем Востоке. Россия занята восстановлением своего влияния в странах региона, прежде всего в Сирии, где она оказывает поддержку правительственным войскам, ведущим борьбу с террористами, и в перспективе в Ираке, постепенно возвращающем себе суверенитет. Индия также заинтересована в восстановлении своих позиций в регионе, хотя это стремление до сих пор не оформилось в устойчивую концепцию наподобие Look East/Act East⁹. Хотя в силу изменения мировой политической ситуации участие Ирака и Сирии в Движении неприсоединения уже не имеет прежнего значения, и Индия демонстрирует куда меньший интерес к традиционным схемам взаимодействия с арабскими странами, пытаясь диверсифицировать свою политику путем налаживания отношений как с Израилем, так и с арабскими монархиями Залива, ее императивы остаются теми же: а) парирование пакистанского влияния в регионе, б) обеспечение бесперебойных нефтяных поставок, в) обеспечение безопасности индийской диаспоры в регионе, только за 2015–2016 гг. переведшей в Индию 35,9 млрд долл.¹⁰. Если значимость первого фактора постепенно падает, то второго и третьего – лишь растет¹¹.

Подобная устойчивость в определении интересов позволяет заложить прочную базу для укрепления российско-индийского сотрудничества. Показательно, что и Россия, и Индия расширяют сеть контактов в регионе, включая в нее и те страны, которые ранее находились по другую сторону линии фронта холодной войны (к примеру, Саудовскую Аравию и ОАЭ). Это открывает возможности для вовлече-

⁸ Joshi S. India and the Middle East // Asian Affairs. Vol. 46. No. 2. 2015. P. 254.

⁹ Teja J. India – Iran Relations in a New Context // American Foreign Policy Interests. Vol. 37. No. 2. 2015. P. 90.

¹⁰ Pethiyagoda K. How India's Diaspora Affects Its Role in a Multipolar Middle East. Brookings Institute. 2017. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/15/how-indias-diaspora-affects-its-role-in-a-multipolar-middle-east/> (дата обращения: 26.09.2019).

¹¹ Kumaraswamy P.R. Realism Replacing Rhetoric: Factors Shaping India's Middle East Policy // The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs. Vol. 97 No. 397. 2008. Pp. 581–583.

ния их в трехсторонние схемы сотрудничества, что, в свою очередь, объективно будет способствовать ослаблению санкционного режима. Речь идет о возможном партнерстве в производстве вооружений: Россия заинтересована в том, чтобы получить долю на оружейном рынке Кувейта, Омана, Саудовской Аравии и ОАЭ, который оценивается в сотни миллиардов долларов¹², однако этому мешает, помимо всего прочего, опасение вызвать недовольство США. В случае, если экспансия российского оружия на рынки арабских стран Персидского залива будет реализовываться через Индию по схеме, в которой индийские компании на поставленных Россией производственных линиях будут изготавливать оружие по российской лицензии, эти опасения будут сняты. Кроме того, и российские, и индийские компании проявляют интерес к развитию высокотехнологичного сектора стран Персидского залива, в частности, реализации проекта «Неом»; в случае, если Россия и Индия представят пакетные предложения по возведению объектов солнечной энергетики и инфраструктуры, шанс на победу в тендере заметно возрастет.

По объективным причинам восстановление треугольника рупиево-рублевой торговли, выгодного России, Индии и Ираку, в настоящий момент выглядит малореальным: Ирак по-прежнему обладает ограниченным суверенитетом и в значительной мере зависит от США. Однако любые трехсторонние проекты выгодны как России, так и Индии. В настоящий момент в Ираке проживают тысячи индийцев, занимающихся коммерцией; Индия заинтересована в стабилизации положения в Ираке, которое может быть достигнуто только в результате полного разгрома боевиков «Исламского государства» (организация запрещена в Российской Федерации), чего невозможно достичь без участия России.

Россия, в свою очередь, заинтересована в участии Индии непосредственно и индийской диаспоры в частности в восстановлении экономики Сирии, тем более что в настоящий момент Индия поддерживает теплые связи с Сирией, помогая ей готовить кадры для промышленности. Россия заинтересована в реализации в Сирии и Ираке «афганского варианта», нацеленного на масштабную помощь Индии этим странам с одновременным наращиванием индийского влияния в противовес иранскому. Очевидно, что в полной мере этот вариант реализовать не удастся в силу того, что страны Ближнего Востока играют в индийской внешней политике куда меньшую роль, чем Афганистан; однако Москве выгодно максимальное вовлечение Индии в ближ-

¹² Подробнее см. Калинина Н.И. Милитаризация Ближнего Востока: роль России // Индекс безопасности. Т. 19. № 4 (107). 2013. С. 25–40; Юсеф Нассасра Д.А. Отношения государств арабского мира и РФ в военной сфере // Этносоциум и межнациональная культура. № 6 (108). 2017. С. 168–177.

невосточные дела и превращение ее в одного из ключевых игроков, чьи интересы совпадают с российскими, то есть заинтересованного в восстановлении стабильности в регионе.

Помимо этого, перспективным выглядит наращивание российско-индийского сотрудничества с новыми игроками – Саудовской Аравией, ОАЭ, другими монархиями залива. Интересы Индии в этих странах значительно шире, чем в Ираке, и рассматриваются отдельными индийскими экспертами как потенциально ведущие к формированию отношений стратегического партнерства¹³. Кроме того, эти страны традиционно воспринимаются в регионе как союзники США, и наращивание связей с ними будет объективно подрывать режим санкций.

Важная черта Ближнего Востока как региона перспективного сотрудничества состоит в том, что большая часть расположенных там государств сравнительно мало подвержены опасности вторичных санкций США либо из-за того, что, как Сирия, воспринимаются американцами как противник, либо по причине их важности для внешней политики США (Саудовская Аравия). Кроме того, специфика финансовых механизмов (исламский банкинг, хавала) затрудняет отслеживание каналов денежных переводов, что также на руку России в условиях санкций, так как не позволяет Вашингтону определить итогового бенефициара при реализации сделок. В Индии механизмы хавалы хорошо отработаны, в частности, благодаря использованию совместимой с хавалой системы хунди¹⁴. В 2014 г. исламские банки работали в 75 странах мира, их совокупные активы достигали 1,6 трлн долл. (без учета хунди)¹⁵. Существование единой системы хавала/хунди позволяет российским компаниям получать и осуществлять платежи в странах Ближнего Востока через систему исламского банкинга и расплачиваться с ее помощью со своими контрагентами в странах Южной Азии, тем более что «совместное изыскание возможностей формирования региональных торговых механизмов с участием третьих стран» и «использование ко взаимной выгоде новых возможностей, открывающихся в результате интеграционных процессов в мировой экономике», предусмотрено еще в «Декларации о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Индией» от 2000 г.¹⁶

¹³ Pradhan P.K. India's Relationship with Saudi Arabia: Forging a Strategic Partnership // Strategic Analysis. Vol. 37. No. 2. 2013. Pp. 232–235.

¹⁴ Добаев А.И. Система «Хавала»: экономическая природа, механизм функционирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. № 2. 2016. С. 124.

¹⁵ Подвойский Г.Л. (2015) Роль исламского банкинга в инвестиционном процессе // Мир новой экономики. № 3. 2015. С. 30.

¹⁶ Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД РФ). Декларация о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Индией. 2000. URL: http://www.mid.ru/ru/maps/in/-/asset_publisher/EpJ5G4lcyymbv/content/id/598800 (дата обращения: 27.04.2019).

Резюмируя, можно сказать, что Россия заинтересована в увеличении числа союзников в регионе, и в роли наиболее перспективного из них выступает Индия, стремящаяся к восстановлению позиций, нарушенных в результате американского вторжения в 2003 г.

Иран

Российско-иранские и индийско-иранские отношения никогда не были простыми. Изначально в годы холодной войны Иран оказался в западном лагере; после Исламской революции он вышел из состава западного блока, но так и не примкнул к советскому. Более того, отношения Тегерана как с Москвой, так и с Нью-Дели существенно ухудшились из-за поддержки, оказанной Индией и СССР Ираку во время ирано-иракской войны. Ко всему прочему, Иран активно поддерживал Пакистан, что вызывало недовольство Индии.

В 1990-е и 2000-е годы отношения Ирана и с Россией, и с Индией улучшились. Москва и Тегеран, равно как и Тегеран и Нью-Дели, успешно сотрудничали в энергетической и военной сфере. Так, в 1989–1991 гг. Москва и Тегеран подписали военные контракты на сумму 5,1 млрд долл., в 1992 г. были подписаны соглашения о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии и о возобновлении строительства Бушерской АЭС. Индия, в свою очередь, в течение этого периода снабжала Иран запчастями к технике советского производства, тренировала иранских моряков; в 2005 г. был подписан ряд важных соглашений между Индией и Ираном о поставках нефти и сжиженного газа¹⁷.

В настоящий момент Иран, не претендуя на статус великой державы и тем более сверхдержавы, становится субрегиональным лидером, наращивая влияние в Сирии и Ираке и среди шиитской диаспоры в арабских монархиях Залива. Растет его важность для южноазиатских игроков – Пакистана и Индии: обе страны испытывают затруднения с поставкой углеводородов, и Иран становится для них важным партнером для развития промышленности. Помимо прочего, Иран непосредственно граничит с Пакистаном, что создает сложную геополитическую конфигурацию и вынуждает НьюДели и Исламабад заигрывать с Тегераном [Ramana, 2012]¹⁸.

Заинтересованность Индии в установлении контактов с Ираном хорошо видна из того, что Нью-Дели проигнорировал угрозу американских санкций, продолжив реализацию своих проектов в Иране, включая проект «Север – Юг».

¹⁷ Dietl G. India's Iran Policy in the Post-Cold War Period // Strategic Analysis. Vol. 36. No. 6. 2012. Pp. 875–877.

¹⁸ Ramana S. The Pakistan Factor in the India – Iran Relationship // Strategic Analysis. Vol. 36. No. 6. 2012. Pp. 941–956.

Заинтересованность России в поддержании хороших отношений с Ираном связана как со взаимодействием двух стран в Сирии, так и с общей геополитической ситуацией. Иран, как и Россия, является объектом санкций США, причем правомерность этих санкций оспаривается другими западными странами. В этих условиях сближение Москвы и Тегерана выглядит естественным.

Значение Ирана для России и Индии определяется также тем, что через его территорию проходит коридор «Север – Юг» – кратчайший и наиболее перспективный торговый путь, связывающий Индию с европейской частью России и Западной Сибирью. До последнего времени его развитие шло медленно из-за нехватки финансирования и потенциал не использовался в полной мере. Однако в 2016–2017 гг. Индия начала активное финансирование южного и юго-восточного участков коридора¹⁹. Кроме того, стоит ожидать, что в случае подписания договора о ЗСТ между ЕАЭС и Индией товаропоток по нему активизируется; при этом вследствие нехватки средств Иран не в состоянии самостоятельно обеспечить создание необходимой инфраструктуры на центральном и северном участках маршрута, финансировать развитие которых придется совместно России и Индии.

Таким образом, Россия максимально заинтересована в развитии любых форм как двустороннего, так и трехстороннего сотрудничества с участием Ирана и Индии в условиях американских санкций, под которыми находятся как Москва, так и Тегеран. Наиболее перспективными выглядят энергетические проекты и взаимодействие на море в формате учений по оказанию помощи терпящим бедствие судам. Учитывая, что через Ормузский пролив проходит основной маршрут поставок нефти в Индию, Нью-Дели этот формат мог бы заинтересовать; однако следует отдавать себе отчет в том, что Индия не будет рвать отношения с США ради сближения с Тегераном.

Зона ближнего соседства Индии

Индийская внешнеполитическая мысль рассматривает мир в рамках концепции концентрических кругов, причем ближняя зона, или зона непосредственного соседства, включающая малые страны Южной Азии и ряд островных государств Индийского океана, воспринимается как имеющая критически важное значение для обеспечения безопасности страны.

В этой зоне Россия имеет определенные, достаточно ограниченные экономические интересы, связанные прежде всего с возведением объектов энергетического комплекса – к примеру, строительство ГЭС

¹⁹ Дунаева Е.В. Иран и интеграционные процессы в Евразии // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 5 «Мусульманский мир на исторических рубежах России». 2017. С. 197–198.

в Непале и АЭС «Руппур» в Бангладеш; второй проект планируется реализовать в сотрудничестве с Индией, которая должна оказывать техническую помощь²⁰. Это единственный на данный момент крупномасштабный совместный индийско-российский проект, реализуемый в третьей стране. Он может стать пилотным для дальнейших российско-индийских совместных инициатив как в зоне ближнего соседства Индии, так и в других регионах. Сам факт сотрудничества в столь высокотехнологичной отрасли позволил некоторым российским ученым говорить о формировании потенциального «атомного союза» между Москвой и Нью-Дели²¹.

В отсутствие серьезных политических интересов и интересов России в сфере безопасности в странах Южной Азии разумно способствовать укреплению индийского влияния в обмен на гарантии соблюдения российских экономических интересов. Отсутствие у России амбиций в регионе превращается в сильную сторону: в сложившихся условиях индийско-китайского соперничества и недоверия появление России, которая заинтересована в стабилизации ситуации и смягчении индийско-китайских противоречий, а не в их разжигании, как США, было бы позитивно воспринято малыми странами ближней зоны Индии. Ни одна из этих стран не связана с США настолько серьезно, чтобы рисковать попасть под санкции в случае торговли с Россией. Таким образом, наращивая контакты с ними, Россия увеличивает свое окно возможностей.

Тихий океан и АСЕАН

По сравнению с годами холодной войны, когда страны АТР находились в составе противоборствующих блоков, что делало невозможным их полноценное сотрудничество, ситуация изменилась коренным образом. АСЕАН, которая не могла в условиях противоборства сверхдержав реализовать свои претензии на статус центра силы, пополнилась новыми членами, превратилась в один из важнейших центров мировой экономики и стала определяющим фактором региональной политики.

Россия изначально сделала ставку на развитие отношений со странами АСЕАН, рассматривая Ассоциацию как главного регионального игрока. В 1996 г. она получила статус партнера по диалогу, в 2004 г. присоединилась к Балийскому договору. В свою очередь, Индия в 1985 г. начала осторожное сближение с АСЕАН²², которое в 1991 г.

²⁰ Захаров А.И. Россия и Индия в новых геополитических реалиях // Вестник Института востоковедения РАН. № 5. 2018. С. 125–137.

²¹ Печищева Л.А. Россия – Индия: новый «атомный союз» // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: История и политические науки. № 4. 2018. С. 154.

вылилось в политику Look East (в 2014 г. преобразованную в Act East), в рамках которой АСЕАН также рассматривается в качестве основного партнера на западе Тихого океана: она является важным источником финансов и технологий в условиях, когда Нью-Дели стремится избежать попадания в зависимость от США или Китая. Таким образом, и Россия, и Индия воспринимают АСЕАН как важный механизм стабилизации и развития в Тихом океане.

Идея асеаноцентризма как основного содержания тихоокеанского измерения внешней политики играет большую роль в условиях формирования концепта Индо-Тихоокеанского региона. Восприятие АСЕАН как восточного столпа ИТР позволяет избежать отождествления этого концепта с Quad и трансформации его в региональную подсистему безопасности, в которой Индии отведена вспомогательная роль. Таким образом, ИТР в индийском и асеановском понимании превращается в регион, в котором Индия доминирует в Индийском океане, а АСЕАН – в западной части Тихого океана, являясь главной осью всего конструкта и сохраняя лидирующее положение в регионе. Такая трактовка равно устраивает и Индию, и страны АСЕАН: альтернативный сценарий развития, подразумевающий формирование ИТР как структуры с американским доминированием, будет означать упадок их влияния.

Россия и Индия в разной степени вовлечены в сотрудничество с государствами АСЕАН. Есть, однако, ряд стран, в развитии отношений с которыми заинтересованы обе стороны. Целесообразно рассмотреть их поочередно, намечая основные направления сотрудничества.

Вьетнам, традиционно поддерживающий тесные отношения с Россией, в последнее время оказался в центре внимания внешней политики Индии на восточном направлении: в Нью-Дели воспринимают Ханой как потенциального союзника по противодействию росту китайского влияния²³. Эта заинтересованность открывает широкое поле для трехстороннего сотрудничества, которое могло бы включать как совместные проекты в сфере энергетики, так и военно-морские учения (в настоящий момент отработан механизм их проведения между всеми потенциальными участниками треугольника в двустороннем формате).

Еще одна страна, в сотрудничестве с которой равно заинтересованы Россия и Индия, – *Индонезия*. Это развивающаяся держава с большим потенциалом, претендующая на роль неофициального лидера

²² Sridharan K. The ASEAN Region in India's Foreign Policy. Aldershot: Dartmouth. 1996. Pp. 163-183.

²³ Kaura V. India's Changing Relationship with Russia: Challenges and Convergences // The RUSI Journal. Vol. 163. No. 1. 2018. P. 55.

АСЕАН, с которой Индия поддерживает давние и прочные связи²⁴. Индонезия имеет свою концепцию ИТР, существенно отличающуюся от американской, которая может стать основой для общеасеановской концепции. Возможные проекты сотрудничества с Индонезией с участием Индии могут включать как военные и морские учения, так и поставки вооружений российского образца и индийского производства, необходимых Джакарте для подтверждения своих претензий на субрегиональное лидерство.

Президент *Филиппин* Р. Дутерте демонстрирует стремление к диверсификации внешних связей, рассматривая среди потенциальных партнеров Россию. Индия, в свою очередь, поддерживает сотрудничество с Филиппинами, концентрируясь в числе прочего на вопросах борьбы с терроризмом – теме, в разработке и продвижении которой заинтересована и Россия. Таким образом, большой потенциал у трехсторонних антитеррористических механизмов, которые могут включать совместные учения, обмен опытом и информацией, при необходимости – оказание помощи оружием филиппинской стороне в борьбе с «Исламским государством» (организация запрещена в Российской Федерации).

Лаос в годы холодной войны находился в сфере влияния СССР; в 1990-е годы после распада Советского Союза отношения Москвы и Вьентьяна заметно охладели. Сейчас они восстанавливаются: Лаос заинтересован в привлечении российских предприятий, которые помогли бы модернизировать изношенную инфраструктуру и организовать добычу полезных ископаемых на территории страны. В укреплении экономических отношений с Лаосом и модернизации его инфраструктуры заинтересована и Индия – один из крупнейших торговых партнеров этой страны. Перспективным направлением трехстороннего сотрудничества может стать совместная реализация инфраструктурных проектов: ремонт дорог и оборудования для добычи ресурсов российскими фирмами на индийские средства.

Мьянма, являясь объектом давления западных стран из-за жесткой политики в отношении мусульман-рохинджа, находится сейчас в сложной ситуации. В условиях, когда Мьянма рискует попасть под санкции, трехсторонние форматы приобретают особую ценность. Индия заинтересована в развитии отношений с Мьянмой не только в энергетической (речь прежде всего об участии в разработке газовых месторождений²⁵) и военной сфере, но и в участии в инфраструктурных проектах, таких как прокладка коридора Индия – Юго-Восточ-

²⁴ Shekhar V. India and Indonesia: Reliable Partners in an Uncertain Asia // Asia-Pacific Review. Vol. 17. No. 2. 2010. Pp. 76–98.

²⁵ Twining D. India's Relations with Iran and Myanmar: "Rogue State" or Responsible Democratic Stakeholder? // India Review. Vol. 7. No. 1. 2008. P. 17.

ная Азия и помощь в модернизации портов и дорог. В данном случае Россия, и без того находящаяся под американскими санкциями, могла бы взять на себя реализацию инфраструктурных проектов, в которых объективно заинтересована индийская сторона.

Резюмируя, можно отметить, что страны АСЕАН куда более уязвимы для американского давления, чем страны западной части Индийского океана; при этом их экономический и политический вес в регионе не оставляет России альтернативы, вынуждая выстраивать с ними максимально близкие отношения. В этой схеме партнером России в реализации перечисленных выше трехсторонних проектов может выступить Индия как сторона, которой прямо не угрожают американские санкции; в свою очередь, сама Россия может оказать помощь Индии в странах, которые уже находятся или рискуют оказаться под санкциями.

Япония и Южная Корея

Ситуация с Японией и Южной Кореей гораздо сложнее. Обе страны связаны с США юридически обязывающими договорами, в годы холодной войны входили в состав западного блока. Япония, ко всему прочему, обладает ограниченным суверенитетом, не имея возможности юридически протестовать против размещения американских баз на своей территории и при этом находясь де-факто в состоянии территориального спора с Россией. При этом следует учитывать крайне теплые отношения Японии и Индии, уходящие корнями еще в конец XIX в.

В условиях трансформации мировой системы Москва заинтересована в развитии отношений с Токио и превращении Японии в дружественное, сильное и в полном смысле независимое государство, установление прочных и доверительных отношений с которым могло бы коренным образом изменить обстановку в регионе. В нынешних реалиях такие коренные преобразования маловероятны, однако это не означает, что к ним не стоит стремиться. Трехсторонний диалог Россия – Индия – Япония может помочь сближению позиций наших стран. Проводить его лучше на втором и полуторном треках. Показательно, что Япония является единственной страной Азии, которая вообще ввела санкции, причем Токио сделал это неохотно и под давлением Вашингтона; из этого следует исходить, налаживая связи с Японией.

Ситуация с Южной Кореей иная. Хотя эта страна также находится под фактическим американским контролем, степень ее самостоятельности куда больше. Россия является членом корейской шестерки и заинтересована в нормализации обстановки на Корейском полуострове и привлечении корейского капитала для развития Дальнего

Востока в обмен на поставки углеводородов, необходимые для развития южнокорейской промышленности.

И Япония, и Южная Корея поддерживают с Индией тесные отношения, активно инвестируют в нее, ведут совместные проекты с индийскими банками и компаниями. Втягивание их в трехсторонние форматы, такие как диалог на полуторном и втором треках по вопросам безопасности, строительство судов для обслуживания нефтедобычи (OSV) на месторождениях, в которых участвуют индийские компании («Сахалин-1», Ванкор), привлечение японских и индийских инвестиций в инфраструктурные проекты в портах Дальнего Востока (Владивосток, Находка), пошло бы на пользу как российско-индийским отношениям, так и ситуации в регионе, снизив санкционную остроту.

Островные государства Тихого океана

Наконец, перспективным направлением сотрудничества является взаимодействие с малыми странами Тихого океана в Полинезии, Меланезии и Микронезии, являющимися сейчас полем противоборства США и их союзников, с одной стороны, и КНР – с другой. В настоящий момент в этом регионе ни Россия, ни Индия не имеют стратегических интересов в силу ограниченности ресурсов и возможностей. Определенная заинтересованность Индии объясняется наличием индийской диаспоры на некоторых островах (в первую очередь Фиджи); до последнего времени этот фактор играл незначительную роль в индийской внешней политике, однако Н. Моди после прихода к власти продемонстрировал, что зона стратегических интересов Индии постепенно расширяется и в перспективе может включить и Фиджи²⁶.

В свою очередь, для России малые тихоокеанские государства представляют интерес в основном благодаря голосам в Генассамблее ООН. Необходимо учитывать, однако, что малые страны могут менять позицию, что продемонстрировал пример Тувалу и Вануату, признавших независимость Абхазии и Южной Осетии, но впоследствии отказавшихся от этого решения. В этой связи России необходимо определиться с возможными форматами взаимодействия с малыми островными государствами, выстроив четкую стратегию, выбрав предпочтительные режимы и ключевые страны региона с учетом возможного взаимодействия с КНР и Индией. Крупным плюсом является сравнительно небольшая заинтересованность США в экономиках тихоокеанских стран, что делает маловероятным попадание местных финансовых организаций под санкции, особенно при реализации совместных российско-индийских проектов.

²⁶ Raja Mohan C. Modi's World: Expanding India's Sphere of Influence. New Delhi: Harper Collins India. 2015. Pp. 170-172.

Наиболее перспективным объектом представляется Фиджи в силу наличия крупной индийской диаспоры, удачных условий для туризма и полезных ископаемых. Большим потенциалом обладают совместные гуманитарные проекты, такие как открытие школ и клиник.

Сотрудничество с опорой на Австралию и Новую Зеландию представляется нецелесообразным в связи с явно прозападной позицией этих стран в отношении санкций.

Дальневосточный коридор

Помимо указанных трехсторонних форматов, необходимо упомянуть и о двустороннем – потенциальной оси Индия – Владивосток. Индийский бизнес неоднократно проявлял повышенное внимание к участию в проектах развития Дальнего Востока, однако до сих пор этот интерес оставался нереализованным. В настоящий момент Индия стремится диверсифицировать свое потребление углеводородов, и Россия с ее месторождениями на Сахалине и в Арктике могла бы предоставить ей для этого необходимые возможности. Индийский бизнес сейчас присутствует в месторождении «Сахалин-1» и развивает свое присутствие в Арктике; необходимо активизировать этот процесс.

Между тем Россия заинтересована в привлечении индийского капитала в регион – как самого по себе, так и для того, чтобы создать баланс китайскому влиянию. Для этого, помимо всего прочего, необходимо сформировать собственную концепцию ИТР, которая бы выглядела привлекательно для Индии и стран АСЕАН и сочеталась бы с уже существующими индийской и индонезийской концепциями, представляя Дальний Восток как северо-восточный фланг ИТР, связующее звено с Арктикой и Сибирью.

Выводы

Таким образом, можно резюмировать, что зона сотрудничества России и Индии в перспективе охватывает все побережье Африки и Евразии, омываемое Индийским и Тихим океанами. Наиболее многообещающими являются трехсторонние форматы, которые позволяют сблизить позиции России и стран, находящихся под санкциями США, и обеспечить размывание американского влияния на потенциальных союзников. Индия является слабым звеном в цепи американских санкций, что продемонстрировала история с продажей комплексов С-400. Геополитическое значение Индии для США слишком велико, чтобы ставить под угрозу потенциальный союз с Нью-Дели из-за антироссийских санкций. Как видно из приведенных примеров, наиболее перспективными является реализация проектов, в которых Россия

и Индия имеют богатый опыт сотрудничества: энергетика, военнотехническое сотрудничество, космос. Помимо этого, страны, входившие ранее в советскую зону влияния, заинтересованы в участии российских специалистов в модернизации инфраструктуры; к работе над этими проектами также можно привлечь индийских инженеров и рабочих, имеющих опыт эксплуатации сооружений советской постройки. Востребован и опыт сотрудничества в гуманитарной сфере: открытие школ и больниц, обучение иностранных специалистов в России и Индии, издание литературы на азиатских языках. Санкции, наложенные западными странами на Россию, представляют для нее серьезный вызов, вынуждая искать союзников на востоке. Одним из них является Индия – традиционный российский партнер в Южной Азии, зона интересов которого постоянно расширяется. При этом необходимо учитывать, что выход из-под санкций отнюдь не составляет основного содержания российской политики в отношении Индии. Заинтересованность Москвы в выстраивании отношений с Нью-Дели носит долговременный характер, но санкции затрудняют российско-индийское сотрудничество, поэтому размывание санкционного режима имеет важное значение для отношений двух стран.

ИРАН

Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия¹

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

¹ 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. DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05). URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2018/4/Polis-2018-4-Timofeev.pdf>

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 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 нелинейна. 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 санкций². Однако результаты количественного анализа следует воспринимать с осторожностью. Они чув-

² Bapat N., Tobias H., Kobayashi Yo., Morgan C. Determinants of Sanctions O Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79–98. URL: <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>

ствительны 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 коллег³, Дениела Дрезнера⁴, Сюзан Аллен⁵, Шейн Бонетти⁶, Брайана Ерли⁷, Вильяма Кэмпфера и его коллег⁸, Валентина Крастева⁹ 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 методе¹⁰. В качестве примеров такого подхода для анализа иранского случая могут быть использованы работы Тиса Ван дер Граафа¹¹ и Сюзан Мелуони¹².

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

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

⁴ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755–764. URL: <https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297>

⁵ Allen S. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure // *International Interactions*. 2005. Vol. 31. No. 2. Pp. 117–138. URL: <https://doi.org/10.1080/03050620590950097>

⁶ Bonetti Sh. Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes // *Applied Economics*. 1998. Vol. 30. No. 6. Pp. 805–813. URL: <https://doi.org/10.1080/000368498325507>

⁷ 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. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00143.x>

⁸ 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. URL: <https://doi.org/10.1177/00223433030405002>

⁹ Krustev V. Strategic Demands, Credible Threats and Economic Coercion Outcomes // *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54. No. 1. Pp. 147–174. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00581.x>

¹⁰ Gerring J. *Case-Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press, 2007. 278 p.

¹¹ Graaf Th. Van de. The «Oil Weapon» Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power. — *Middle East Policy*. 2013. Vol. XX. No. 3. Pp. 145–163. URL: <https://doi.org/10.1111/mepo.12040>

¹² Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // *Social Research*. 2015. Vol. 82. No. 4. Pp. 887–911.

санкций. Текущая ситуация коренным образом отличается от политики, приведшей Иран за стол переговоров в 2013 г. Тогда США, 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 работе¹³. 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, военноморская 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 компаний были достаточно

¹³ Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2. С. 26–42.

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 оценивать 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)¹⁴. 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./день¹⁵. Американцы также попытались освободить заложников. Но операция «Ориный 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.).

Как Трамп меняет Иран изнутри

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 пол-

¹⁴ См. Executive Order No. 12170. November 14, 1979.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf> (accessed 03.06.2018);

Executive Order No. 12205. April 7, 1980. Prohibiting Certain Transactions with Iran.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012205.pdf> (accessed 03.06.2018);

Executive Order No. 12211. April 17, 1980. Prohibiting Certain Transactions with Iran.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12211.pdf> (accessed 03.06.2018).

¹⁵ Graaf Th. Van de. The «Oil Weapon» Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX. No. 3. P. 147.

URL: <https://doi.org/10.1111/mepo.12040>

ностью потерян. Формальная отмена санкций не привела к 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 поставщиков¹⁶. 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. и № 13059 от

¹⁶ Ергин Д. Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблицер, 2011. С. 760–763.

19 августа 1997 г.¹⁷ 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*¹⁸. 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 мощ-

¹⁷ Executive Order No. 12957. March 17, 1995.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf> (accessed 03.06.2018);

Executive Order No. 12959. May 9, 1995.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf> (accessed 03.06.2018);

Executive Order No.13059. August 19, 1997.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf> (accessed 03.06.2018).

Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172. August, 1996.

URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf> (accessed 03.06.2018).

¹⁸ Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172.

URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf> (accessed 03.06.2018).

ной международной коалиции стран-инициаторов санкций 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 резолюции¹⁹. 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 допуская аме-

¹⁹ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 96. No. 6. Pp. 1339–1349. URL: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12449>

риканской 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 аэропор-

тах разрешалась их проверка в открытом море, не разрешалось заправлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещенных грузов. Расширялись 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 разработки, 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 трений 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 г. 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 сектора²⁰.

Наконец, еще одним шагом стал принятый в январе 2013 г. Акт о свободе и ядерном нераспространении Ирана (*IFCA*), который вошел в закон PL 112-239²¹. В нем прописывались санкции, так или иначе отраженные в предыдущих законах (например, против судоправладельцев 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 «кнул», 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, нарушивших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов, Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушителей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений

²⁰ Executive Order No. 13590.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13590.pdf> (accessed 03.06.2018).

²¹ Iran Freedom and Nonproliferation Act of 2012. In National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013. PL 112-239. January 2013.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_239.pdf (accessed 03.06.2018).

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./день²². 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, Ирак, Ливия, Нигерия и другие производители нефти стали наращивать свою добычу, захватывая иранскую долю на рынке²³. Такой подход

²² См. Nelson W. Oil Exports Stay Low // *Iran Times*. 20.12.2013.

URL: <http://iran-times.com/oil-exports-stay-low/> (accessed 03.06.2018).

²³ Graaf Th. Van de. The «Oil Weapon» Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // *Middle East Policy*. 2013. Vol. XX. No. 3. Pp. 154–155.

URL: <https://doi.org/10.1111/mepo.12040>

смог на время застопорить иранский механизм адаптации к санкциям через диверсификацию покупателей нефти, политику скидок, поиск альтернативных перевозчиков нефти и использования «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 2231²⁴; 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 США²⁵.

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.

Все это давало повод для беспокойства в Вашингтоне. Еще во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивали на

²⁴ UN Security Council Resolution No. 2231 (2015).

URL: <http://www.un.org/en/sc/2231/restrictions-ballistic.shtml> (accessed 03.06.2018).

²⁵ Executive Order No. 13716.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf (accessed 03.06.2018).

том, что санкции должны быть ужесточены²⁶. 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)²⁷. 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 внимание было уделено иранской программе развития баллистических ракет. Санкции определялись против лиц и организаций, содействующих развитию программы, а президенту вменялось отчитываться

²⁶ Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. P. 898.

²⁷ Iran Nuclear Review Act of 2015. PL 114-17. May, 2015.

URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW114publ17/pdf/PLAW-114publ17.pdf> (accessed 03.06.2018).

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 последствия²⁸.

Главное в решении Д. Трампа с точки зрения санкций — возврат к режиму ограничений, существовавших до подписания СВПД. С учетом значительного Е 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 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.).

²⁸ 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). May 8, 2018.

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

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 глубоким²⁹.

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. 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

²⁹ Шумилин А.И. Иранский узел: сработает ли европейская альтернатива политике США? // Аналитические записки Института Европы РАН. 2018. № 23. С. 1–6.

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 результат³⁰.

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 применение 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.

³⁰ Drezner D. The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations. Cambridge University Press, 1999. 364 p. URL: <https://doi.org/10.1017/CB09780511549366>

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.

Выход США из СВПД и санкции против Ирана: за и против¹

Иван Тимофеев

Вопрос об эффективности новых санкций США против Ирана — одна из наиболее острых интриг для исследователей и практиков санкционной политики. Выход США из СВПД — Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе, стал мощным ударом по многосторонней дипломатии². Сделка была одобрена Советом Безопасности ООН (резолюция 2231³). Наряду с постоянными членами СБ ООН активное участие в разработке плана принял Европейский союз. Для Брюсселя сделка была особенно важна с учётом приверженности ЕС принципам многосторонней дипломатии.

8 мая 2018 года президент США Дональд Трамп принял решение о выходе из сделки⁴. В августе 2018 года он подписал указ 13846 «О возобновлении отдельных санкций против Ирана⁵». В полном объёме они начали действовать 5 ноября 2018 года — администрация Трампа давала полгода на уход с иранского рынка для всех компаний, которые могли попасть под американские ограничения.

Реакция других партнёров по сделке, включая сам Иран, была ожидаемо негативной. США оказались в изоляции, что ставило закономерный вопрос об эффективности новых санкций.

В своё время сами американцы сделали ставку на многостороннее давление на Иран по ядерному вопросу. Вашингтон вводил санкции

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 30 июля 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-svpd-i-sanktsii-protiv/>

² Марьясов А. Можно ли спасти ядерную сделку с Ираном? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 22.06.2018. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/spasti-sdelku/>

³ Резолюция Совета Безопасности ООН 2231 (2015). URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2231(2015))

⁴ 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). May 8, 2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf

⁵ Executive Order 13846 of August 6, 2018. Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran. // U.S. Department of the Treasury. 06.08.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf>

против Тегерана на протяжении долгого времени. Одностороннее давление наносило вред экономике Ирана, но не могло заставить его сменить политический курс.

Поэтому с конца 1990-х годов американцы в растущей степени делали ставку на коалиционную игру против Ирана, используя как своих европейских союзников, так и санкции ООН. Именно благодаря консолидированному давлению ООН, ЕС и США Тегеран пошёл на переговоры, завершившиеся подписанием компромиссного СВПД.

Поэтому демарш Вашингтона в мае 2018 года вызвал ожидаемое удивление — на что рассчитывает Трамп и его администрация? Неужели американцы всерьёз считают, что односторонние меры принесут успех и Тегеран пойдёт на уступки по всем или хотя бы по некоторым из 12 пунктов «ультиматума Помпео»⁶?

С исследовательской точки зрения трудно ожидать, что новый виток американских мер заставит Иран подчиниться требованиям Вашингтона⁷. Однако в политике США есть своя логика — санкции могут нанести Ирану существенный вред и при определённых обстоятельствах спровоцировать внутренние волнения. Новые санкции вводят запрет на импорт иранской нефти, запрещают поставки горючего, вводят финансовую блокаду, ограничивают автомобильный, судоходный, судостроительный и портовый сектора. Финансовые санкции особенно болезненны с учётом доминирования американского доллара в мировых расчётах, так как фактически лишают возможности вести нормальную международную торговлю. Кроме того, США объявили санкции экстерриториальными, то есть американские регуляторы будут наказывать как своих нарушителей, так и зарубежных.

Администрация Трампа, по всей видимости, исходит из следующих предположений:

1. Столкнувшись с возобновлением санкционного режима, Тегеран встаёт перед выбором из двух альтернатив. Первая — разорвать свои обязательства по СВПД и возобновить разработку ядерного оружия. Однако в этом случае Иран гарантированно окажется в изоляции. Как минимум, такой шаг приведёт к возобновлению санкций ООН и ЕС. Как максимум, у США будет легитимный повод вновь поставить вопрос о военных ударах по Ирану с целью остановить ядерную программу. Скорее всего, в Вашингтоне исходят из того, что, свернув свою ядерную программу, Иран не сможет быстро получить ядерное оружие. А значит, вряд ли повторит успех Северной Кореи, которая ведёт торг с позиции сильного, завершив создание ядерных

⁶ Remarks by Secretary of State Michael R. Pompeo // U.S. Department of State.
URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

⁷ См. подробнее Тимофеев И.Н. Санкции против Ирана: опыт применения и перспективы развития. — Полис Политические исследования. 2018. №4. С. 56-71.

зарядов и ракетных носителей. Опасаясь изоляции или агрессии, Тегеран вынужден будет оставаться в рамках СВПД. Иными словами, США ничего не теряют с точки зрения ядерного вопроса — Иран сохраняет по нему статус-кво. Но вместе с тем Вашингтон вновь вводит санкции, подсаживая Тегеран на новые ограничения и выставляя новые требования. В сущности, к такому подходу республиканцы призывали ещё до заключения СВПД. Барак Обама в своё время вступил в жёсткую полемику с Конгрессом и с большим трудом настоял на сделке. Дональд Трамп фактически вернул на повестку дня установки противников Обамы, считая, что Ирану поблажки делать не следует. Наоборот, на Тегеран нужно давить ещё сильнее, добиваясь либо новых уступок, либо обнищания до такой степени, когда народ выйдет на улицы.

2. Исследования влияния санкций на внутреннюю политику страны-цели показывают, что экономические ограничения необязательно приводят к бунтам, переворотам и тем более к демократизации⁸. Действительно, страдает средний класс и незащищённые слои населения, сокращаются ресурсы, падает экономический рост и ухудшается качество жизни. Но связь между санкциями и политическим транзитами — нелинейна. Политическая система может консолидироваться и дать властям ещё большую легитимность. Однако в иранском случае есть важный нюанс. Санкции могут быть более болезненными тогда, когда ущерб от них выше ожидаемого. Или, когда некоторый рост благосостояния сменяется болезненным спадом. При таких условиях связь санкций и социального протеста теоретически может быть более сильной. В любом случае американцам ничего не мешает вновь протестировать эту гипотезу на Иране.

3. Успех СВПД в 2015 году был в определённой степени связан с падением иранского нефтяного экспорта из-за санкций. Тогда американцы смогли добиться падения иранских нефтяных доходов, введя исключения для стран-импортёров. Вашингтон отказался от лобового удара и прямых запретов. Ключевые импортёры освободились от санкций, но обязывались значительно сократить покупку иранской нефти. Этот подход дал большие результаты. Такие импортёры, как страны ЕС, Япония или Индия, существенно сократили свои закупки. С 2018 года США пробуют повторить успех уже на базе односторонних санкций, введя исключения для восьми крупных импортёров иранской нефти. По всей видимости, американцы исходили из того, что у импортёров есть две альтернативы. Первая — продолжать покупать иранскую нефть со скидками, но оказаться под потенциально более дорогостоящими американскими санкциями. Вторая — найти других поставщиков. Второй путь мог оказаться более привле-

⁸ Grauvogel J. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes // *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Pp. 635-65.

кательным. Тем более что большого дефицита на рынке нефти нет, а другие производители могут нарастить объёмы добычи. Иран в этом случае мог просто лишиться своей доли рынка. Впоследствии Вашингтон вообще отменил исключения, ещё больше усилив блокаду иранского нефтяного экспорта.

4. Несмотря на то, что Европейский союз выступил против выхода США из СВПД и возобновил действие Блокирующего статута 1996 года, крупные компании будут сохранять лояльность санкциям США и уйдут из Ирана. За последние 15–20 лет США смогли создать мощный инструмент вторичных санкций. В основном они подразумевают штрафы против компаний, нарушающих американские санкционные режимы. И хотя большинство штрафов получают компании из США, целый ряд компаний из ЕС также оказывались под вторичными санкциями. В особо уязвимом положении находятся банки и финансовые институты. Компании из других стран оказываются перед выбором. Либо продолжать работать на иранском рынке, но тогда подвергаться риску американских штрафов, значительно превышающих прибыль, или даже риску оказаться в SDN-листе. Либо уходить из Ирана, неся убытки, но сохраняя возможность работать на американском рынке и оставаться в долларовой финансовой системе. Выбор крупных компаний очевиден. При этом альтернативная система расчётов с Ираном INSTEX, создаваемая ЕС, находится в зачаточном состоянии и в ближайшем будущем вряд ли сможет что-то изменить для Ирана.

Впрочем, у перечисленных доводов есть и своя обратная сторона.

Во-первых, выход из СВПД подорвал доверие к американской дипломатии. В частности, иранский урок очень важен для Москвы. Он говорит о том, что любые компромиссы с американцами, которые будут подразумевать конкретные уступки в обмен на смягчение или снятие санкций — нежелательны. Особенно если такие уступки являются необратимыми. Нет никаких гарантий, что следующая администрация не вернётся к политике санкций. В руках у США сохраняется мощнейший инструмент нанесения ущерба экономике страны-цели, но сокращаются возможности использовать его для достижения дипломатических целей.

Во-вторых, эрозия СВПД подрывает усилия по нераспространению ракетно-ядерных вооружений. Случай Северной Кореи показывает, что наличие ядерного оружия не отменяет разрушительных санкций, но, по крайней мере, оставляет козыри в переговорном процессе⁹. Тогда как отказ от него приведёт к возобновлению санкций уже под другим предлогом.

⁹ Ланьков А. На пути к ядерному разоружению: какой «худой мир» выберут США и КНДР? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 19.07.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kakoy-khudoy-mir/>

В-третьих, каждый новый эпизод введения санкций заставляет страны-цели приспосабливаться к ним и находить способы адаптации. Срабатывает «эффект обучения». Кроме того, те страны, которые США считают своими конкурентами или соперниками, могут явно или скрытно создавать механизмы адаптации заранее, пока санкции не ввели против них. Они же могут выступать и «чёрными рыцарями», помогая странам-целям держаться на плаву или же отказываясь от помощи американцам.

В-четвёртых, даже если санкции приведут к масштабным протестам и новой революции, большой вопрос, какой будет новая политическая система? Сможет ли Вашингтон контролировать этот процесс и не получит ли он гораздо более враждебный и пассионарный режим?

Игнорирование этих рисков может привести к серьёзным последствиям. Однако остановить маховик новой санкционной войны против Ирана сегодня уже невозможно.

Нефтяной сектор Ирана и очередной виток санкций: адаптация к новым реалиям¹

Алексей Хлебников

Почти четыре года назад после трудных многолетних переговоров было заключено соглашение по иранской ядерной программе — Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД). Тогда многие оценивали его как дипломатический триумф, который позволит Тегерану вернуться в мировую экономику и восстановить свои контакты с Западом. Однако эти выводы оказались поспешными.

Через три года после подписания СВПД, два — после отмены большей части западных экономических санкций и незадолго до озвученного в мае 2018 г. решения Дональда Трампа о выходе из соглашения планы Ирана по оживлению экономики и модернизации нефтяного сектора были все еще далеки от реальности. Тегерану так и не удалось значительно нарастить добычу нефти, улучшить нефтегазовую инфраструктуру и реанимировать экономику.

Причин тому было несколько, включая постоянные ограничения, которые США накладывали на Иран, жесткие сроки восстановления энергетической отрасли, внутренние экономические неурядицы, низкие цены на нефть, а также смену администрации в Белом доме. Все эти факторы в итоге помешали Тегерану оживить энергетику и экономику в целом.

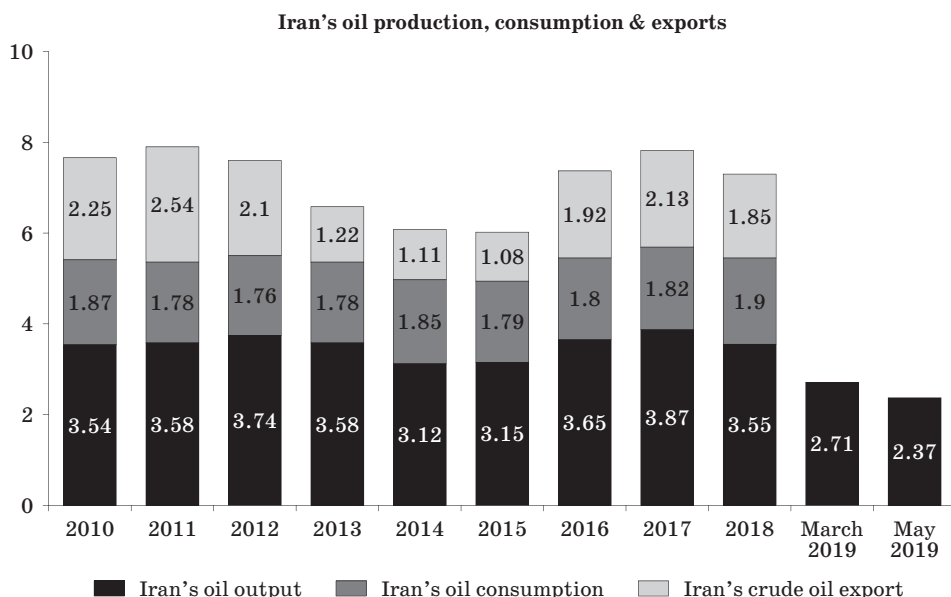
Наконец, решения Д. Трампа о выходе из СВПД (май 2018 г.) и возобновлении антииранских санкций (ноябрь 2018 г.) спутали планы Тегерана по медленному, но верному наращиванию добычи и экспорта нефти, реанимированию ослабленной экономики, а также восстановлению отношений с Западом и возвращению на глобальные рынки.

Флешбеки 2011–2012 гг.

Нынешняя ситуация в определенной степени напоминает период 2011–2012 гг., когда экономика и нефтяная промышленность Ирана находились под экономическими и финансовыми санкциями, целью

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 25 июля 2019 г.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/neftyanoy-sektor-irana-i-ocherednoy-vitok-sanktsiy-adaptatsiya-k-novym-realiyam>

которых было остановить иранскую ядерную программу². Эти санкции вкуче с введенным США и ЕС в июне 2012 г. нефтяным эмбарго больно ударили по иранскому нефтяному сектору и экономике в целом. Поэтому не лишним будет обратиться к тому, какие последствия санкций 2011-2012 гг. повлияли на добычу нефти в ИРИ и ее экспорт.



Источник: Статистический ежегодник ОПЕК 2016, 2018, 2019 гг.

Начиная с 2012 г., добыча нефти в Иране сократилась на 17% (с 3,74 млн баррелей в сутки в 2012 г. до 3,12 млн — в 2014 г.)³, а ее экспорт упал примерно на 60% (с пиковой отметки в 2,5 млн баррелей в сутки до 2012 г. до немногим более 1 млн — в 2013–2015 гг.)⁴.

Нефтяное эмбарго привело к сокращению экспорта иранской нефти ее основным потребителям — в АТР. К 2015 г. поставки нефти из ИРИ в этот регион сократились на 43% (с 1,8 млн баррелей в сутки до 0,9 млн)⁵. Такое падение экспорта на традиционно главный для Ирана рынок серьезно сказалось на объемах его доходов от продажи нефти.

² Fact-sheer: Iran Sanctions // Center for Arms Control and Non-proliferation.

URL: http://armscontrolcenter.org/publications/factsheets/fact_sheet_iran_sanctions/

³ Annual Statistical Bulletin 2016 // OPEC.

URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf

⁴ Annual Statistical Bulletin 2016 // OPEC.

URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf

⁵ Annual Statistical Bulletin 2016 // OPEC.

URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf

Хотя Европа никогда не была крупным потребителем иранской нефти, на нее обычно приходилось порядка 30–35% экспорта этого ресурса из ИРИ. После санкций 2011 г. и введенного годом позже нефтяного эмбарго поставки в Европу рухнули на 87% (с 0,78 млн баррелей в 2011 г. до 0,1 млн — в 2015 г.)⁶. В 2015 г. Тегеран отгрузил в Европу лишь 0,1 млн баррелей нефти — всего 13% от объемов 2011 г. Таким образом, Иран потерял свою нишу на нефтяном рынке, которую быстро заняли Ливия и Нигерия⁷.

Облегчение после СВПД

В январе 2016 г., когда Иран и страны Запада договорились об отмене большей части «ядерных» санкций, включая нефтяное эмбарго, производство нефти в ИРИ начало постепенно расти. Иранские официальные лица неоднократно заявляли, что после заключения соглашения и отмены основных западных санкций и эмбарго страна сможет увеличить добычу на 1 млн баррелей в сутки в течение полугода⁸. Однако этого так и не случилось.

По данным Статистического ежегодника ОПЕК 2019, с момента отмены большей части санкций в январе 2016 г. Иран сумел нарастить добычу нефти на 720 тыс. баррелей в сутки (или на 23%) за два года — с 3,15 млн баррелей в сутки в 2015 г. до 3,87 млн в 2017 г.⁹ Таким образом, Тегерану удалось не только выйти на досанкционные объемы добычи (3,7 млн баррелей в сутки), но и превзойти их, хотя первоначальный план так и не был выполнен.

Тогда у ИРИ все еще были неплохие шансы если не нарастить добычу, то по крайней мере поддерживать ее на уровне 3,9 млн баррелей в сутки. Однако последовавшее решение Вашингтона о выходе из СВПД лишило Тегеран возможности довести добычу до 4 млн баррелей в сутки, как планировало руководство страны.

Положение дел с экспортом нефти из Ирана было немного иным. Тегерану не удалось ни превзойти, ни повторить показатели периода до 2012 г. Тому был ряд глубинных причин.

⁶ Annual Statistical Bulletin 2016 // OPEC.

URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf

⁷ Statistical Pocketbook 2014 // European Commission.

URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_pocketbook.pdf

⁸ Iran Could Add Million More Barrels a Day to the Oil Glut // Bloomberg. 19.03.2015.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-19/iran-can-add-million-barrels-of-oil-fast-but-needs-help-for-more>

⁹ Annual Statistical Bulletin 2016 // OPEC.

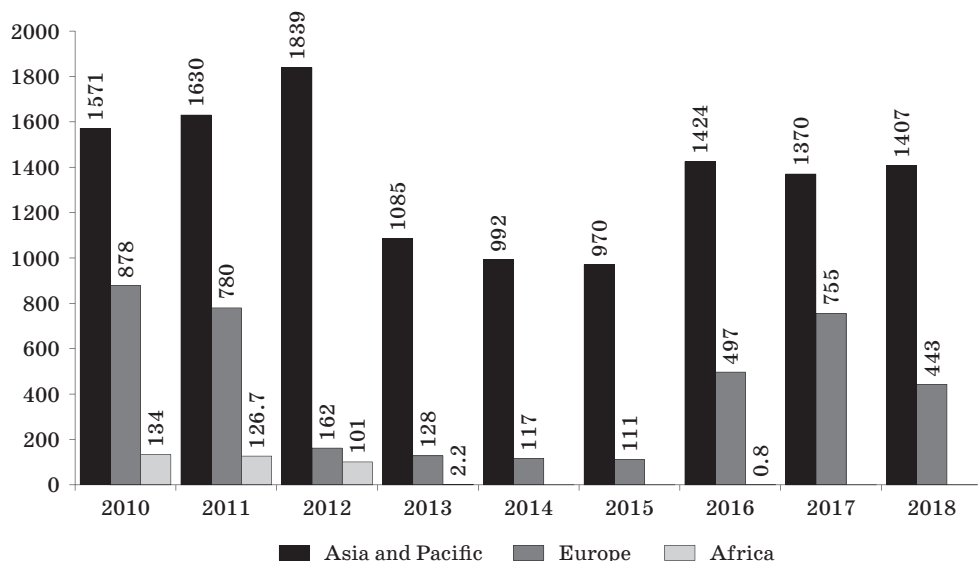
URL: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2016.pdf

Важно помнить, что после отмены санкций нефтедобывающей стране, как правило, очень непросто возвращать свою долю на рынке энергоносителей. Когда такой игрок выбывает с рынка, другие производители занимают его нишу и замещают недостающие объемы поставок. А когда он возвращается, никто из конкурентов по своей воле не даст ему вернуть свою долю. Это обстоятельство сыграло важную роль, не позволив Ирану восстановить досанкционный уровень экспорта нефти; оно вновь скажется и в будущем, когда (если) будут отменены нынешние антииранские санкции США.

Другим важным фактором является внутреннее потребление нефти в Иране, которое неуклонно растет. С 2012 по 2018 гг. оно увеличилось на 8% и достигло показателей в почти 2 млн баррелей в сутки, что мешало Тегерану наращивать экспорт. Для того чтобы удовлетворять и внутренний, и зарубежный спрос, Иран вынужден постоянно увеличивать объемы добычи нефти.

Наконец, США не горят желанием в полной мере восстановить доступ Ирана к долларам, так как это один из немногих эффективных рычагов давления на Тегеран. Именно поэтому еще до заявления Д. Трампа о выходе из СВПД Вашингтон не подпускал Тегеран к внешним финансовым рынкам. Это ограничение не позволяет ИРИ заручиться ресурсами, необходимыми для модернизации своей стареющей нефтепромышленной инфраструктуры, что, в свою очередь, не дает стране наращивать добычу нефти более быстрыми темпами.

Iran's crude oil exports by destination (1000 barrels a day)



Источник: Статистический ежегодник ОПЕК 2016, 2018, 2019.

Как мы видим, Ирану не удалось значительно увеличить ни объемы добычи, ни экспорт нефти.

После 2015 г. Тегеран восстановил поставки нефти на главный для себя рынок (АТР), доведя их до среднего показателя в 1,4 млн баррелей в сутки, что, однако, на 23% меньше, чем в 2012 г. При этом в 2017 г. Иран имел возможность выйти на досанкционные показатели экспорта в Европу, но заявление Д. Трампа в мае 2018 г. поумерило желание европейцев покупать иранскую нефть, вследствие чего ИРИ так и не смогла нарастить свои поставки в Старый Свет.

В 2018 г. Иран отгружал в Европу лишь 0,4 млн баррелей в сутки — на 42% меньше, чем годом ранее. Сегодня представляется очевидным, что ЕС не станет оспаривать решение о введении новых американских санкций, принятое в 2018 г. Европейский союз уже год обещает создать специальный целевой финансовый механизм (SPV) для обхода санкций США и продолжения торговли с Ираном (включая поставки нефти), чтобы сохранить СВПД. Однако до сих пор эти обещания не стали реальностью.

2018 — смена парадигмы

Озвученное в мае 2018 г. решение Д. Трампа о выходе из СВПД и последовавшее за ним возвращение всех антииранских санкций, включая эмбарго на экспорт нефти, стало настоящим переломным моментом.

По сообщениям Международного энергетического агентства (МЭА), после майских санкций США добыча нефти в Иране упала до самого низкого уровня с 1980-х гг.¹⁰ В соответствии с июньским докладом ОПЕК о состоянии рынка нефти, добыча нефти в ИРИ сокращалась на протяжении 2019 г. К маю 2019 г. ее объемы уменьшились на 24% — до 2,37 млн баррелей в сутки. На сегодняшний день нет ни одного фактора, который мог бы обратить эту тенденцию вспять в обозримом будущем, а значит, добыча нефти в Иране, скорее всего, продолжит падать.

То же можно сказать и об экспорте. Полугодовое освобождение от санкций восьми крупнейших покупателей Ирана, включая Китай, Индию, Японию и Южную Корею, истекло в начале мая и уже сказалось на иранских поставках. Источники в отрасли сообщают, что экспорт Тегерана в мае упал до 500 тыс. баррелей в сутки и ниже, то есть, сократился больше, чем вдвое с начала года¹¹.

¹⁰ Iran oil output at lowest since 1980s // Arab News. 14.06.2019.

URL: <http://www.arabnews.com/node/1510851/business-economy>

¹¹ Iran's crude exports slide to 500,000 bpd or less: sources // Reuters. 17.05.2019.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-oil-exports/irans-crude-exports-slide-to-500000-bpd-or-less-sources-idUSKCN1SN2G4>

Адаптация к новым реалиям

Как представляется, в ближайшей перспективе Вашингтон не прекратит свое давление на Тегеран и не ослабит санкции, уже больно ударившие по иранской нефтяной промышленности и экономике в целом. Маловероятно, что США позволят кому-то, даже своим союзникам, игнорировать эти рестрикции.

С политической точки зрения эти обстоятельства делают сегодняшнюю обстановку отличной от предыдущего витка санкций в 2011–2012 гг. Доцент Университета им. Шахида Бехешти Хамидреза Азизи в беседе с РСМД заявил, что в политическом плане нынешняя ситуация намного лучше, чем на предыдущем этапе. «Тогда США и страны Европы единым фронтом выступили против Ирана по ядерной проблеме, а санкции носили международный характер. Сейчас же речь идет только об односторонних санкциях Вашингтона, которые раскритиковали даже европейцы», — сказал он.

Специалист по закупкам нефти *MOL Group* Виктор Катона отмечает, что «в тот момент роль европейских государств была во многом другой — Евросоюз с энтузиазмом воспринял санкции 2011–2012 гг., а сейчас, напротив, оказался в неловком положении молчаливого недовольства, боясь потерять лицо в диалоге с Ираном (который пока не нарушал положений СВПД) и в то же время опасаясь конфронтации с США».

С экономической точки зрения текущая ситуация намного хуже, поскольку сегодняшние санкции очень серьезно ударили по Ирану, а в перспективе могут сказаться как на странах Европы, так и на торговых партнерах Тегерана в Азии. Задачей эмбарго 2012 г. было сокращение экспорта иранской нефти, а не его уничтожение, утверждает В. Катона.

Хотя Иран и разрабатывает некие механизмы по обходу американских санкций (например, продажа нефти через посредников или третьи страны), сегодня нельзя быть уверенными в том, что они принесут свои плоды. «В 2011-2012 гг. США не стремились свести к нулю экспорт нефти из Ирана, а цены тогда были выше, поэтому Тегерану было проще сглаживать негативные последствия санкций», — полагает Хамидрез Азизи. Следовательно, сегодня Иран находится в гораздо более сложном экономическом положении.

Недовольные решением Д. Трампа по отношению к Ирану европейцы до сих пор не могут запустить Инструмент в поддержку валютных операций (*INSTEX*) — целевой финансовый механизм, который позволил бы и дальше вести торговлю с Тегераном¹². Однако вероятность того, что США наложат санкции и на *INSTEX*, а также на компании и государства, которые им воспользуются, делает поведение

заинтересованных в торговле с ИРИ стран весьма осторожным¹³. Иран же, в свою очередь, создал Специальный торгово-финансовый институт, задуманный как визави европейского *INSTEX*, однако теперь Вашингтон может ввести санкции и против него¹⁴.

Иран и крупнейшие покупатели его нефти ищут пути обхода американских санкций и нефтяного эмбарго. Китай — главный потребитель иранской нефти — настаивает на том, что его торговля с ИРИ полностью законна, а США не имеют права вмешиваться. Турция заявила, что не может прекратить контакты со своим соседом. Некоторые аналитики полагают, что Иран может экспортировать нефть для решения гуманитарных задач и осуществлять поставки тайно, тем самым избегая санкций¹⁵.

Виктор Катона считает, что нынешние антииранские санкции действительно носят односторонний характер и пользуются минимальной международной поддержкой. Кроме того, Китай сегодня намного более активно противодействует давлению США, оставаясь одним из крупнейших рынков для поставок иранской нефти после того, как Индия, Южная Корея и Япония заявили о своей всецелой приверженности американским рестрикциям.

В настоящий момент Иран ведет переговоры с КНР, Россией, Индией, Азербайджаном и рядом других государств по поводу двусторонних соглашений о создании валютных механизмов, которые позволили бы обойти санкции Вашингтона. Пока сложно рассуждать о перспективах этих инициатив, однако самим фактом таких переговоров Тегеран явно дает понять, что после долгих лет невыполненных обещаний европейцев о защите иранских экономических интересов он начинает делать ставку на Азию.

Заместитель министра иностранных дел России Сергей Рябков заявил, что Москва будет оказывать Тегерану поддержку при осуществлении экспорта нефти, если механизм ЕС так и не будет запущен. Согласно источникам в отрасли, Россия и Иран договорились о своп-поставках в объеме 100 тыс. баррелей в сутки по модели «нефть в обмен на услуги», что будет означать появление у Тегерана достаточно надежного рынка сбыта.

¹² Russia To Lend Iran A Hand for Exporting Oil // Oil price. 21.06.2019.

URL: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russia-To-Lend-Iran-A-Hand-For-Exporting-Oil.html#>

¹³ This Is How the U.S. Plans to Cripple Iran's Economy // Oil price. 20.06.2019.

URL: <https://oilprice.com/Geopolitics/Asia/This-Is-How-The-US-Plans-To-Cripple-Irans-Economy.html>

¹⁴ U.S. Weighs More Iran Sanctions Over Potential Trade with Europe // Bloomberg. 10.06.2019.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-10/u-s-weighs-more-iran-sanctions-over-potential-trade-with-europe>

¹⁵ Six charts that show how hard US sanctions have hit Iran // BBC News. 10.06.2019.

URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48119109>

Итак, сейчас Иран находится под более мощным экономическим давлением, чем в 2011–2012 гг., однако вместе с тем сегодня большее число глобальных и региональных акторов выступают против нынешней политики США в отношении Ирана. Это позволяет последнему надеяться на более простые пути обхода санкций.

Серьезные вызовы для всех игроков

Хотя нынешняя ситуация частично напоминает историю с предыдущим витком антииранских санкций в 2011–2012 гг., сегодня возникают новые вызовы для всех сторон.

Иран находится в гораздо более сложном экономическом положении — цены на нефть сейчас ниже, чем 7–8 лет назад, к тому же в прошлом году страна пережила ряд серьезных экономических и финансовых потрясений. Даже если обстановка вернется к состоянию периода до мая 2018 г., Ирану будет непросто вернуть свою долю на нефтяном рынке и, таким образом, заполучить средства, необходимые для модернизации энергетического сектора и преодоления экономических трудностей.

Что касается европейских стран и предприятий — с одной стороны, их руки связаны экстерриториальными санкциями и постоянными ограничениями со стороны США. Европейцы даже публично не раз заявляли, что ЕС хочет пойти своим путем. С другой стороны, их слова до сих пор не были претворены в реальные действия, и вряд ли ситуация изменится в ближайшем будущем.

Санкционная политика Вашингтона рано или поздно может навредить его долгосрочным интересам. В последние годы США принуждает своих союзников присоединиться к санкциям в отношении России, Китая, Ирана, Сирии и т.д., что не способствует укреплению партнерских отношений. Безусловно, этот подход не изменит природу взаимодействия между союзниками в краткосрочной перспективе. Однако если США продолжают оказывать давление по иранскому вопросу на своих партнеров (вкуче с уже существующими ограничениями в отношении России, КНР, Сирии и других стран), есть опасность, что это вызовет неприятие союзников. Кроме того, остается неясным, какие механизмы Вашингтон планирует использовать для имплементации «вторичных» санкций и какие стимулы он предложит своим партнерам для отказа от иранской нефти. В противном случае Соединенным Штатам придется действовать против партнеров — Ирака, Турции, Индии и др. — что в итоге может дать противоположный эффект и подтолкнет их к укреплению контактов с другими центрами силы в противовес чрезмерному давлению США.

Кроме того, постоянная пикировка между Тегераном и Вашингтоном сильно накаляет двусторонние отношения. Seriously возросла опасность их эскалации; это также влияет на целый ряд других сюжетов: мировые цены на нефть, кризис в Сирии, конфронтацию Ирана с Саудовской Аравией и Израилем, взаимодействие России и США и т.д. С учетом всех этих потенциальных рисков ситуация видится намного более взрывоопасной, чем в 2011–2012 гг., а перспективы того, что Иран выйдет из нее победителем, представляются менее реалистичными.

Влияние санкций ООН и США на политическую элиту Ирака¹

Руслан Мамедов, Владимир Морозов

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” примера данного санкционного режима, но и тем, насколько он повлиял на траекторию дальнейшего развития санкционной политики США и ООН.

В соответствующем научном дискурсе принято считать (Brzoska, 2003), что санкции в отношении режима Ирака времен правления С. Хусейна стали последним примером использования т.н. “всеобъемлющих” санкций (comprehensive sanctions) (Drezner, 2011). 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 стороны – недостаточность механизма “всеобъемлющих” санкций. Результа-

¹ Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» (Мамедов Р.Ш., Морозов В.А. (2019) Влияние санкций ООН на политическую элиту Ирака // Вестник МГИМО-Университета. Т. 13. № 1. С. 129–148. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-1-70-129-146.) URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/1276/1020>

том этого стал поиск новых форм санкционного давления в отношении стран и режимов, демонстрирующих по мнению международного сообщества “нежелательное поведения”, что привело к переходу к т.н. “таргетированным” или “умным” санкциям (targeted, smart sanctions).

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) 12722². 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 №661 (от 6 августа 1990 г.)³ в связи с отказом выполнить положения резолюции СБ ООН №660 (от 2 августа 1990 г.)⁴. Указанные в резолюции №661 меры имели широкий характер, представляя собой последний пример использова-

² U.S. Department of the Treasury (1990) Executive order № 12722 Blocking Iraqi Government Property and Prohibiting Transactions with Iraq. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12722.pdf> (дата обращения 20.05.2019).

³ ООН. 1990. Резолюция Совета Безопасности ООН №661. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/661\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/661(1990)) (дата обращения 20.05.2019).

⁴ ООН. 1990. Резолюция Совета Безопасности ООН №660. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/660\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/660(1990)) (дата обращения 20.05.2019).

ния всеобъемлющих ограничительных мер со стороны ООН. Среди всех мер наиболее чувствительными мерами 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 №665⁵ (де-факто, устанавливавшая режим морской блокады Ирака), 669⁶ (впервые был поднят вопрос о необходимости устранения последствий ущерба от санкций в отношении Ирака для третьих стран), и, наконец, 687⁷, которая обозначила 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 №692⁸, рассматривавшей вопрос создания специального компенсационного фонда).

Основными целями санкций Совета Безопасности ООН в отношении Ирака, являлось с одной стороны – попытка заставить правительство С. Хусейна отказаться от оккупации Кувейта и возместить все связанные с оккупацией издержки официальному правительству страны. С другой стороны – санкции были направлены на ограничение доступа Ирака к вооружениям и 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 Ирака (Drezner, 1998). Вместе с тем, резолюция СБ ООН №661 не предусматривала конкретный список 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 товаров и услуг. При этом, достаточно быстро обнаружились 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 юриди-

⁵ ООН. 1990. Резолюция Совета Безопасности ООН №665. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/665\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/665(1990)) (дата обращения 20.05.2019).

⁶ ООН. 1990. Резолюция Совета Безопасности ООН №669. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/669\(1990\)](https://undocs.org/ru/S/RES/669(1990)) (дата обращения 20.05.2019).

⁷ ООН. 1991. Резолюция Совета Безопасности ООН №687. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/687\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/687(1991)) (дата обращения 20.05.2019).

⁸ ООН. 1991. Резолюция Совета Безопасности ООН №692. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/692\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/692(1991)) (дата обращения 20.05.2019).

ческое 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, наконец, 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 экспорта⁹ и 60% ВВП. В результате санкций в соответствии с резолюцией 661 добыча нефти снизилась с 3,5 млн барр нефти в день в июле 1990 г. до 350 тыс. барр нефти в день в июле 1991 г., что не покрывало даже внутренние потребности страны в энергоресурсах¹⁰. 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 долларов к 1996 г. В свою очередь безработица выросла до 50% трудоспособного населения¹¹. Иными словами, в условиях полной зависимости страны от нефтяных доходов, санкции привели к де-факто 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 Генерального секретаря ООН М. Ахтисаари¹². В результате конфликта и последовавших санкций снабжение населения продовольствием снизилось на 70,5%. Нехватка продовольствия в свою очередь совпала с перебоями в водоснабжении, разрушением электростанций и нехваткой топлива, а также с перебоями в поставках сырья для сельского хозяйства (в первую очередь – семян и скота). Стоит отметить, что доклад

⁹ CIA Library. 2004. Iraq Economic Data (1989–2003). Regime Finance and Procurement – Annex D. URL: https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html (дата обращения 20.05.2019)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ismael T. Y., Ismael J. S. 2005. Whither Iraq? Beyond Saddam, Sanctions and Occupation. *Third World Quarterly*. 26(4–5). P. 609–629.

¹² United Nations (1991) 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. URL: <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf> (дата обращения 20.05.2019).

был опубликован сразу после окончания боевых действий и многие из описанных 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 зависимость государственных доходов 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 разрушены, 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 нехватки медицинского обеспечения детская смертность выросла почти в 2 раза с 47 случаев на 1000 новорожденных в 1984–85 гг. до 108 случаев на 1000 новорожденных в 1994–1995 гг., в то время как смертность детей в возрасте до 5 лет выросла почти в 3 раза с 56 до 131 случая на 1000 человек¹³.

Другой немаловажный фактор – обеспечение населения продовольствием. Учитывая крайне высокую степень зависимости от импортного продовольствия, а также катастрофическое падение доходов от экспорта в результате санкций, правительство Ирака смогло обеспечить дневной рацион в объеме не более 1300 ккал на человека в день к 1996 г.¹⁴ В 1994–95 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 12% в 1991 г. до 23% к 1996 г.). Стоит отметить, что тема влияния санкций на уровень детской смертности впоследствии стала предметом спекуляций. ЮНИСЕФ в 1999 г. сообщала, что итогом санкций ООН против Ирака стала смерть более 500 тыс. детей¹⁵. В дальнейшем предпринимались попытки проверки и разоблачения данной информации как недостоверной¹⁶.

На фоне негативного влияния, оказываемого ограничительными мерами, осуществлялась модификация санкционного режима в отношении Ирака с целью устранения недостатков режима санкций, вве-

¹³ Ali M.M. 2000. Sanctions and Childhood Mortality in Iraq. *The Lancet*. 355(9218). P. 1851–1857.

¹⁴ Ismael T.Y., Ismael J. S. 2005. Whither Iraq? Beyond Saddam, Sanctions and Occupation. *Third World Quarterly*. 26(4–5). P. 609–629.

¹⁵ UNICEF. 1999 Iraq Child and Maternal Morbidity Surveys.

¹⁶ Spagat M. 2010. Truth and Death In Iraq Under Sanctions. *Significance*. The Royal Statistical Society. P. 106–120.

денных в рамках резолюции №661. Резолюция СБ ООН №706¹⁷ 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 № 712¹⁸ 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 №778¹⁹.

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 №986²⁰, которая впоследствии позволила начать т.н. программу “Нефть в обмен на продовольствие” (Oil-for-Food Programme). В отличие от предыдущих резолюций, разрешавших экспорт иракской нефти, резолюция 986 устанавливала 2 основных канала экспорта нефти Ираком – по трубопроводу Киркук-Юмурталык из Ирака на территорию Турции и с нефтяного терминала Мина-аль-Бакр. Помимо этого, разрешался экспорт в Ирак технологий и оборудования, необходимых для поддержания работы указанного трубопровода.

Программа “Нефть в обмен на продовольствие” продлилась в течение 13 т.н. “фаз”, с 10 декабря 1996 г. по 3 июня 2003 г. Отмечается²¹, 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 медикаментов. Тем не менее, утверждается, реализации программы была сопряжена, как с поставкой некачественных продуктов питания и медикаментов, так и широко распространенной коррупцией²². Проведенные исследования²³ указывают, что в течение 8–12

¹⁷ ООН. 1991. Резолюция Совета Безопасности ООН №706. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/706\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/706(1991)) (дата обращения 20.05.2019).

¹⁸ ООН. 1992. Резолюция Совета Безопасности ООН №712. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/712\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/712(1991)) (дата обращения 20.05.2019).

¹⁹ ООН. 1992. Резолюция Совета Безопасности ООН №778. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/778\(1992\)](https://undocs.org/ru/S/RES/778(1992)) (дата обращения 20.05.2019).

²⁰ ООН. 1995. Резолюция Совета Безопасности ООН №986. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/986\(1995\)](https://undocs.org/ru/S/RES/986(1995)) (дата обращения 20.05.2019).

²¹ Mazaheri N. 2010. Iraq and the Domestic Political Effects of Economic Sanctions. *Middle East Journal*. 64(2). P. 254–268

²² Heaton P. 2005. Oil for What? Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council. *Journal of Economic Perspectives*. 19(4). P. 193–206.

²³ Jeong Y., Weiner R.J. 2012. Who Bribes? Evidence from the United Nations' Oil-for-Food Program. *Strategic Management Journal*. Vol. 33. P. 1363–1383.

фазы программы (2000–2002 гг.) 138 из 169 компании, покупавших иракскую нефть в рамках программы ООН выплатили до 229 млн долл США в рамках взяток представителям правительства Ирака²⁴.

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, беспокоившим все без исключения правительства 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 санкций международного сообщества – 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 составляющей жизни общества, что вылилось в восстания в феврале-апреле 1991 г. в различных частях страны. Стала формироваться политическая оппозиция режиму. В октябре 1991 г. из числа светских представителей шиитов и курдов в 1991 г. был создан исполнительный совет Иракского национального конгресса (ИНК) во главе со проживавшим на Западе иракским банкиром Ахмадом Чалаби, который затем стал одной из ключевых фигур в свержении режима в 2003 г.²⁵ 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 стал проживавший в Лондоне бывший партийный деятель Баас Ийяд Аллауи (стал премьер-министром Ирака после свержения С. Хусейна в 2003 г.). ИНС получала 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 оппозиционных правительству Ирака в 1980-е и 1990-е гг. сил требует определения части религиозной элиты страны и уточнения иранского фактора. В течение 1980-х гг. была

²⁴ Jeong Y., Weiner R.J. 2012. Who Bribes? Evidence from the United Nations' Oil-for-Food Program. *Strategic Management Journal*. Vol. 33. P. 1363–1383.

²⁵ Khadduri M., Ghareeb, E. 1997. *War in the Gulf, 1990-91: The Iraq-Kuwait Conflict and Its Implications*. Oxford University Press. 190 p.

развязана и продолжалась ирано-иракская война 1980–1988 г. (или Первая война в Персидском заливе)²⁶. Новое руководство Ирака, во главе которого в 1979 г. встал президент С. Хусейн, видело в произошедшей в Иране исламской революции (также в 1979 г.) угрозу иракской государственности. Сами новые иранские лидеры объявили об «экспорте революции», и Ирак, конечно, мог ими рассматриваться в качестве одной из стран с благоприятными их целям условиями. Для Ирака частью причин войны 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 ту дискриминируемую со стороны правительства Ирака 1980-х гг. часть шиитов страны. При этом такое отношение руководства Ирака в отношении шиитов иранского происхождения 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 (на них проживало около сотни человек арабского населения), что стало причиной до сих пор неурегулированного территориального спора между ОАЭ и Ираном, власти Ирака приняли решение о депортации из страны около 40 тыс. чел. иракских курдов-фейли (шииты) и 60 тыс. чел. жителей Ирака иранского происхождения. Волны депортации в дальнейшем только нарастали и усилились во время ирано-иракской войны. Этот процесс обрел и правовую базу, ввиду принятия Советом революционного командования Ирака соответствующего решения № 666 от 7 мая 1980 г. Фиксируется, что всего от 200 тыс. чел. до 1 млн. чел. проживавших в Ираке иранцев или иракских граждан иранского происхождения было изгнано из страны²⁷.

Мнение части шиитского населения Ирака в дискриминации со стороны правительства привело к развитию подпольных сил шиитского политического активизма. Среди шиитских политических сил в первую очередь стоит упомянуть созданную еще в 1950-е гг. и затем запрещенную правительством Ирака Партию исламского призыва (Даава). Называвшийся ее идейным вдохновителем влиятельнейший шиитский богослов М. Б. ас-Садр открыто поддержал исламскую революцию в Иране и призвал следовать иранскому примеру. Это 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 поддерж-

²⁶ Rajae F. 1993. *The Iran-Iraq War: The Politics of Aggression*. University Press of Florida. 259 p.

²⁷ Osman O. 2015. *Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920*. Routledge. 358 p.

кой идей ас-Садра его сестру – А. ас-Садр. Так оппозиционное движение обрело мучеников до сих пор особо 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 одним из ключевых игроков на иракском политическом пространстве. С 1980-х гг. само иракское государство становилось все более подозрительным к своему шиитскому населению, а осуществлявшиеся им репрессии только расширяло базу недовольных режимом шиитоцентричных движений²⁸.

Руководство Исламской Республики Иран того времени рассчитывало на широкую поддержку шиитов Ирака. Однако все же массово этого не произошло, 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 подчеркиваем арабской идентичности шиитов Ирака и противопоставлял их – арабов – персам.²⁹ Тем не менее именно во время ирано-иракской войны были заложены основы для дальнейшей подрывной деятельности против С. Хусейна внутри 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 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. В 1996 г. на территории Курдистана, который фактически был свободен от саддамовского управления, началась борьба между Демократической партией Курдистана (ДПК) и Патриотическим союзом Курдистана (ПСК), что дало возможность С. Хусейну вмешаться и разгромить курдов. Американцы в ответ провели операцию «Удар в пустыне», что оставило С. Хусейна от дальнейшего наращивания насилия.

Ирак продолжал находиться в состоянии блокады – наложенных на него 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 приводило к репрессиям и лишало доступа части элиты к распределению

²⁸ Hashemi N., Postel D. 2017. Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East. Oxford University Press. 320 p.

²⁹ Metz H.C. 1990. Iraq: A Country Study. Federal Research Division. Library of the U.S. Congress. 302 p.

ставших ограниченными ресурсов, что вело к усилению находившихся в изгнании оппозиционных сил, особенно при обретении ими внешних доноров.

США в свою очередь использовали не только экономический, 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, связанное 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 властной элиты Ирака приводили к двум параллельным процессам – рекрутирование в элиту наиболее лояльных президенту личностей (в том числе из числа представителей его клана Альбу Насир и родного города Тикрита) и ее консолидации вокруг фигуры президента. Эти же процессы определили в свою очередь то, что С. Хусейн стал опираться на группы населения 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 эксперты³⁰. Так, считалось, что Ирак будет вынужден пойти на серьезные уступки уже по выводу своих сил из Кувейта в 1991 г. Однако стало очевидным, что Ирак был подготовлен к различного рода сценариям и возникшим в результате санкций проблемам и рискам, заранее приняв меры в том числе и по вопросу продовольственной безопасности для 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 эти риски заставили бы власть менять курс и, как и того хотели США, изменили бы «поведение режима». Однако в иракских реалиях правящая элита взяла курс на удовлетворение запросов и нужд суннитского населе-

³⁰ Clawson P. 1993. How Has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990-93. National Defense University. 97 p.

ния, которое стало традиционным элементом опоры режима, и в то же время оказалась способна не допустить критического уровня всеобщего недовольства, путем предоставления части простейших услуг. В период кризисов иракские власти осуществляли меньшее вмешательство в экономику, что приводило к выживанию населения и относительному накоплению капитала. Однако как только С. Хусейн был убежден, что угрозы миновали, государство снова переходило к жесткому контролю³¹.

Это касалось и кадровой политики. Например, после завершения боевых действий и последовавшего подавления шиитских восстаний в марте 1991 г. С. Хусейн назначил премьер-министром политика шиитского происхождения С. Хаммади. С. Хаммади, ставший соратником Саддама по партии Баас ещё с 1940-х г., 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 Саддам стремился показать свою 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 по причине здоровья)³². На его место С. Хусейн назначил другого шиита, высокопоставленного политического деятеля М. Х. аз-Зубейди (премьер-министр Ирака с 1991 по 1993 гг.). Аз-Зубейди также принимал участие в подавлении восстания на шиитском юге страны после того, как коалиция во главе с США разгромила иракскую армию в 1991 г. Хотя, конечно, основную скрипку 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 эти 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 приглашать к управлению технократов, то вопросы безопасности и консультации президента находились в руках его тикритского клана и приближенных ему по партии лиц с самого начала их восхождения к власти.

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 значи-

³¹ Clawson P. 1993. How Has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990–93. National Defense University. 97 p.

³² International Herald Tribune. 2007. Saddam's ally, former Iraqi Baath party leader and prime minister, dies. Available at: <https://web.archive.org/web/20070320031800/http://www.iht.com/articles/ap/2007/03/16/africa/ME-GEN-Iraq-Obit-Hammadi.php> (accessed 20.05.2019).

мость в определении повестки сильно снизилась. В списке SDN клану ат-Тикрити уделено особое внимание³³.

Однако стоит отметить, что ат-Тикрити была не единственной подсанкционной фамилией. Скорее такой список позволяет заключить, что С. Хусейн видел выживаемость режима за теми структурами, которые возглавили представители его клана. Посты в руководстве министерств и ведомств в сферах, не относящихся непосредственно к безопасности, могли занимать не связанные исключительно родственными узами с кланом Тикрити персоналии³⁴.

Формирование списка SDN показывает, что связанные с «тикритским» кланом президента Ирака С. Хусейна персоналии занимали в основном позиции в сфере безопасности. Американцы стремились не допустить возможность реализации финансовых схем через этих лиц. Это хотя и ограничивало ресурсы элиты, но все же ключевым ударом были санкции в отношении нефтяной отрасли, банковской сферы и запрет на морские перевозки³⁵. Значимым показателем влияния

³³ В списке помимо самого С. Хусейна ат-Тикрити, также находились: Рукан 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. Саттар 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. Саддам Хусейн, старший сын С. Хусейна, возглавлял военизированную организацию «Федainya Саддама»; А. Махмуд ат-Тикрити, секретарь президента, ключевой советник и др.

³⁴ 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-Базаз, министр образования; Сафа аль-Хабуби, министр нефти; Хамид Юсеф аль-Хаммади, министр культуры и информации; Иссам Рашид аль-Хувейш, глава Центрального банка; 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.

³⁵ Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. 2017. Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации. Terra Economicus. 15(3). С. 56–72.

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-Маджида³⁶. Находясь в Иордании, Хусейн Камиль заявил о своей готовности сотрудничать с Иранским национальным конгрессом, однако оппозиция в изгнании не стала с ним вести переговоры. Таким образом проблемой стал не только подрыв клановых связей режима, но и высокопоставленный уровень и информированность самих бежавших. Хусейн Камиль занимал пост министра военной промышленности и был наиболее осведомленной личностью о состоянии этой стратегически важной отрасли, включая программы развития оружия массового уничтожения.

Этот раскол произошел после восстания суннитских племен начала 1995 г. и 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 присоединились племена Шаммар и Албу Нимр³⁷. Движение расширилось и стало называться Союз иракских племен, которое 19 июня 1995 г. публично призвало объединению усилий с находившимся в изгнании и поддерживавшемся до того американцами Иракским национальным конгрессом. Однако ввиду разразившихся ранее боевых действий между ДПК и ПСК американцы отстранились от занятия принципиальной поддержки курдов и Иракского национального конгресса. Таким образом С. Хусейну не было необходимости отвлекать 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 «Федайин Саддам».

Ввиду экономических и внутривластных проблем президент С. Хусейн, заняв еще и пост премьер-министра, начал изменения в правительстве. Ситуация для некогда всемогущего министра обороны Али Хасана аль-Маджида ухудшилась еще до побега его племян-

³⁶ Independent. 2003. General Ali Hassan al-Majid. URL: <https://www.independent.co.uk/news/obituaries/general-ali-hassan-al-majid-36418.html> (accessed 20.05.2019).

³⁷ Wurmser D. 1999. Tyranny's Ally: America's Failure to Defeat Saddam Hussein. Aei Press. 150 p.

ников. В июле 1995 г. С. Хусейн отстранил его от должности³⁸. Ранее в мае того же года Хусейн снял с поста министра внутренних дел своего единоутробного брата Ватбана Ибрахима ат-Тикрити, назначив его на символический пост советника президента³⁹. Тем не менее другой единоутробный брат Саддама Сабави Ибрахим ат-Тикрити еще сохранял свой пост во главе Управления общей разведки Ирака⁴⁰. 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 % на выборах, которые не были признаны 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 назывался экономическим «царем» Ирака⁴¹. Двумя другими ключевыми созидателями экономической политики были министр нефти К. Тахер аль-Урайби и министр торговли Х. Али⁴². Технократы были инструментально полезны президенту в его диалоге с международным сообществом и привлекались в качестве показательных жестов. Особенно это проявилось во время необходимости подготовки к соглашению и реализации программы «нефть в обмен на продовольствие» 1996 г.

Во время 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 действия программы станет первым шагом к постепенному снятию эмбарго. Хотя и это было маловероятно, но присутствовало общее понимание того, что соглашение обозначило 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-м г. в иракскую политику возвращается бывший премьером с марта по сентябрь 1991 г. С. Хаммади. Он становится спикером иракского парламента, обладая богатым политическим опытом, служа в различных министерствах, включая министерство нефти и иностранных дел. Ранее Хаммади уже состоял на позиции спикера пар-

³⁸ Cordesman A.H. 1997. Iraq: Sanctions And Beyond. New York, Routledge. 416 p.

³⁹ Baram A. 1995. Turmoil in Iraq: The Regimes #2 Defects. Middle East Quarterly. December. P. 15–21.

⁴⁰ Cordesman A.H. 1997. Iraq: Sanctions And Beyond. New York, Routledge. 416 p.

⁴¹ CIA Directorate of Intelligence (1987) Iraq's Tikritis: Power Base of Saddam Hussein.

URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88T00096R000400540002-8.pdf> (accessed 20.05.2019).

⁴² Ibid.

ламенту 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 добавляли устойчивости и авторитета властям. Трения между шиитскими религиозными элитами Ирака и режимом С. Хусейна продолжались и дальше. В 1999 г. после убийства авторитетного шиитского религиозного деятеля М. Садика ас-Садра, которое скорее всего было заказом С. Хусейна, в районе Ирака Саддам-сити развернулись серьезные демонстрации, названные как «Иракское восстание». Оно запомнилось также как «интифада Садра» 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 восстание в итоге было подавлено⁴³.

В 2001 г. внезапно скончался великий аятолла С. Хусейн Бахр аль-Улюм. Его погребение в тот же день вызвало подозрение в том, что он погиб не естественной смертью. Трое других ключевых шиитских религиозных лидера – аятоллы аль-Буруджирди, аль-Гарави и ас-Садр – были убиты в 1998-1999-м гг. Начиная с 1980-х гг. и усиливаясь в 1990-е гг. оппозиция в изгнании (или контрэлиты) испытывала все большее влияние и доминирование со стороны курдских этноцентричных и шиитских конфессиональноцентричных политических сил. Лица в оппозиции, которые считали необходимым сохранение гомогенизованности и централизованности видения иракского национализма, чем далее, тем более уступали позиции этноконфессионально заряженным политическим силам⁴⁴.

Р.М. Нуреев и Е.Г. Бусыгин справедливо замечают: «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 вмешательства»⁴⁵. Действительно, санкции привели к ограничению финансовых возможностей Ирака и его элиты. А в купе с точечными и растянутыми во времени бомбардировками, перманентными подрывными действиями они ослабили боеспособность вооруженных сил Ирака, поскольку их модернизация и новые поставки были невозможны. «Стратегические интересы США в 1990-е и 2000-е гг. оста-

⁴³ Raphaeli N. 2004. Understanding Muqtada al-Sadr. *Middle East Quarterly*. 11(4). P. 33–42.

⁴⁴ Hashemi N., Postel D. 2017. *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*. Oxford University Press. 320 p.

⁴⁵ Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. 2017. Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации. *Terra Economicus*. 15(3). С. 56–72.

вались 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 Ирак обладал особым вниманием американцев.

В октябре 1998 г. палата представителей и сенат США приняли Закон об освобождении Ирака (Iraq Liberation Act, ILA)⁴⁶. 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»⁴⁷. Он был подписан президентом США Биллом Клинтонем, и предполагал своей целью 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 по Ираку. В феврале 1999 г. президент США обозначил следующие оппозиционные группы для оказания помощи согласно Закону: Иракское национальное согласие, 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 прошел Закон, названный «Иракская резолюция 2002 г.». Иракская резолюция или «Резолюция по разрешению на применение военной силы против Ирака 2002 г.» (The Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002), уполномочила президента США Дж. Бушу 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. Режим обладал возможностью реагировать на внутренние вызовы, несмотря на внешние угрозы и удушающие санкции. Только силовое вмешательство извне – нако-

⁴⁶ U.S. Congress (1998) Iraq Liberation Act of 1998. URL: <https://www.congress.gov/105/plaws/publ338/PLAW-105publ338.pdf> (дата обращения 20.05.2019).

⁴⁷ Ibid.

пившийся 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 до того 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 передачи власти в их руки).

Санкционный режим США и ООН 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 90-х гг. целых групп населения 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 способна организовать единую структуру и была раздроблена, что объяснялось разницей во взглядах между ее спонсорами (Ираном, Заливом, США, Великобританией и др.). Тем не менее совпадение интересов оппозиции режиму С. Хусейна с политикой США, обусловленное не только израильским лобби, но внутривнутриполитическими причинами, привели к организации американцами вторжения 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.

КИТАЙ

Китайское решение на санкции США может создать прецедент¹

Андрей Кортунов

США ввели новые санкции в отношении Китая. На этот раз они непосредственно затронули департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР и его руководителя Ли Шанфу. Данному ведомству будет отказано в выдаче экспортных лицензий и в проведении операций с американской финансовой системой. Также будут заблокированы активы, находящиеся под юрисдикцией США. Ограничительные меры были введены за покупку Пекином у Москвы десяти истребителей Су-35 в конце 2017 г. и нескольких систем С-400 в начале 2018 г.²

Здесь можно отметить несколько интересных моментов. В принципе, Китай — не единственная страна, которая закупает системы С-400, однако именно это государство было выбрано Соединенными Штатами в качестве демонстрации решимости использовать санкции в подобных случаях. Это, конечно, определенный сигнал другим партнерам, которые закупают вооружение у Москвы. Наверное, сейчас это решение внимательно изучают в Анкаре, поскольку Турция также ведет переговоры о покупке С-400. Сейчас, естественно, мяч находится на стороне китайского поля, и мы посмотрим, какие будут реакции на ограничительные меры.

Надо сказать, что еще начиная с первых санкций, которые были объявлены после известных событий на площади Тяньаньмэнь, Китай довольно сдержанно реагирует на санкционное давление. Пекин

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 21 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kitayskoereshenie-na-sanktsii-ssha-mozhet-sozdat-pretседent/?sphrase_id=22211251

² За покупку вооружений у России США «наказали» Китай санкциями // ИА REGNUM. 21.09.2018. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2486231.html>

традиционно предпочитает избегать симметричных ответов и старается по возможности сохранять открытость и не менять условия взаимодействия со своими западными партнерами. Сейчас, конечно, китайское решение может создать своего рода прецедент. Посмотрим, будет ли китайское правительство продолжать свою линию или же все-таки предпримет какие-то ответные меры, например, касающиеся американо-китайского военного сотрудничества. Могут быть ограничены контакты, сокращены обмены и пр.

Конечно, китайцы в очередной раз могут воздержаться от резких ответных мер. Но даже если на поверхности ничего не изменится, безусловно, введение очередных санкций — это подрыв доверия и изменение в худшую сторону общей атмосферы в двусторонних отношениях.

США традиционно придавали большое значение диалогу по вопросам стратегической стабильности — пытались втянуть Китай в обсуждение вопросов военных доктрин, особенно в ядерной сфере, а также содействовать более широкому обмену информацией, приобщая таким образом Пекин к американской стратегической культуре. Данная задача считалась важным направлением работы американской дипломатии и американских военных. Хотя, конечно, американцы часто жаловались на закрытость китайской стороны, на то, что китайцы не идут на масштабный диалог. Были надежды, что, может быть, на определенном этапе дело дойдет даже до подключения Китая к двусторонним российско-американским переговорам по ограничению стратегических вооружений. Понятно, что ориентир был не на ближайшее будущее, а на отдаленную перспективу. Сейчас, с учетом того, что российско-американский механизм во многом разрушен и непонятны будущие соглашения, а также на фоне того, что администрация Трампа отказывается от некоторых обязательств своих предшественников, например, по Ирану, у Китая появляются сомнения в том, насколько продуктивным является такое сотрудничество.

По всей видимости, Россия должна проанализировать новые ограничительные меры против Китая в контексте общего обострения американо-китайских отношений, начала торговой войны между США и Китаем и некоего разочарования со стороны администрации Трампа о возможности установления конструктивного сотрудничества с Пекином.

Большая мишень: стоит ли ждать американских санкций против КНР?¹

Иван Тимофеев

Китайские и российские компании уже подверглись американским санкциями за связи с Северной Кореей. Американцы хотят заставить КНР и Россию проявить большую энергию в давлении на Северную Корею и рассматривают санкции против них как одну из мер. Дальнейшая эскалация со стороны Пхеньяна рискует привести к непреднамеренным следствиям — развитию санкционной политики Вашингтона в отношении Пекина и Москвы. Это затруднит взаимодействие по корейской ракетно-ядерной проблеме. И что более важно — сдвинет механизм нарастающего противостояния США и КНР. Такой поворот пока имеет зачаточные формы. Но последствия могут быть глобальными.

В России осталось практически незамеченным недавнее появление в чёрном списке министерства финансов США (*Specially Designated Nationals And Blocked Persons List*) российских лиц и компаний, которые, по мнению американского ведомства, взаимодействуют с Северной Кореей по ракетно-ядерной проблематике. На фоне масштабного санкционного закона, обновление списка министерства финансов — поистине капля в море. Для находящейся под жёстким санкционным прессингом России появление в списке новых лиц и компаний — рутинное явление. Хотя северокорейский сюжет здесь является новым. Москва традиционно была настроена на взаимодействие с Вашингтоном по Северной Корее. Мы привыкли ассоциировать санкции преимущественно с украинским вопросом, Сирией и другими горячими точками в отношениях с США.

Гораздо важнее то, что в списке министерства финансов в августе оказались китайские компании. Хотя речь не идёт о санкциях против китайского государства как такового, действия министерства финансов в Пекине восприняли критически. Очередной виток эскалации корейского вопроса вполне может привести к дальнейшим попыткам американцев надавить на Пекин. Цель — скорректировать

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 5 сентября 2017 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/mishen-sanktsii-knr/>

его политику в отношении КНДР, заставить Китай отказаться от поддержки Северной Кореи или усилить давление на неё. Поэтому список министерства финансов вполне могут пополнить новые китайские компании и граждане КНР. Заодно с ними там могут оказаться и россияне.

Насколько же вероятна санкционная эскалация со стороны США? Чем санкции в отношении Китая отличаются от санкций в адрес России? Насколько далеко пойдёт Вашингтон?

Американская политика санкций в её текущем виде отличается от санкций 1990-х и начала 2000-х гг. Если раньше основным средством санкционного давления была торговля, то теперь санкции перекочевали в основном в финансовую сферу. Сегодня они базируются на трёх китах: значительной роли доллара в мировой торговле, способности США выступать в роли глобального технологического хаба (а значит — влиять на поставки и движение технологий), а также на репутации зарубежных компаний в борьбе за американский рынок. Последняя составляющая важна в силу большого объёма американского рынка. Любая компания может быть поставлена перед выбором — либо американский рынок, либо, например, иранский. Такая связка была достаточно успешна против Тегерана. По крайней мере в США принято считать, что санкции помогли усадить Иран за стол переговоров.

В таком же виде она была применена и против России. США ударили по возможности рефинансировать российский долг, заблокировали поставки для сырьевых отраслей и активно манипулируют репутационным фактором. Американцам удалось создать весьма внушительную международную санкционную коалицию. В краткосрочной перспективе эти меры ощущаются слабо. Но они, как считают в Америке, будут болезненными в будущем, по мере износа фондов и ухода из России крупных компаний. Для России (как и для Ирана) плохим фактором является хрупкость и односторонность экономики. Эффект санкций может быть многократно увеличен колебанием конъюнктуры на мировых рынках сырья. Как раз в эти периоды санкции наиболее ощутимы. Важно и то, что Россия не может дать эффективный экономический ответ на санкции. Для США российский ответ будет безболезненным в силу относительной слабости нашей экономики. А значит налагать их на Россию можно практически безнаказанно.

Однако опыт экономической войны против России примечателен другим. Пока ни одна из политических целей санкций не достигнута. Более того, их наращивание и законодательное закрепление лишь ужесточило политическую позицию Москвы. Украина, Сирия, «права человека» — ни по одному из этих вопросов Россия принципиально не идёт на уступки. Санкции учат россиян проявлять изворотли-

вость в поиске технологий, привлечении денег и диверсификации экономики. Политическая система на фоне санкций консолидировалась. Более того, именно Москва превратилась в главного лоббиста нового мирового порядка. Результат всех этих усилий неочевиден. Но он точно расходится с изначальным «планом» разработчиков санкций (если такой «план» вообще был)².

Совершенно другая картина складывается с КНР. В США разговоры о возможных санкциях против Китая ведутся давно. Поводов предостаточно. Самые серьёзные — кибершпионаж и активность в Южно-Китайском море (ЮКМ). Администрация Барака Обамы старалась сглаживать острые углы и избегала резких действий. Даже когда китайские хакеры получили доступ к персональным данным 20 млн граждан США, Обама замял скандал. Ворчание Вашингтона и его союзников по поводу насыпных островов и военной инфраструктуры в ЮКМ Китай доброжелательно проигнорировал, жёстко «отжимая» из зоны островов зарубежные рыболовные суда. В вопросе ЮКМ Пекин одержал хлесткую победу и умудрился сохранить нетронутыми выгодные для себя экономические связи с Америкой. Теперь в список претензий добавляется корейский вопрос.

Однако Китай — не Россия. Вводя санкции, американцам придётся серьёзно подумать. Во-первых, уровень взаимозависимости двух экономик велик, в отличие от минимальных экономических связей с Россией. Удар по Китаю окажет обратный эффект на американцев. Проблемы экономики КНР — это теперь и проблемы экономики США, не говоря о глобальных последствиях. Во-вторых, внутри США будет непросто добиться консенсуса в отношении санкций против Пекина. Это Россию можно дружно громить на заседаниях Конгресса, набирая репутационные очки. С Китаем так не выйдет, ведь на него завязаны рабочие места и серьёзные интересы бизнеса. В-третьих, против Китая будет сложно сколотить международную коалицию. Ведь в Азии на торговлю с КНР ориентированы практически все крупные экономики. Это против России можно было быстро сгенерировать евро-атлантическую солидарность (хотя и здесь недовольство некоторых игроков всё сильнее). В случае с КНР коалиция развалится ещё до её создания. В-четвёртых, экономика КНР обладает высоким уровнем диверсификации. Санкции не получится умножить за счёт конъюнктуры рынков. В отличие от уязвимой России. Наконец, в-пятых, КНР может ответить весьма болезненно и просто-напросто уже сточить свою позицию, в перспективе подорвав и доверие к доллару³.

² См. об этом Feaver, Peter and Lorber, Eric. The Sanctions Myth // The National Interest. 2015. July/August.

³ Эти доводы, в частности, рассматривали в следующей работе: Cooper, Zack and Eric Lorber. Sanctioning the Dragon // The National Interest. 2016. March/April.

В этом пятом пункте у КНР и России — сходные случаи. Давление на них вряд ли принесёт ожидаемые политические результаты. Тем более что китайцы вполне разумно указывают на то, что экономика и корейский вопрос — это принципиально разные корзины, и связывать их бессмысленно.

Все эти доводы, вероятно, заставили бы американцев ограничиться точечными уколами в адрес компаний или отдельных лиц, как и было сделано в августе министерством финансов. Однако есть важный фактор неопределённости — президент Дональд Трамп. Его политическая энергия и особое отношение к КНР вполне могут привести в действие более серьёзные санкции с последующим эффектом домино. Трудно сказать, какими могут быть последствия. Но решение северокорейской ракетно-ядерной проблемы будет застопорено совершенно точно.

Неприкосновенный запас: насколько реальны прямые санкции США против КНР¹

Иван Тимофеев

После прихода в Белый дом Дональда Трампа тема торговой войны США с Китаем заняла прочное место в заголовках глобальных СМИ. Американский президент настойчиво добивается выравнивания торгового баланса, повышая тарифы на китайский импорт, Пекин принимает ответные меры. Трамп пытается добиться уверенной победы, заключив с КНР большую сделку и определив новые правила игры.

Одновременно все громче звучит сюжет экономических санкций. Многие наблюдатели смешивают понятие санкций и торговых войн. Их можно понять: в США тематика экономических отношений с Китаем в последнее время политизируется. КНР объявляется одним из вызовов национальной безопасности наряду с Россией. Все громче звучат опасения, что китайский технологический рывок угрожает конкурентоспособности американской экономики, поэтому торговая война часто комментируется с политическим подтекстом. А так как Вашингтон сегодня все чаще использует экономические санкции для решения внешнеполитических задач, торговые войны и санкции причудливым образом объединяются в одно целое.

Другими средствами

Тем не менее, такое смешение искажает реальную картину. Торговые войны и санкции — разные вещи. Первые направлены на повышение конкурентоспособности национального бизнеса, то есть преследуют в основном экономические цели. Вторые являются инструментом власти и принуждения, средством заставить страну-цель изменить свою внутреннюю или внешнюю политику. В случае торговых войн ключевым инструментом является регулирование тарифов. В случае

¹ Материал основан на докладе, представленном к конференции Валдайского клуба, РСПП и Российско-американского совета делового сотрудничества: «Экономическое сотрудничество России и США в условиях неопределенности». Впервые опубликовано на сайте РБК, 13 марта 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/13/03/2019/5c87b41f9a7947387968323f>

санкций — ограничительные меры: заморозка активов, штрафы, торговые запреты, финансовые ограничения и т.п. В правовом плане торговые войны и санкции также разделены, причем в США с их легалистской культурой — особенно четко.

Поэтому было бы ошибкой подводить под один знаменатель отношения США с Китаем и с Россией. В первом случае речь пока идет в основном о торговой войне. Во втором — преимущественно о санкциях. По сравнению с торговыми войнами санкции гораздо более инерционны, токсичны для бизнеса и разрушительны для двусторонних отношений. Торговую войну повернуть вспять проще, и она менее опасна для политических отношений.

Впрочем, сбрасывать санкции со счетов в отношениях Вашингтона и Пекина вряд ли стоит. В США уже давно идет дискуссия о возможности более активного использования санкций для сдерживания Китая.

Еще в 1989 году, после событий на площади Тяньаньмэнь, США и ЕС применили против Китая широкий набор санкционных мер. Большинство из них было отменено в 1990-х под влиянием огромных темпов роста китайской экономики и объективной заинтересованности западного бизнеса в КНР. Кроме того, в Вашингтоне считали, что укрепление рыночных отношений поможет демократизации Китая. К тому же санкции оказывали минимальное воздействие на китайскую экономику и утратили свой политический смысл. В октябре 2000 года конгресс принял закон PL 106-286 «О нормальных торговых отношениях с КНР», сохранивший лишь ограничения на поставки вооружений и некоторых чувствительных товаров, и технологий.

Санкционные удары

Сегодня можно говорить о двух типах санкций, которые США используют против КНР. Первый — внесение в черные списки (SDN и другие списки Минфина США) компаний и физических лиц, которые замешаны в нарушении американских и международных санкционных режимов. Сегодня в их числе 150 юридических и физических лиц. Значительное их число проходит по северокорейской линии и проблеме нераспространения ядерного оружия, ряд случаев связан с Ираном и Сирией. В тот же список попал департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР, купивший у России истребители и системы ПВО и попавший в черный список за нарушение хорошо известного у нас закона CAATSA. Наряду с китайскими организациями и гражданами в списке можно найти филиалы иностранных компаний, которые работают в КНР и попадают под те или иные санкционные нормы США. В их числе, например, «дочка»

ВЭБа VEB Asia Ltd, которая проходит по украинскому санкционному пакету, но в силу своего расположения в Гонконге попадает в китайский список. Там же можно найти и «Белнефтехим», у которого есть офис в Пекине и который числится в программе санкций против белорусских властей.

Китай обычно холодно реагирует, когда его граждане и организации попадают на карандаш американского регулятора. Однако ответные меры, как правило, не принимает. Число китайцев в американских списках пока невелико, а ущерб экономике практически нулевой.

Второй тип санкций — штраф для компаний, которые осуществляют транзакции с подсанкционными организациями и физическими лицами. Штрафы могут дополняться требованиями, такими как внедрение программ комплаенс, обучение персонала соблюдению американского законодательства, увольнение сотрудников, по чьей вине произошли нарушения и т.п. Подавляющее число таких санкций используется Минфином США против собственно американских фирм, а также компаний ЕС, Японии и других развитых стран. За последние десять лет было только два санкционных дела с участием китайских компаний, а на остальные страны пришлось около 200.

Наиболее резонансным, конечно, было дело ведущей китайской телекоммуникационной компании ZTE. Решение по нему было вынесено в марте 2017 года, причем кроме Минфина разбирательство вели Министерство юстиции и Министерство торговли США. Китайская компания обвинялась в преднамеренной и спланированной поставке американских комплектующих в Иран в нарушение режима санкций. Минфину компания должна была выплатить более \$100 млн, а Министерству торговли — более \$1 млрд. Другое разбирательство завершилось в декабре 2018-го. Китайская компания Jereh Group реэкспортировала в Иран оборудование для добычи нефти. Однако в сравнении с ZTE объем ее сделок был небольшой. Минфин потребовал с нее лишь \$2,7 млн.

Сейчас набирает обороты скандал вокруг китайской Huawei. Ее также обвиняют в преднамеренном нарушении санкций против Ирана. Масла в огонь подлил арест в Канаде по запросу США финансового директора компании Мэн Ваньчжоу. В самих США процесс сопровождается ростом антикитайских настроений в конгрессе и острыми заявлениями о китайской угрозе. По всей видимости, в Пекине это восприняли как вызов и сделали соответствующие выводы. Впрочем, дело не завершено, и давать оценки о его влиянии на другие фирмы из КНР рано. Обычно китайские компании внимательно относятся к санкционным режимам США и стараются их не нарушать.

Однако лояльность китайского бизнеса не снимает стратегических вопросов для Вашингтона — в какой степени и как именно ис-

пользовать санкции против КНР, если политическое влияние Пекина будет нарастать, а противоречия с США — углубляться. Ответ вряд ли утешителен для Белого дома: Китай накопил большой запас прочности, и масштабные санкции против него едва ли будут эффективными. Против Пекина весьма сложно будет сформировать международную коалицию, сопоставимую с антироссийской. С КНР такой подход не сработает — слишком сильным будет противодействие бизнеса, да и Китай может крайне жестко ответить. Поэтому в ближайшее время Вашингтон и Пекин будут выяснять отношения в формате торговой войны, оставляя серьезные санкции про запас.

Материал основан на докладе, представленном к конференции Валдайского клуба, РСПП и Российско-американского совета делового сотрудничества: «Экономическое сотрудничество России и США в условиях неопределенности».

Торговая война и санкции: иллюзорная связь¹

Иван Тимофеев

Подписание первого пакета документов в рамках торгового соглашения между КНР и США стало серьёзным шагом к перемирию в торговой войне между двумя экономическими гигантами. Пекин дал обязательства по объёмам экспорта из США на ближайшие два года, а Вашингтон отказался вводить новые пошлины. Правда, оставив в силе уже действующие до подписания следующего пакета. Впрочем, затишье в торговой войне мало что даст для снижения риска санкций США против КНР.

Ключевое отличие санкций от торговых войн — наличие конкретных политических целей. Вводя экономические ограничения, страна-инициатор пытается заставить страну-цель сменить свой политический курс или принять выгодное ей решение. Конечно, политизировать можно и торговые войны. Но их инструментарий отличается от санкций. В случае торговых войн речь идёт в основном о тарифах и обязательствах по объёму торговли. Тогда как в случае санкций — о запрете сделок с теми или иными компаниями и лицами, ограничениях на поставки товаров и услуг, финансовых рестрикциях и других малоприятных шагах. В США к тому же есть и чёткое ведомственное разделение между торговой политикой и политикой санкций. Хотя Министерство торговли и входящее в его состав Бюро международной безопасности являются частью санкционной машины, большая часть функций в области санкций всё же лежит на Министерстве финансов и Государственном департаменте.

В сухом остатке — политику санкций нужно рассматривать в контексте политических проблем и требований. На сегодняшний день у США в адрес КНР есть несколько таких требований. Первое — радикально сократить или вообще остановить партнёрство с Ираном в тех секторах, на которые США наложили санкции. Главным образом, речь идёт о покупке иранской нефти, а также поставках в Иран

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 7 февраля 2020 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/torgovaya-voyna-i-sanktsii-illyuzornaya-svyaz/>

оборудования с американскими компонентами. Второе — заставить Китай играть по американским правилам в области телекоммуникаций, а в перспективе и в высокотехнологичном секторе в целом. Третье — повлиять на политику КНР в Гонконге и других регионах страны через тематику прав человека и демократии. Четвёртое — сдерживать амбиции Китая в Южно-Китайском море. За этими требованиями стоит и более широкий контекст нарастающего соперничества Вашингтона и Пекина. Причём упор на такое соперничество делает именно американская сторона, тогда как Китай пытается выиграть время, не ввязываясь в открытую конфронтацию и замаять существующие противоречия.

Хорошей новостью для китайского бизнеса стало исключение компаний Cosco Shipping Tanker и шести других компаний из SDN-листа Минфина США². Компания попала в SDN вместе с пятью другими фирмами 25 сентября 2019 г. за перевозку иранской нефти³. Для любой крупной международной компании попадание в SDN чревато тяжёлыми последствиями, если не разорением. В этом случае перевозчик сталкивается с трудностями буквально на каждом шагу — от отказов банков осуществлять оплату услуг до невозможности использовать портовую и ремонтную инфраструктуру за рубежом. Санкции против китайской компании отразились и на российской компании «Новатэк», которая смогла оперативно уладить проблему с использованием танкеров⁴. Вместе с тем, в SDN остаётся ряд других компаний, попавших туда в сентябре прошлого года. В частности, из списка не исключена Cosco Shipping Tanker Seaman SHP MGMT. Там же остаются Pegasus 88 Limited, Kunlun Shipping и Kunlun Holding Company, а также China Concord Petroleum. Частичное освобождение китайских перевозчиков из SDN-листа можно связать с позитивным тоном отношений января 2020 г. Однако связь между санкциями и торговой сделкой всё же весьма условна. Освобождая одну часть компаний и сохраняя в SDN другую часть, США посылают недвусмысленный сигнал к соблюдению режима американских санкций против Ирана. Не исключено, что американцам удастся добиться хотя бы тактического успеха. Иранские поставки нефти выгодны Китаю. Но они вряд ли являются жизненной необходимостью. Тогда как ущерб для крупных компаний принесёт более серьёзные потери, в сравне-

² Iran-related Designations Removals and Designation Update; Non-proliferation Designation Update // U.S. Department of the Treasury. 31.01.2020. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200131.aspx>

³ Iran-related Designations; Issuance of Iran-related Frequently Asked Question // U.S. Department of the Treasury. 25.09.2019. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190925.aspx>

⁴ NOVATEK Issues Update on Arc7 LNG Tankers // NOVATEK. 22.10.2019. URL: http://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=3507

нии с выгодами от дешёвой нефти из Ирана. Пекин может поддерживать Тегеран из политических соображений. Но пока не очевидно, готов ли Китай портить отношения с США ради Ирана.

В области телекоммуникация США уже давно перешли в санкционное наступление. Формальным поводом здесь тоже был иранский сюжет. Китайские компании ZTE и Huawei⁵ американцы обвиняли в поставках оборудования в Иран с американскими компонентами⁶. Конгресс дал полномочия исполнительной власти вводить ограничения на покупку оборудования Huawei и ZTE государственными органами⁷. 15 мая 2019 г. президент США ввёл исполнительный указ 13873 о защите информационных и телекоммуникационных технологий, а Министерство торговли внесло Huawei в свои чёрные списки⁸. Хотя Минторг и выпустил Генеральную лицензию, позволявшую временно работать с компанией, она понесла серьёзный репутационный ущерб и до сих пор находится в подвешенном состоянии в отношениях с американскими партнёрами⁹. Китайские компании повсеместно подвергаются репутационной атаке со стороны государственных структур США¹⁰. Торговая сделка пока никак не повлияла на санкции против телекоммуникационных компаний.

Торговые соглашения вряд ли затронут и санкции по тематике прав человека. Подписанные Дональдом Трампом санкционные законы против КНР после протестов в Гонконге вряд ли нанесут большой экономический ущерб¹¹. Однако они имели политический резонанс и рассматривались Китаем как вмешательство во внутренние дела. Прямая увязка демократической тематики с торговлей в настоящее время практически невозможна. Санкции на данном треке будут жить своей жизнью. Наконец по Южно-Китайскому морю ситуация пока остаётся стабильной и санкциями не омрачается. Однако в экс-

⁵ Enforcement information for March // U.S. Department of the Treasury. 07.03.2017.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte.pdf

⁶ Department of Commerce Announces the Addition of Huawei Technologies Co. Ltd. to the Entity List // U.S. Department of Commerce. 15.05.2019. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/05/department-commerce-announces-addition-huawei-technologies-co-ltd>

⁷ H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. 115th Congress (2017-2018). The U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text#toc-H4350A53097BD46409287451A50C4F397>

⁸ Executive Order No. 13873. May 15, 2019. Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain. // Federal Register. 15.05.2019.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>

⁹ Department of Commerce Issues Limited Exemptions on Huawei Products // U.S. Department of Commerce. 20.05.2019. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/05/department-commerce-issues-limited-exemptions-huawei-products>

¹⁰ Твиттер «США по-русски».

URL: <https://twitter.com/USApoRusski/status/1218127103402684416?s=19>

¹¹ H.R.3289 - Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019. 116th Congress (2019-2020). The U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3289/text>

пертном сообществе США вопрос обсуждался, поэтому и здесь могут возникнуть санкционные эпизоды¹².

Иными словами, связь между торговыми отношениями и санкциями вряд ли стоит переоценивать. Применение санкций — самостоятельное направление, связанное с политическими вопросами. В запасе у КНР есть целый ряд возможностей для ответа. Обострение отношений столь крупных игроков несёт риски для глобальной экономики. Они могут повлиять и на Россию¹³.

¹² Z. Cooper, E. Lorber. Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior // LAWFARE. March 13, 2016. URL: <https://www.lawfareblog.com/sanctioning-dragon-using-statecraft-shape-chinese-behavior>

¹³ R. Nephew. China and economic sanctions: Where does Washington have leverage? // Brookings Institution. September 2019. URL: <https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/>

КНДР

Санкции против КНДР и российские интересы: нет ли противоречия?¹

Георгий Толорая, Любовь Яковлева

Сценарий, когда ситуация на Корейском полуострове переходит от обострения и эскалации в результате проведения КНДР ядерных испытаний и ракетных запусков к диалогу и нормализации, а затем вновь к росту напряженности и новому обострению, повторяется с неизбежностью смены сезонов. Такая ситуация не может не отражаться на динамике российско-северокорейских отношений. До недавнего времени, тем не менее, можно было говорить о положительной динамике развития двустороннего сотрудничества, которое заметно активизировалось в 2014–2015 гг. и начало обретать реальное наполнение. Были надежды и на положительные сдвиги в рамках трехстороннего сотрудничества, в частности, на присоединение южнокорейского транспортного консорциума (*POSCO, Hyundai Merchant Marine* и *Korail*) к проекту российско-северокорейского СП «РасонКонтранс». Однако в свете последних событий это исключено — в начале февраля 2016 г. Южная Корея объявила о прекращении на неопределенный срок переговоров о присоединении к проекту².

Следует признать, что северокорейский руководитель превысил пределы терпения даже невразумительно настроенных к КНДР стран, создавая своими действиями предлог для препятствования продвижению их национальных интересов в регионе. Так, в связи с вызывающими действиями КНДР в начале 2016 г. изменился общий градус подхода России к взаимодействию с Пхеньяном. На смену благожела-

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 2 марта 2016 г. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsiiprotiv-kndr-i-rossiyskie-interesy-net-li-protivorech/>

² S. Korea suspends logistics project with N. Korea, Russia: sources // Yonhap News Agency. 11.02.2016. URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20160211003600315>

тельно-нейтральному подходу пришел негативный настрой со стороны как официальных кругов, так и общественного мнения. Вместе с тем, Россия не может допустить ухудшения взаимоотношений с северо-корейским руководством в результате слишком жесткой критики Пхеньяна – опыт показывает, что это приводит лишь к снижению нашей роли для других участников корейского урегулирования.

Северокорейское ядерное испытание и ракетный запуск в начале 2016 г. не могли не повлечь за собой ответных мер со стороны международного сообщества. Так, 26 февраля 2016 г. США представили в Совете Безопасности ООН (СБ ООН) проект резолюции по расширению санкций в отношении КНДР, включающий самые жесткие за последние 20 лет меры. Помимо расширения списка объектов санкций (включены еще 17 официальных лиц и 12 учреждений КНДР, связанных с ядерной и ракетной программами, в том числе Управление военной разведки, Министерство атомной энергетики и Государственное управление по освоению космоса) документ предусматривает, что все грузы, направляющиеся в КНДР и из нее, должны подвергаться обязательным инспекциям, вводит запрет на продажу КНДР обычных вооружений, поставки авиационного топлива (без изъятий для гражданских нужд), что безусловно приведет к росту его дефицита в стране. В частности, вероятно, создаст дополнительные трудности для работы северокорейской авиакомпании *Air Koryo*. Кроме того, предлагается ввести ограничение ее доступа в воздушное пространство стран-членов ООН.

Самой ощутимой для КНДР мерой может стать ограничение импорта северокорейского угля, золота, титана, редкоземельных минералов и «его полный запрет в некоторых случаях».

Это ограничение, очевидно, окажет едва ли не самый разрушительный эффект и на осуществление российских проектов в Северной Корее, сделает по большей части бессмысленной саму модель, на которой сегодня строится двустороннее сотрудничество — «российские инвестиции и поставки в обмен на доступ к природным ресурсам КНДР». Именно эта предложенная российской стороной модель должна была стать гарантом возврата российских инвестиций и, по сути, является единственным доступным для КНДР способом расчета в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Именно эта модель положена в основу поиска взаимовыгодных вариантов возобновления технико-экономического содействия в реконструкции северокорейских предприятий электроэнергетики и металлургии — сферах, признанных наиболее важными в российско-северокорейском сотрудничестве на ближайшую перспективу.

Кроме того, планируется расширение санкций в отношении банков и иностранных активов КНДР, что может способствовать возник-

новению еще больших препятствий в осуществлении взаиморасчетов. Российские банки теперь уже вряд ли решатся на операции с КНДР — а через них проходят и операции по гуманитарному сотрудничеству ...

Проект резолюции также предусматривает обязанность государств высылать северокорейских дипломатов, причастных к «незаконной активности» Пхеньяна.

Таким образом, такая резолюция, по сути, поставит крест на наиболее крупных и важных для России проектах в КНДР. Россия признает необходимость ответных мер со стороны международного сообщества в лице СБ ООН ввиду явных нарушений Пхеньяном принятых им ранее резолюций. Однако она не может отказаться от защиты своих экономических интересов в КНДР и связанных с ними возможностей в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). В связи с этим представляется невозможным согласие с предусматриваемыми американским документом мерами, которые не относятся напрямую к ракетно-ядерной деятельности КНДР.

Кроме того, Россия выступает против любых односторонних санкций в дополнение к тем, что принимаются СБ ООН. При этом санкции не должны быть «чрезмерными», создающими риск резкого ухудшения экономической обстановки в КНДР, что может привести к росту нестабильности в непосредственной близости от наших границ.

Корейское замирение: что делать России?¹

Георгий Толорая

Итоги третьего в этом [2018 — *Прим. ред.*] году межкорейского саммита в Пхеньяне с первого взгляда впечатляют. Встреча продемонстрировала небывалый уровень взаимопонимания лидеров Севера и Юга.

Подписана очередная декларация, продвигающая положения, согласованные на первых встречах весной (Пханмунджомская декларация).

Заключено беспрецедентное и весьма конкретное соглашение, ограничивающее опасную военную деятельность: стороны договорились прекратить военные учения вблизи границы, особенно в спорной морской акватории в Желтом (Западном) море, сократить вооружённые силы и вооружения в демилитаризованной зоне, в буквальном смысле «зачехлить стволы» и др. То есть, две Кореи договорились о начальной фазе контроля за вооружёнными силами и вооружениями. Само по себе это еще не гарантия предотвращения конфликта, но существенно снижает возможность его случайного развязывания.

Намечены серьезные меры по развитию межкорейского сотрудничества. Они направлены на «развитие экономики сбалансированным путем», то есть торговлю и инвестиции.

Запланированы проведение церемонии соединения железных и автодорог до конца года, нормализация работы Кэсонского промышленного комплекса (где находятся предприятия с южнокорейским участием) на границе двух стран.

Особого внимания заслуживает перспектива формирования специальной экономической зоны в Желтом море, где у КНДР и РК существует давний территориальный спор — это было бы идеальным его решением (впрочем, об этом договаривались еще в 2007 г.)

А на восточной стороне полуострова условлено создать специальную туристическую зону.

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 24 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/koreyskoezamirenie-chtodelat-rossii/?sphrase_id=22211790

Примечательны и конкретные договоренности о сотрудничестве в медицине и экологии, в том числе в совместной борьбе с инфекционными заболеваниями и проблемой дефорестации в КНДР.

Впрочем, есть «маленькое препятствие» — сохраняющиеся и даже усиливающиеся санкции против КНДР. И это препятствие нельзя преодолеть без серьезных политических сдвигов.

Более реальна перспектива реализации проектов гуманитарной направленности, таких как создание постоянного канала взаимодействия разделенных семей (что особенно важно для южнокорейской публики) культурные обмены и совместные празднования памятных дат.

Из достигнутых договоренностей я бы особенно выделил одну — намерение подать заявку на совместное проведение Олимпиады 2032 г. То есть РК признала, что не рассчитывает, как это было все последние годы, на падение режима в КНДР и что Север и Юг будут раздельно существовать и через 15 лет.

Особый ажиотаж вызвало согласие Ким Чен Ына впервые посетить Сеул. Раньше такая поездка казалась для него небезопасной.

Южнокорейский Президент впервые получил возможность «без цензуры» обратиться к пусть и специально подобранной, но многочисленной аудитории — 150 тыс. зрителям массовых гимнастических упражнений. Его проникнутая духом корейского национализма речь и особенно слова о стремлении к совместному миру и процветанию разделенной на протяжении 70 лет нации, думаю, найдут резонанс среди населения КНДР, тоже настроенного на «мирное будущее».

Скептики, правда, сразу нашли изъян в «миссии Мун Чжэ Ина». Они хотели бы, чтобы главным итогом поездки президента РК в Пхеньян стало «продвижение денуклеаризации». Об этом в декларации отбекаемо сказано лишь в пятом пункте — условлено «превратить Корейский полуостров в зону мира, свободную от ядерного оружия и ядерной угрозы (ссылка на ядерные силы США — *прим. авт.*) и без отлагательств обеспечить необходимое практическое продвижение к этой цели».

Ким Чен Ын в «порядке доброй воли» объявил о готовности к демонтажу ракетного полигона в Тхончанни в присутствии иностранных экспертов (что важно, в качестве прецедента для устранения главного препятствия в процессе ядерного разоружения КНДР — проблемы верификации). Беспрецедентным стало заявление Ким Чен Ына о готовности закрыть и демонтировать главный ядерный центр страны в Ненбене. Правда, при условии реализации США шагов по выполнению согласованных на июньском корейско-американском саммите в Сингапуре договоренностей.

Интересно, что дата подписания Пхеньянской декларации (19 сентября) — это юбилей Совместного заявления шести стран

2005 г., которое предусматривало гораздо более конкретные обязательства противоборствующих сторон, в том числе прекращение КНДР ядерной деятельности.

КНДР явно выступает сегодня с гораздо более сильных, чем в 2005 г., позиций. Так что, реалистично говоря, согласие на включение этого положения — явное стремление северян «подыграть» Мун Чжэ Ину, так как понятно, что ядерный вопрос находится исключительно в сфере отношений с США, и северяне проявили тут гибкость. Существует надежда на то, что Мун Чже Ину удастся уговорить Трампа на более реалистичный подход к переговорам.

Вашингтон, однако, не отступает от требований предваряющей всякие уступки со своей стороны «полной декларации ядерной деятельности и объектов» КНДР (то есть хочет бесплатно получить важнейшую стратегическую информацию, подрывающую обороноспособность КНДР) при сохранении линии на «максимальное давление» на Север.

Мун Чжэ-ин, таким образом, взял на себя неблагодарную роль «сводни» в попытках сблизить противоположные позиции США и КНДР в диалоге и возобновить его. Однако, по меткому выражению наблюдателей, оказался в положении таксиста, которому удалось усадить ссорящуюся парочку в машину, но совершенно непонятно, куда ехать, да и скандалить пассажиры пока не перестали.

Так, американцы, несмотря на приветственные твиты Д. Трампа и заявления М. Помпео о необходимости серьезных переговоров (предложена двусторонняя встреча в Австрии), совершенно не оценили миролюбивых жестов КНДР. Готовность демонтировать ракетный полигон уже, дескать, была озвучена ранее. К тому же, по их мнению, принятие такой меры «легализует» имеющийся потенциал баллистических ракет КНДР, в том числе мобильного базирования. А закрытие центра в Ненбене вообще названо попыткой «продать [американцам] мертвую лошадь», так как, мол, северокорейцам для продолжения развития ядерного потенциала этот центр уже не нужен, а от США Север требует создания неких «условий» — уступок, которых США всеми силами пытаются избежать.

Главная интрига на сегодня — удастся ли запустить диалог на основе концепции поэтапного урегулирования и добиться согласия американской стороны на второй саммит Кима и Трампа в попытке продвинуть переговорный процесс. На саммите с Д. Трампом «на полях» Генассамблеи ООН в Нью-Йорке Мун попытается передать соответствующие (пока секретные) «мессиджи» от северокорейского лидера, сделав упор на том, что Ким всерьез готовится к денуклеаризации и что декларация о мире не станет основой для требований о выводе американских войск, а потому встреча будет полезна.

Против этого работают мощные силы. При этом все заметнее расхождение в позициях США и нынешней администрации Южной Кореи, что в Вашингтоне вызывает растущее раздражение. Тут подозревают, что в провоцировании такого раскола, мол, и состоит истинная цель Пхеньяна, стремящегося к развалу американо-южнокорейского союза и даже к выводу «войск ООН» в случае заключения «мирной декларации» (хотя, вроде бы, Ким заявил об обратном).

Несмотря на готовность Трампа пойти навстречу Киму, администрация США вовсе не намерена объявить о «конце войны». Это, КНДР, мол, должна «заслужить примерным поведением» и полным отказом от ядерного оружия.

При таком подходе на это надежд мало. Впрочем, похоже, «ястребы» к этому особо и не стремятся. Для стратегов в США резкое снижение напряженности и демилитаризация на Корейском полуострове — «удар под дых», лишаящий Пентагон оснований наращивать «военный кулак» и ослабляющий позиции США в противоборстве, можно уже сказать «гибридной войне», с Китаем и Россией. Понимая это, Ким ничем не рискует, раз за разом декларируя готовность к полной денуклеаризации. Представить себе ситуацию, когда США действительно захотят отказаться от враждебных планов в отношении КНДР и когда будут созданы реальные гарантии безопасности для режима — довольно затруднительно.

На что же можно рассчитывать? Мне кажется, для большинства вовлеченных стран (кроме США) вполне приемлема нынешняя ситуация «ни мира, ни войны». Отказ от ракетно-ядерных испытаний, военных провокаций со стороны Севера и прекращение агрессивных военных учений и бряцания оружием со стороны противников — сценарий, о котором еще в прошлом году можно было только мечтать. Пусть США и КНДР сколь угодно долго говорят о денуклеаризации и «гарантиях безопасности». Если это будет сопровождаться снижением уровня санкций, развитием сотрудничества КНДР с Югом и другими странами, закреплением политики реформ и открытости в КНДР — это именно тот сценарий, который устроит страны Северо-Восточной Азии. КНДР, правда, «зависнет» в некоем «пакистанском статусе», но здравомыслящие люди понимают, что это лучшая альтернатива, чем военный конфликт.

Ослабление деструктивного влияния США в регионе в дальней перспективе, может быть, позволит КНДР и в самом деле сократить до минимума свой ядерный потенциал, и уж, во всяком случае, не развивать его и соблюдать режим нераспространения. Но об этом пока остается только мечтать.

Тем не менее такой вариант реальности вполне перекликается с целями предложенной Китаем и Россией в июле прошлого года «до-

рожной картой», первые два этапа которой — взаимная заморозка и переговоры — уже реализованы.

А переход к третьему этапу — комплексное решение проблем безопасности, включая ядерную проблему и создание многосторонних гарантий безопасности — не может быть быстрым. Да и спешить некуда. Стабильность важнее, а негативный пример нарушения режима нераспространения уже не исправить.

Какие же задачи встают перед российской дипломатией в этой ситуации?

1. Максимально содействовать межкорейскому сближению, поощряя обе стороны к реализации заявленных подходов и, по возможности, принимая конкретные меры для создания для этого необходимых условий.

2. В ряду практических задач центральное место занимает продвижение трёхсторонних проектов, к чему сейчас проявляют готовность и Север, и Юг. Начать надо с железнодорожного проекта, поставив в качестве приоритета реализацию проекта «Хасан – Раджин» и предотвращение попыток США путем «вторичных санкций» препятствовать этому. Также следует продолжить обсуждение проектов газопровода и соединения электрических сетей. По возможности следовало бы привлечь Китай к реализации этих проектов, в которых можно найти для него интересующий его угол (транспортные и энергетические кольца).

3. Сохранять благожелательный нейтралитет в «перетягивании каната» между КНДР и США, демонстрируя одновременно заинтересованность в денуклеаризации Корейского полуострова и в реализации законных требований КНДР об обеспечении безопасности и поэтапном подходе.

4. Постоянно обмениваться мнениями по корейскому вопросу с КНР, уходя, тем не менее, от «автоматической» поддержки позиций Сеула. Такая поддержка не должна идти вразрез с нашими собственными интересами, касающимися как сохранения рычагов политического влияния в регионе, так и экономическими.

5. Принципиально выступать за недопустимость расширительного толкования санкций и переноса их на третьи страны, высказываться за поэтапное смягчение санкционного режима. Вместе с тем, поскольку данная задача сейчас является трудновыполнимой, не инвестировать в ее решение слишком много политического капитала, «пропустив вперед» Китай в решении этого вопроса.

6. Активизировать политический диалог с КНДР не только по двусторонней, но и по общеполитической повестке. Принять меры к оказанию КНДР хотя бы символической гуманитарной помощи и реализации проектов, не запрещенных санкциями ООН.

7. Продолжить диалог с РК в интересах реализации заявленных ей подходов в межкорейском и двустороннем сотрудничестве и для демонстрации благожелательного отношения России к озабоченностям и интересам РК.

8. Подтверждать приверженность шестистороннему формату как незаменимому для комплексного решения проблем безопасности Корейского полуострова, активно вести диалог по этой проблематике с партнерами (в том числе по второму треку).

Можно было бы конкретизировать на официальном уровне «третий этап» дорожной карты с развернутыми идеями относительно этапов и порядка многосторонней системы поддержания мира и механизма сотрудничества в Северо-Восточной Азии. Обсуждаемые идеи «двустороннего пакта» между КНДР и США или «четырёхстороннего мирного соглашения» взамен Соглашения о перемирии 1953 г. интересы России оставляют за бортом.

Украинский след в развитии ракетно-ядерной программы КНДР

Дмитрий Кику

В ответ на произведенное КНДР ядерное испытание в октябре 2006 г. Совет Безопасности ООН принял первую «санкционную» резолюцию 1718 (2006)¹, 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 дальности² «Хвасон-12»³ двигатели могли быть произведены на основе двухкамерного двигателя советской эпохи РД-250 (см. рисунок 1)⁴. Такого рода информация послужила для Группы экспертов поводом для начала расследования с возможными последующими рекомендациями Совету Безопасности ООН по ужесточению санкционного режима.

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)⁵ и ста-

¹ 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))

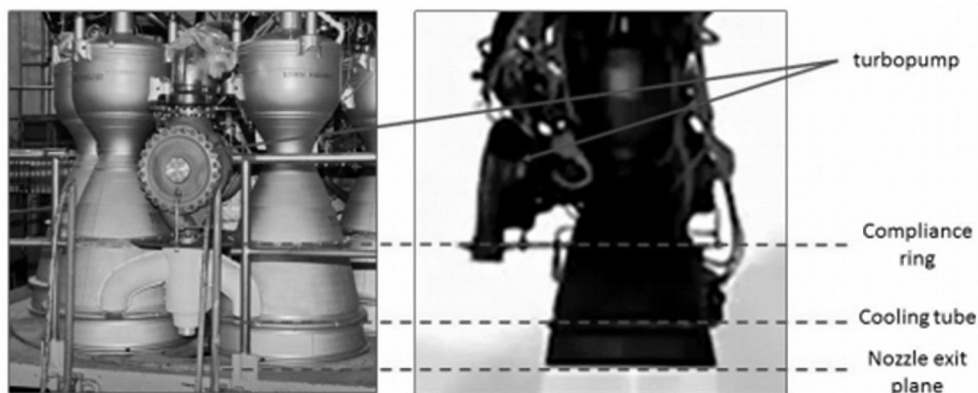
² Группа экспертов использовала следующую классификацию: баллистические ракеты малой дальности — дальность полета менее 1000 км; баллистические ракеты средней дальности — дальность полета от 1000 до 3000 км; баллистические ракеты промежуточной дальности — от 3000 до 5500 км; межконтинентальные баллистические ракеты — 5500 км и более.

³ 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).

⁴ Доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2018/171, параграф 14, 05.03.2018

⁵ “The Secret to North Korea’s ICBM success” // IISS. 14.08.2017. URL: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2017/08/north-korea-icbm-success>

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.

ть «Нью-Йорк Таймс» от 14 августа 2017 г. под заголовком «Успех северокорейских ракет связан с украинским заводом, утверждают эксперты»⁶. 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 года⁷, в котором сообщалось о предотвращении в 2012 году 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 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 северокорейскими служебных паспортов и были аккредитованы при торговом представительстве КНДР в Минске.

⁶ “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>

⁷ Доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2013/337, параграфы 47-48 и 51, приложение XX, 11.06.2013.

Оба были приговорены в мае 2012 г. к восьми годам тюремного заключения на Украине.

На публикации (IISS и «Нью-Йорк Таймс») оперативно отреагировали КБ «Южное» и производственное объединение «Южмаш» (далее – ПО «Южмаш»)⁸, которые в своем совместном заявлении утверждали, что «изображения и характеристики северокорейских двигателей, на которые авторы [IISS и «Нью-Йорк Таймс»] ссылаются в своих умозаклчениях, 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.

ЮЖМАШ О КОМПАНИИ ПРОДУКЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЕКТЫ ПРЕСС-ЦЕНТР КОНТАКТЫ РУС

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, ЗАЯВЛЯЮТ 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 умозаклчениях, совершенно не являются двигателем РД-250.

Источник: Пресс-центр Производственного объединения Южмаш. 15.08.2017.

URL: <http://www.yuzhmash.com/presscenter/news/new?id=304>,

(дата обращения 23 апреля 2019 г.)

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»

⁸ Расположены в украинском городе Днепр, бывший Днепропетровск.

рассмотрению всех обвинений, выдвигаемых правительственными и неправительственными акторами, особенно содержащийся в вышеуказанных публикациях [IISS и «Нью-Йорк Таймс»] «вводящий в заблуждение» и «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).

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.

При этом американцы не постеснялись представить экспертам «весьма полезную» оценку консультанта правительства США Дж. Поллака⁹, 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

⁹ "How North Korea makes its missiles", Joshua H. Pollack // NK News. 18.08. 2017.
URL: <https://www.nknews.org/2017/08/how-north-korea-makes-its-missiles/>

очередь подтвердила высокую вероятность того, что в двигателях северо-корейских межконтинентальных баллистических ракет имеются отдельные компоненты двигателя РД-250¹⁰, 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 докладывала¹¹ о расследовании по делу о крупнейшем в истории санкционных режимов ООН задержании в 2009 году 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 году 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. Харченко (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 тонн¹², высока вероятность того, элементы украинских ракетных двигателей, равно как и специалисты могли быть напрямую доставлены в КНДР.

Более того, 4 и 9 мая 2019 г. КНДР осуществила успешные запусты твердотопливных одноступенчатых баллистических ракет малой

¹⁰ Доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2018/171, параграф 14. 05.03.2018.

¹¹ Доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2013/337, параграфы 75-79, приложение XIII, 11 июня 2013 г.; доклад Группы экспертов Совету Безопасности ООН, S/2014/147, параграф 113. 06.03.2014.

¹² Официальный сайт ПО Южмаш // ПО Южмаш.
URL: <http://www.yuzmashair.com.ua/cargo.html>

Рисунок 4: Письмо координатора Группы экспертов Э.Марзолафа на имя директора «Южмашавиа» М.Харченко, 30 июня 2014 г.

United Nations  Nations Unies
HEADQUARTERS - SIEGE NEW YORK, NY 10017
TEL.: +1 212 963 1055 - FAX: +1 212 963 2613

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL PANEL OF EXPERTS ESTABLISHED
PURSUANT TO RESOLUTION 1874 (2009)

REFERENCE: S/AC.49/2014/PE/OC.107

YOUR REFERENCE 30 June 2014

Dear Sir,

On behalf of the Panel of Experts established pursuant to United Nations Security Council resolution 1874 (2009), I have the honour to write to you with regard to the Panel's ongoing efforts to gather, examine and analyse information regarding the implementation of the measures imposed in UN Security Council resolutions [1718 \(2006\)](#), [1874 \(2009\)](#), [2087 \(2013\)](#) and [2094 \(2013\)](#), in particular incidents of non-compliance.

In December 2009, Thailand authorities reported to the 1718 Committee that they had inspected a chartered cargo aircraft at Don Mueang Airport in Bangkok and seized its cargo, which consisted of 145 crates containing rockets, fuses, rocket tubes and launchers, RPG-7s, TBG-7, MANPADS and firing units. Information obtained by the Panel of Experts indicates that the flight had departed from Suan International Airport in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) and was bound for Iran. The Panel is investigating this matter as a possible violation of paragraph 9 of Security Council resolution 1874 (2009) prohibiting the export by the DPRK of all arms and related materiel.

As part of its investigation into this matter, the Panel has sought information from Mr. Iuri Lunov, an individual involved in providing air cargo services for this air shipment. In an interview with the Panel in January 2014, Mr. Lunov stated that he has had a long-term business relationship with, and has "rented aircraft" from your company, Yuzhmashavia.

Mr. Mikhail Victorovich Kharchenko
Director, Yuzhmashavia
mikhail@yuzhmashair.com.ua
CC: info@yuzhmashair.com.ua
Fax: +38 (0562) 34-18-09

In light of this information, the Panel would be grateful for the assistance of the authorized representatives of Yuzhmashavia in obtaining and clarifying the following:

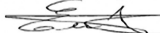
- (a) Did Mr. Lunov and his associates use Yuzhmashavia's air operating certificate and call sign for flights of aircraft which were not owned by Yuzhmashavia or Yuzhmashavia's associated companies?
- (b) Did Mr. Lunov and his associates lease Yuzhmashavia aircraft and crew?
- (c) Have Mr. Lunov and his associates simply brokered flights for Yuzhmashavia owned or operated aircraft?

The Panel would also be grateful if it could receive the registration numbers of the aircraft involved in any of the activities linked to Mr. Lunov and his associates, as well as supporting documentation to show points of origin, destination and the nature of the cargo.

Paragraph 27 of Security Council resolution 1874 (2009) urges all States, relevant United Nations bodies and other interested parties to cooperate fully with the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures imposed by resolutions 1718 (2006) and 1874 (2009).

Thank you for your cooperation in providing this information which will greatly assist the Panel. Should you wish to discuss this request or any follow-up matters, please contact the Panel via Mr. Hugh Griffiths (email: griffiths1@un.org; telephone: 212-963-7206).

Yours faithfully,



Erik Marzolf
Coordinator of the Panel of Experts established
pursuant to Security Council Resolution 1874 (2009)

дальности (далее – БРМД) с оперативно-тактических ракетных комплексов, несущих по две ракеты (впервые продемонстрированы на военном параде в Пхеньяне 8 февраля 2018 г.). Радиус полета ракет составил 420 км и 270 км соответственно. Согласно экспертным оценкам¹³, 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.

¹³ 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>

Способствуют ли санкции корейскому урегулированию?¹

Георгий Булычев

С начала 2019 года решение ядерной проблемы Корейского полуострова и вопросов обеспечения гарантий безопасности КНДР топчутся на месте. Несмотря на несколько важных встреч Ким Чен Ына с лидерами КНР, России, Республики Корея и США, полноценный дипломатический процесс так и не был запущен.

Ситуацию усугубили американско-южнокорейские командно-штабные учения в августе 2019 г., которые руководство КНДР расценило как проявление вероломства своих партнеров, поскольку в ходе серии встреч на высшем уровне Ким Чен Ын получил гарантии (или так воспринял обещания США и РК) о прекращении «враждебных действий». А их символом в Пхеньяне традиционно считают направленные против него учения, вследствие чего КНДР пошла на отказ от согласованных ранее мер военной разрядки, воспользовавшись также этим поводом для продолжения совершенствования военной техники. Пхеньян вновь прибег к излюбленным мерам давления на противника — серии ракетных испытаний и усилению военной риторики.

В результате диалоговый процесс между КНДР и США заморожен, сотрудничество между Севером и Югом прервано. КНДР пошла также на ограничение сотрудничества с ООН, считая ее «инструментом враждебных сил»².

Одновременно с этим нарастают противоречия между великими державами — членами «пятёрки» Совета Безопасности ООН по поводу корейского урегулирования. Практически по каждому связанному с ним вопросу формируется привычный баланс сил — США и их союзники против Китая и России. Правилom стало торможение этими «блоками» инициатив друг друга, что чаще происходит даже не по принципиальным соображениям, а в рамках дипломатического

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 9 сентября 2019 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sposobstvuyut-li-sanktsii-koreyskomu-uregulirovaniyu/>

² UN “in dialogue” with North Korea over request to reduce humanitarian aid workers // NK News. 06.09.2019. URL: <https://www.nknews.org/2019/09/un-in-dialogue-with-north-korea-over-request-to-reduce-humanitarian-aid-workers/>

маневрирования и сдерживания. Особенно ярко это проявляется при обсуждении вопросов о поощрении дипломатического процесса в отношении КНДР и по санкционным вопросам. США стремятся усилить давление на КНДР, считая это единственным путем принуждения Пхеньяна к выгодным для Вашингтона действиям. Китай и Россия фактически противодействуют этому, считая необходимым смягчение санкционного режима ООН по мере осуществления КНДР позитивных действий (отказ от ядерных и ракетных испытаний, развитие дипломатических инициатив), при этом выступая резко против односторонних и «вторичных» санкций, которые стали мощным и всеобъемлющим инструментом изоляции и сдерживания КНДР. Однако китайско-российские предложения по модифицированию и смягчению санкционного режима тормозятся США.

В этой связи у КНДР появляется «легальная» (или, во всяком случае, объяснимая) возможность ускоренными темпами осуществлять свою ракетно-ядерную программу лишь с двумя изъятиями — ядерные испытания и запуски межконтинентальных баллистических ракет. Ким Чен Ын таким образом соблюдает данные им Трампу обещания, а вопрос выполнения резолюций СБ ООН остается «в серой зоне». Очередное обсуждение этой темы по инициативе Великобритании, Франции и Германии в СБ ООН ничем не закончилось, т.к. не только КНР и Россия не хотят принимать каких-то мер в этой связи, но и США, которые рассчитывают на возобновление переговоров и пока воздерживаются от жесткой реакции.

Пока что активность ядерной программы Северной Кореи несколько снижена. В промежуточном Докладе группы экспертов Комитета 1718 СБ ООН (август–сентябрь 2019 г.) не отмечается признаков эксплуатации реактора мощностью 5 МВт в Йонбене, а наблюдаемые работы в радиохимической лаборатории они связывают с техническим обслуживанием³. Вместе с тем, по оценкам одного из государств-членов, установка по обогащению урана в Йонбене все же продолжает функционировать. Кроме того, ведется функционирование обогатительного объекта, строительство легководного ядерного реактора в Йонбене.

Обстановку серьезно осложнила проведенная КНДР с мая серия запусков ракет малой дальности (9 запусков) как минимум трех разных систем: во-первых, ракеты типа KN-23, названные Центральным телеграфным агентством Кореи «тактическим управляемым оружием нового типа»⁴; во-вторых, двух типов ракетных систем залпового огня (MLBS). Эксперты СБ эти испытания посчитали свидетельством способности КНДР осваивать ключевые компоненты систем балли-

³ Записка Председателя Совета Безопасности 2019. URL: <https://undocs.org/ru/S/2019/691>

⁴ Центральное телеграфное агентство Кореи, 26 июля 2019 г.

стических ракет, включая производство твердого ракетного топлива, обеспечение мобильности за счет использования различных типов мобильных пусковых установок и способность проникать в системы противоракетной обороны, и, возможно, даже подводных пусков. КНДР совершенствует рассредоточенную и скрытую подземную инфраструктуру для баллистических ракет, в том числе железнодорожную сеть, которая используется в этих целях.

Таким образом, несмотря на санкции, Пхеньян сумел самостоятельно реализовать всю цепочку ракетного производства. При этом достижения в области баллистических ракет малой дальности повышают эффективность всего ракетно-ядерного потенциала, так как могут позволить на ранней стадии конфликта обеспечить подавление средств ПВО в регионе и без помех запустить ракеты средней и большой дальности. Также продолжает совершенствоваться технология миниатюризации ядерных боезарядов с целью установки их на ракеты⁵.

Источники для этого не перекрыты. КНДР продолжает получать выручку на внешнем рынке и товары из-за рубежа всего лишь в несколько сократившихся масштабах. Хотя официальный экспорт КНДР сократился практически на 90%, используются обходные пути — перевалка грузов с судна на судно в открытом море, а также прямые нелегальные поставки. По расчетам соответствующих американских ведомств, КНДР только за первые четыре месяца 2019 г. экспортировала в общей сложности 930 тыс. тонн угля посредством по меньшей мере 127 поставок⁶. Продолжаются нелегальные экспортные поставки и других товаров, практика передачи прав на рыбный промысел. КНДР продолжает импортировать предметы роскоши в нарушение санкционного режима.

Особенно важно то, что объем импорта нефти и нефтепродуктов мало сократился по сравнению с предсанкционным периодом. Об этом говорят и рыночные показатели, отражающие общую стабильность цен на бензин и дизельное топливо в стране, что свидетельствует об отсутствии дефицита. Главным методом являются перевалки топлива с судна на судно, которые зафиксированы спутниковыми фотографиями и другими методами наблюдения (за первую половину 2019 г. было отмечено несколько десятков случаев, хотя неизвестно, какие именно товары передавались, поэтому вывод о количестве поступившей таким образом нефти сделать невозможно). Известно о широком использовании танкерами и их соучастниками различных методов сокрытия и маскировки, в первую очередь отключение автоматических систем опознавания, смену названия, использование малых су-

⁵ Записка Председателя Совета Безопасности 2019. URL: <https://undocs.org/ru/S/2019/691>

⁶ Оценочная стоимость этого угля, исчисленная исходя из цены 100 долл. США за тонну, составляет приблизительно 93 млн долл. США.

дов. Имели место незаявленные прямые поставки в нарушение требования о предоставлении отчетности об импорте нефтепродуктов.

Главной новацией последних лет стало растущее использование КНДР информационных технологий в интересах как легального, так, возможно, и нелегального получения средств. Имеются предположения о том, что северокорейский Департамент военно-промышленного комплекса использует подчиненные ему торговые корпорации для размещения за рубежом специалистов по информационным технологиям (разработчиков программного обеспечения) в целях зарабатывания иностранной валюты — сотни специалистов по информационным технологиям работают в Европе, Азии, Африке и на Ближнем Востоке. В качестве номинального главы компании выступает местный гражданин, но фактически компанией управляют северокорейцы. Эти специалисты также используют иностранные веб-сайты для получения внештатной работы, скрывая при этом свою личность. Наряду с незлоумышленной работой в сфере информационных технологий, специалисты КНДР, по убеждению западных экспертов, осуществляют незаконную деятельность, связанную с хищением активов, таких как криптовалюта⁷. Северной Корее приписывают масштабные и изощренные кибератаки, целью которых является хищение средств у финансовых учреждений и бирж криптовалют: атаки через систему SWIFT (с использованием компьютеров и инфраструктуры банковских служащих для отправки мошеннических сообщений и уничтожения улики), хищение криптовалюты (посредством атак как на биржи, так и на пользователей).

В упомянутом выше докладе Группы экспертов Совета Безопасности ООН отмечается, что доходы, получаемые в результате хакерских атак, осуществляемых КНДР, заметно выросли. Совершение таких атак сопряжено с минимальным риском, при этом приносит высокую отдачу и зачастую требует минимальных ресурсов — достаточно ноутбука и доступа в Интернет. Распространяются (правда, недоказанные) данные о том, что доля доходов, получаемых в результате таких операций, больше доли доходов КНДР, получаемых от других видов деятельности, и составляет около 2 млрд долларов. При всей условности этой цифры, поскольку прямых свидетельств причастности КНДР к таким операциям нет (несмотря на расследования калифорнийских детективов и решения местных американских судов)⁸, можно говорить о новом и все более значимом для КНДР методе заработка,

⁷ 38 North Interview with Stephanie Kleine-Ahlbrandt on the UN Panel of Experts Latest Report to the Security Council Published Today // 38 NORTH. 05.09.2019.
URL: <https://www.38north.org/2019/09/skleineahlbrandt090519/>

⁸ В специальном заявлении от 1 сентября КНДР выступила резко против таких заключений, объявив их «зловредными слухами» и «лживой фабрикацией» — Центральное телеграфное агентство Кореи, 1 сентября 2019 г.

который позволяет избегать финансовых санкций и получать доход через каналы, которые труднее отследить и которые в меньшей степени поддаются контролю и регулированию со стороны государства.

Не свернута деятельность зарубежных представителей банков КНДР. Они продолжают играть активную роль в брокерских сетях для организации перевалки грузов с судна на судно и совершения других операций с использованием посредников из третьих стран и различных методов уклонения от финансовых санкций.

Таким образом, главным итогом усиления санкций после 2017 г. стало то, что они мало препятствуют продолжению ракетно-ядерной программы КНДР и получению средств и товаров из-за рубежа. Следствием санкций стало не замедление ракетно-ядерной программы КНДР за счет сокращения ресурсов для ее осуществления, а переход внешнеэкономической деятельности в «серую зону», а также освоения новых каналов денежных потоков, очевидно, не всегда легальных. Это несет в себе серьезную угрозу для всей мировой финансовой системы в случае приема подобных киберпрактик на вооружение международными акторами.

Одновременно с этим санкции имели негативные последствия для гуманитарной ситуации в КНДР. Напомним, что согласно пункту 25 резолюции 2397⁹, предусмотренные санкциями меры не призваны иметь негативные гуманитарные последствия для гражданского населения или отрицательно влиять на работу международных и неправительственных организаций, занимающихся оказанием помощи, включая чрезвычайную помощь, в этой стране на благо ее гражданского населения. Однако в докладе о потребностях и приоритетах КНДР за 2019 г. координатор-резидент ООН заявил, что положение миллионов людей в КНДР остается тяжелым. Наиболее уязвимые группы населения в этой стране страдают от отсутствия продовольственной безопасности, недостаточного питания и ограниченного доступа к основным услугам. В результате этого около 10,9 млн человек по-прежнему нуждаются в гуманитарной помощи для удовлетворения своих потребностей в продовольствии, питании, здравоохранении и водоснабжении, а также санитарии и гигиене¹⁰. Санкции ООН влекут за собой непреднамеренные негативные гуманитарные последствия (например, в области здравоохранения, водоснабжения и санитарии, а также обеспечения питанием уязвимых групп населения).

В своем заключительном докладе за 2018 год Группа экспертов при Комитете 1718 Совета безопасности ООН определила шесть основ-

⁹ Резолюция Совета Безопасности ООН 2397 (2017). URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2397\(2017\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2397(2017))

¹⁰ См. доклад координатора-резидента Организации Объединенных Наций по Корейской Народно-Демократической Республике «Потребности и приоритеты КНДР в 2019 году» (март 2019 г.).

ных проблем, которые связаны с непреднамеренными последствиями санкций и, по словам учреждений и гуманитарных операций ООН, негативно сказываются на осуществлении их гуманитарных программ в КНДР¹¹. Основными проблемами являются задержки в получении изъятий от Комитета 1718 и закрытие банковского канала, наряду с практикой отказа финансовых учреждений от совершения любых операций, связанных с юрисдикциями с высокой степенью риска. Это продолжает препятствовать осуществлению программ учреждений и гуманитарных организаций, что приводит к негативным последствиям для гражданского населения.

В качестве итога анализа следует признать, что санкции, начиная с 2006 года (когда была принята первая резолюция СБ ООН в связи с ядерным испытанием КНДР), не решили ни одной, поставленной ООН, задачи, и не привели к решению проблемы сворачивания ракетно-ядерной программы КНДР. Одновременно с этим они оказали негативное влияние на развитие гражданских секторов и жизнь населения этой страны, а также послужили тормозом для развития процессов «маркетизации» экономики КНДР и ее включения в международное разделение труда.

Однако вопрос о модификации режима и перехода к «умным санкциям» не может быть решен чисто по политическим причинам из-за противодействия США и некоторых их союзников.

¹¹ Записка Председателя Совета Безопасности 2019. URL: <https://undocs.org/ru/S/2019/171>

ТУРЦИЯ

Санкции США против Турции: нулевая эскалация¹

Иван Тимофеев

Использование санкций в отношениях США и Турции трудно назвать новым сюжетом. В ответ на закупки Анкарой российских систем ПВО С-400 американцы исключили турецких партнёров из международной программы по производству истребителей пятого поколения F-35². Санкции применялись и по тематике прав человека. 1 августа 2018 г. в SDN-лист Минфина США попали министр юстиции Абдулхамит Гюль и министр внутренних дел Сулейман СоЙлу. Причиной стало задержание в Турции американского пастора Эндрю Брансона. Впрочем, уже к ноябрю оба министра из списков были исключены после того, как пастора отпустили. Никакого специального санкционного указа по Турции тогда не выпускалось. Минфин включил турецких министров в свой чёрный список на основе Глобального акта Магнитского 2016 года³, а точнее — исполнительного указа Дональда Трампа 13818 от 21 декабря 2017 г. «О блокировании собственности лиц, вовлечённых в серьёзные нарушения прав человека и коррупцию»⁴.

Санкции, которые США ввели против Турции 14 октября 2019 г. после начала военной операции, также затронули турецких мини-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 24 октября 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-turtsiya-nulevaya-eskalatsiya/>

² Сушенцов А. С-400 в Турции: зонт в дождливую погоду? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 05.08.2019 URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/s-400-v-turtsii-zont-v-dozhdlivuyu-pogodu/>

³ Public Law 114 – 328 December 23, 2016. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/glomag_pl_114-328.pdf

⁴ Executive Order Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. 21.12.2017 // The White House.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-persons-involved-serious-human-rights-abuse-corruption/>

стров. В списки вновь попал Сулейман Сойлу. К нему добавились министр энергетики Фатих Донмез и министр обороны Хулуси Акар. Оба министерства также были внесены в SDN⁵.

На первый взгляд, это косметическая мера, имеющая мало общего с угрозами Трампа разрушить турецкую экономику. Однако на этот раз она базировалась на отдельном исполнительном указе президента. Он вводил чрезвычайное положение, связанное с действиями Турции на северо-востоке Сирии. Указ 13894 давал исполнительной власти США в лице Министерства финансов и Государственного департамента возможность использовать санкции против любых физических и юридических лиц, которые ответственны за ситуацию. Особо выделялись действующие и бывшие турецкие чиновники, государственные ведомства Турции и организации, действующие от лица правительства. Санкции подразумевали стандартный набор последствий от внесения в SDN-лист. Ключевое из них — запрет гражданам и организациям США вести любые экономические и финансовые транзакции с фигурантами списка. По факту это означало, что к санкциям присоединятся и все крупные международные банки и компании, опасаясь штрафных мер Минфина США. Причём возможность экстра-территориальных санкций против зарубежных финансовых структур, осуществляющих значимые финансовые транзакции в интересах подсанкционных лиц, в указе оговаривалось особо. Американская ответственность попавших под санкции организаций и индивидов, согласно указу, замораживалась, а их въезд в США запрещался.

Иными словами, при всей ограниченности применения, санкции против Турции вышли на новый институциональный уровень. Теперь они регламентировались отдельным указом, а профильные ведомства по своему усмотрению в любой момент могли вносить в чёрные списки новых физических и юридических лиц. Конечно, исполнительный указ носит обратимый характер. Если президент не продлит действие чрезвычайного положения через год после его введения, оно будет отменено автоматически вместе со всеми вытекающими санкциями. То есть пока вопрос находится в ведении администрации, которая может поступать по своему усмотрению.

Ситуация будет гораздо хуже, если свои законодательные инициативы по санкциям против Турции примет Конгресс. Изменить закреплённые в статуте санкции будет значительно сложнее в сравнении с исполнительным указом. В самом Конгрессе после обострения ситуации в Сирии появилась целая россыпь резолюций и законопроектов. 11 октября с проектом резолюции, критикующей позицию ис-

⁵ Хлебников А. Военная операция Турции против курдов: источник мира – для кого? // Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». 09.10.2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/turtsiya-protiv-kurdov-istochnik-mira/>

полнительной власти США по Турции и курдскому вопросу, выступил демократ Элиот Энгель⁶. Со сходным проектом уже совместной резолюции выступил сенатор-демократ Роберт Менендес⁷. Неспровоцированным вторжением действия Турции названы в проекте резолюции сенатора-республиканца Митча Макконнелла⁸. Одновременно конгрессмены внесли и предложения по санкциям против Турции. В частности, сенатор Линдси Грэм предложил законопроект S. 2644⁹, подразумевающий жёсткие ограничения против турецкого ВПК, персональные санкции против членов турецкого правительства, наказание Турции за сделку по С-400, используя положения закона СААТСА¹⁰, отчёт об источниках дохода президента Турции и другие меры.

Встреча Реджепа Тайипа Эрдогана и вице-президента США Майка Пенса несколько разрядила обстановку. После серии дипломатических манёвров с обеих сторон турецкое руководство убедило американцев в готовности идти на компромиссы. 23 октября турецкие министры и министерства были исключены из SDN-листа, хотя исполнительный указ о чрезвычайном положении продолжает действовать¹¹.

Вопрос в том, как именно сигналы от американцев воспринимает турецкое руководство. Здесь возможны два сценария.

Первый и наиболее вероятный — Турция не будет повышать ставки. Решив свои тактические задачи, президент Эрдоган окончательно свернёт операцию. В запасе у американцев значительно более жёсткие меры в сравнении с санкциями против трёх министров и двух министерств. Конгресс уже выступил в роли «злого следователя»,

⁶ H.Res.625 – Opposing the decision to end certain United States efforts to prevent Turkish military operations against Syrian Kurdish forces in Northeast Syria. 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/845?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=13&s=1>

⁷ S.J.Res.57 – A joint resolution opposing the decision to end certain United States efforts to prevent Turkish military operations against Syrian Kurdish forces in Northeast Syria. 116th Congress (2019-2020).

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/57/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22turkey%22%5D%7D&r=10&s=4>

⁸ Тимофеев И. Санкции США против Турции: нулевая эскалация // РСМД. 25.10.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-protiv-turtsii-nulevaya-eskalatsiya/>

⁹ Тимофеев И. Санкции США против Турции: нулевая эскалация // РСМД. 25.10.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-protiv-turtsii-nulevaya-eskalatsiya/>

¹⁰ H.R.3364 – To provide congressional review and to counter aggression by the Governments of Iran, the Russian Federation, and North Korea, and for other purposes. 115th Congress (2017-2018).

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf

¹¹ Syria-related Designations Removals // U.S. Department of the Treasury. Resource center. 23.10.2019 URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20191023.aspx>

показав возможные направления. Избыточное противостояние с Вашингтоном на данном этапе может дорого обойтись Анкаре. Поэтому сценарий снижения ставок выглядит вероятным.

Второй сценарий — дальнейшее повышение ставок и военная эскалация. В этом случае «сигнальные санкции» 14 октября, равно как и их отмена 23 октября, могут быть восприняты как недостаточно сильный сигнал. Эскалация будет идти до тех пор, пока американцы не примут ещё более жёсткие меры. Однако здесь Турция столкнётся с риском дальнейшей институционализации санкций в США, которая при определённых обстоятельствах может стать необратимой.

В целом эпизод октябрьских санкций США против Турции типичен. В прошлом США неоднократно вводили ограничения против союзников и партнёров. Под санкции в разное время попадали Тайвань, Южная Корея, Израиль. Во всех этих случаях эскалация санкций далеко не заходила. По крайней мере, введённые санкции не перерастали в отдельные программы и не пускали институциональные корни. Страны-цели довольно быстро шли на уступки из-за сильной взаимозависимости с США, высокой цены и избыточности дальнейших ограничений. Здесь воспроизводится так называемый «парадокс санкций», в своё время описанный Дэниелом Дрезнером: ограничения против союзников более эффективны, чем ограничения против соперников. Пока данная закономерность срабатывает и в отношении Турции. Если она перестанет работать, это будет индикатором глубинных изменений в отношениях Анкары и Вашингтона.

СИРИЯ

Санкции США против Сирии¹

Руслан Мамедов

С конца 2017 г. все активнее обсуждается вопрос о постконфликтном восстановлении Сирийской арабской республики (САР). 14 октября 2017 г. Президент России В. Путин стал одним из первых лидеров, который акцентировал внимание международного сообщества на необходимости проработки стратегии послевоенного восстановления Сирии, содействия «социально-экономическому развитию и укрепления государственных институтов»². Тем не менее одной из ключевых тем для будущего развития сирийской экономики является вопрос снятия уже существующих санкций или восстановления в условиях санкций.

Санкции не являются чем-то новым для САР. Первые санкции против Сирии были введены США в 1979 г. США тогда признали Сирию государством-спонсором терроризма. Тем не менее ограничения не носили всеобъемлющего характера, и сирийские власти были в целом способны обходить санкции без особо серьезного ущерба для себя. Однако в 2003 г. Конгресс США принял «Закон об ответственности Сирии и восстановлении суверенитета Ливана» (*SALSRA*)³, который стал реализовываться в 2004 г. подписанием распорядительного указа президента США 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*)^{4,5}.

¹ Статья подготовлена на основе итогов экспертной дискуссии «Сирийский фактор в российско-турецких отношениях», 4 апреля 2019 г. на площадке Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай». URL: <http://ru.valdaiclub.com/>

² Путин: мировое сообщество уже должно задуматься о послевоенном восстановлении Сирии // ТАСС. 14.10.2017. URL: <https://tass.ru/politika/4646449>

³ Public Law 108–175 — Dec. 12, 2003. Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003.

URL: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/syria_accountability.pdf

⁴ Fact Sheet: Implementing the Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003 // The White House. 11.05.2004.

URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040511-7.html>

⁵ Executive Order 13338 — Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria // Federal Register. 2004. Vol. 69. No. 93. 13.05.2004.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13338.pdf>

Несколько причин лежали в основе американских санкций против Сирии. 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. Вторжение и оккупация Ирака силами США в 2003 г. и дальнейшие действия Временной коалиционной администрации (ВКА) Ирака во главе с Полом Бремером – среди них наиболее важными стали закон о дебаасификации Ирака, роспуск бывшей саддамовской армии и спецслужб – привели к разрастанию партизанского движения по всей стране. В результате процесса радикализации серьезное влияние обрели радикальные группировки, в подпитку которых с сирийской границы Вашингтон обвинял Дамаск. Кроме того, США стремились ограничить незаконную транспортировку нефти из Ирака в Сирию с последующей ее перепродажей. Этот факт был известен американцам и до их вторжения в Ирак, поскольку еще Саддам Хусейн использовал ту же схему для обхода санкций, наложенных в 1990-х гг.

Санкции 2003–2004 гг. включали 1) запрет на экспорт или реэкспорт⁶ в Сирию вооружений и товаров двойного назначения, входящих в Список вооружений США (*US Munitions List*) и Список торгового контроля США (*Commercial Control List*); 2) запрет на экспорт или реэкспорт⁷ из США в Сирию любых видов товаров, за исключением продовольствия и медикаментов⁸; 3) запрет на вылеты или прилеты в США авиалайнеров, владельцами которых выступает сирийское правительство. Однако Президент США не ограничился этими санкциями и добавил дополнительные. В соответствии с разделом 311 Закона США Патриотического акта США (*USA Patriot Act*) министру финансов США предлагалось представить меры по разрыву отношений и корреспондентских счетов с Коммерческим банком Сирии (крупнейший сирийский государственный банк), имея ввиду проблемы отмывания денег. Кроме того, в соответствии с законом «О международных чрезвычайных экономических полномочиях» (*IEEPA*) и «Национальным законом о чрезвычайных ситуациях» (*NEA*) президент также уполномочил министра финансов при консультации с госсекретарем заморозить активы, принадлежащие определенным

⁶ Executive Order 13338 — Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria // Federal Register. 2004. Vol. 69. No. 93. 13.05.2004.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13338.pdf>

⁷ Ibid.

⁸ США ввели против Сирии экономические санкции // РБК. 12.05.2004.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/05/2004/5703b6269a7947783a5a5656>

сирийским гражданам и государственным структурам⁹. Для имплементации этих санкций 5 апреля 2005 г. *Office of Foreign Assets Control (OFAC)* издал ряд конкретных правил и инструкций (*Syrian Sanctions Regulations (SSR)*)¹⁰.

25 апреля 2006 г. и 13 февраля 2008 г. были подписаны указы президента США 13399 (*Executive Order 13399 of April 25, 2006 Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria*) и 13460 (*Executive Order 13460 — Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria*). Указы восходили к уже ранее обозначенным обвинениям и предусматривали блокирование собственности части сирийцев и расширение списка лиц, подпадающих под санкции в связи с террористической активностью, унесшей 14 февраля 2006 г. жизни премьер-министра Ливана Р. Аль-Харири и еще 22 человек¹¹. Однако несмотря на институциональное оформление санкций, они все же влияли на конкретные лица части сирийской элиты. Сами санкции по масштабу были ближе к тем, что применялись против Милошевича и его окружения, но не достигали масштабов санкций в отношении Ирана или Кубы¹².

С началом сирийского кризиса в 2011 г. был принят ряд серьезных документов, направленных против Дамаска. Среди них указы президента США 13572, 13573, 13582, 13606¹³, 12957, 13608¹⁴, 12938,

⁹ Fact Sheet: Implementing the Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003 // The White House. 11.05.2004.

URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040511-7.html>

¹⁰ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

Подробнее о всех механизмах здесь: Syrian Sanctions Regulations // Electronic Code of Federal Regulations.

URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=3311efb9f6a9779d9015ddf0c9c96677&mc=true&node=pt31.3.542&rgn=div5#_top

¹¹ Executive Order 13399 of April 25, 2006. Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria // Federal Register. 2006. Vol. 71. No. 82. 28.04.2006.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13399.pdf>

¹² Treasury Publishes Syrian Sanctions Regulations // Export Compliance Training Institute. 05.04.2005.

URL: <https://www.learnexportcompliance.com/blog/2005/04/05/treasury-publishes-syrian-sanctions-regulations/>

¹³ Executive Order 13606 of April 22, 2012 – Blocking the Property and Suspending Entry Into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology // Federal Register.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2012/04/24/2012-10034/blocking-the-property-and-suspending-entry-into-the-united-states-of-certain-persons-with-respect-to>

¹⁴ Executive Order 13608 of May 1, 2012 – Prohibiting Certain Transactions With and Suspending Entry Into the United States of Foreign Sanctions Evaders With Respect to Iran and Syria // Federal Register.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2012/05/03/2012-10884/prohibiting-certain-transactions-with-and-suspending-entry-into-the-united-states-of-foreign>

13224, изданные, согласно документам, в ответ на насилие против гражданского населения Сирии, нарушения прав человека, а также связанные одновременно с санкциями против Ирана и его Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Основная заявленная цель этих санкций – заставить президента САР Б. Асада оставить свой пост и подорвать «способность режима финансировать кампанию насилия против сирийского народа»¹⁵. В целом, под санкциями оказались все члены правительства Сирии, приближенные к ним лица (брат президента Сирии Рами Махлюф, например, оказался в списке еще в 2008 г., а жена президента Асма аль-Асад попала в списки санкций ЕС только во вторую волну наложения санкций), крупнейший Коммерческий банк Сирии, как и все компании, принадлежащие государству более, чем на 50%, ряд других структур, поддерживающих Б. Асада. Кроме того, расширился список товаров, подлежащих запрету на экспорт и импорт, включая запрет на импорт сирийской нефти и нефтепродуктов¹⁶. Частным и юридическим лицам США запрещено иметь бизнес с частными лицами или структурами, входящими в Список специально обозначенных и заблокированных лиц *OFAC*, если только они не получают лицензию со стороны *OFAC*¹⁷.

Однако политика США все же была разнонаправленная. Если против сторонников режима вводились всяческие жесткие санкции, то для его противников, так называемой оппозиции, одновременно предусматривались послабления и поддержка. 12 июня 2013 г. *OFAC* выпустил заявление о политике лицензирования (*Statement of Licensing Policy*). Согласно этому заявлению, *OFAC* призывал американские физические и юридические лица обращаться за лицензиями на определенную экономическую деятельность в Сирии. *OFAC* особо уделяет внимание американским структурам, которые готовы участвовать в транзакциях по продаже нефти, приносящих пользу Национальной коалиции сирийских революционных и оппозиционных сил (НКОСРОС)¹⁸ и ее сторонникам, а также структурам, задействованным в транзакциях в сфере телекоммуникаций и сельского хозяйства¹⁹.

Подготовленные для Социальной и экономической комиссии для Западной Азии ООН (*UN ESCWA*) исследование показывает негативный эффект санкций для сирийской экономики и оказания гума-

¹⁵ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

¹⁶ Минфин США анонсировал введение новых санкций против Сирии // РБК. 08.04.2017.

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58e80b889a79470eec390b53?story=58c7ff469a7947398567fb3d>

¹⁷ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

¹⁸ Ключевая зонтичная оппозиционная правительству Сирии организация, признанная рядом государств в качестве официального представителя сирийцев.

¹⁹ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

нитарной помощи²⁰. Как отмечают авторы доклада: «разрушения инфраструктуры создали безотлагательную необходимость в предоставлении помощи в целях развития и реконструкции в следующих сферах: транспорт, связь, больницы, водоснабжение, энергетическая инфраструктура и жилищный фонд. Такая помощь включает в себя необходимость массового приобретения новых технологий, товаров двойного назначения и связанных с ними услуг / инвестиций, многие из которых подпадают под действие какого-либо элемента санкций». На настоящий момент прямые транзакции между американскими и сирийскими финансовыми организациями невозможны, в то же время европейские банки также воздерживаются от взаимодействия с крупнейшими сирийскими банками. Во многом это связано с тем, что США подвергают европейские организации серьезным штрафам. Многие банки ЕС просто перестраховываются. Возможность Сирии по преодолению негативного эффекта от санкций путем создания их дочерних структур в Ливане во многом американцами перекрывается (ранее, сирийцы активно пользовались финансовой инфраструктурой соседних государств). То же самое можно сказать и о проникновении и обороте сирийского капитала через российскую финансовую систему (имелся случай отключения российского банка от системы *SWIFT* ввиду связей этого банка с банками Сирии и Ирана). Все эти меры привели к развитию традиционной системы хавала, которая обретает все больший вес²¹.

Однако даже несмотря на все принимаемые США меры, спустя 18 лет нахождения у власти Б. Асада и 7 лет сирийского кризиса, заявленные цели не достигнуты. Политический курс Сирии не будет изменен, однако инфраструктура страны разрушена и требует вливаний ресурсов извне. Правительство Сирии не ожидает помощи от исторического Запада и готово самостоятельно восстанавливать экономику при помощи союзников. Особый интерес к восстановлению Сирии выражает Китай, который и может стать основным источником. В страну может вернуться сирийский бизнес, часть отраслей экономики, вероятно, будут поддержаны Россией и Ираном, отдельными организациями и индивидами стран Персидского залива. ЕС не готово отменять свои санкции, как и не стоит этого ожидать от США, но в целом сирийские власти готовы к такому сценарию.

²⁰ Walker, Justine. Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures. A report prepared for the United Nations (UN) Economic & Social Commission for Western Asia (ESCWA) "National Agenda for the Future of Syria". 2016.

URL: http://antikrieg.com/aktuell/un_study_syria.pdf

²¹ Ibid.

Сможет ли Россия восстановить Сирию, несмотря на санкции США?¹

Руслан Мамедов

Последние санкции США и ЕС в отношении Сирии поставили вопрос о том, возможно ли в этих условиях послевоенное восстановление страны. Важно понимать и то, как Россия относится к введенным ограничениям. Санкции США в отношении Сирии законодательно закреплены с 1970-х гг., когда был запрещен экспорт любых американских товаров «двойного назначения» в эту страну; Вашингтон в это время продолжал взаимодействовать с Дамаском. В начале 2000-х гг., когда к власти пришел молодой лидер-реформатор Башар Асад, не раз вставал вопрос о снятии санкций с Сирии. По крайней мере, его ставили государства-партнеры США — например, Россия, считавшая, что включение Сирии в мировую финансовую систему позволило бы сирийской элите стать предсказуемым международным игроком. Встав де факто на путь капитализма, Сирия при Башаре Асаде серьезно отличалась от Сирии при его отце. С другой стороны, экономические преобразования происходили неравномерно, многое подвергалось эрозии под влиянием внешних факторов. Среди них ключевым стало после 2003 г. вторжение США в Ирак.

Поскольку администрация Дж. Буша-мл. воспринимала Сирию как проблему на пути к осуществлению американской политики в Ираке, давление на нее усилилось. С 2004 г., по закону SALSRA, любой экспорт американских товаров, кроме продовольствия и тех товаров, что были предназначены для медицинских нужд, в Сирию запрещен². Но сами по себе санкции не обладали таким мощным потенциалом, как после начала сирийских событий в 2011 г. С августа 2011 г. исполнительным указом были запрещены связи с Сирией в сфере услуг и торговли нефтью. С тех пор давление только усиливалось. Последние события, как топливный кризис апреля этого года, связаны с американским запретом на доставку нефти в Сирию морским путем. Соглас-

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 19 июня 2019 г. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/smozhet-li-rossiya-vosstanovit-siriyu-nesmotrya-na-sanktsii-ssha/>

² H.R.1828 – Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003. 108th Congress (2003-2004). URL: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-bill/1828/text>

но Рекомендации морскому сообществу по перевозке нефтепродуктов Управления по контролю над иностранными активами от 25 марта 2019 г. (*OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community*)³, «санкционное законодательство Соединенных Штатов в целом запрещает торговые и другие сделки, подпадающие под юрисдикцию США, с правительством Сирии; и соответствующие органы уполномочены налагать санкции на организации или отдельных лиц, которые оказывают поддержку правительству Сирии, включая тех, кто доставляет или финансирует морские поставки нефти правительству Сирии или государственным структурам, таким как Сирийская компания по транспортировке нефти или Нефтеперерабатывающая компания «Банияс»». Под эти запреты попали и многие российские корабли, перевозившие иранскую нефть.

Стоит обозначить, что санкции бьют по сирийской экономике и ввиду усиления санкционного режима против самой России, но еще больше — против Ирана. Последний топливный апрельский кризис в Сирии связан в том числе с еще большим давлением США на Иран и тем, что иранские нефтяные танкеры больше не могли прибывать в Сирию. Однако сокращение поставок нефти из Ирана началось еще в ноябре 2018 г. И уже затем по этим схемам точно ударили американцы.

В этих условиях Россия могла бы выступить естественным поставщиком нефти в Сирию. Однако российские компании, включая госкорпорации, строго соблюдают режим американских санкций и не стремятся его нарушать ради САР. В случае попадания в списки OFAC риски для них будут очень высоки. Очевидно, что сирийский рынок не стоит того, особенно если учесть, что сделки с Дамаском не приносят прибыль в краткосрочной и даже среднесрочной перспективе. Напомним, что и у Ирана Дамаск предпочитает брать в долг. У Сирии есть и собственные экономические возможности, однако основные богатые ресурсами территории неподконтрольны Дамаску — ключевые нефтяные месторождения (например, аль-Омар), находятся под контролем сирийских курдов и США. В целом вопрос определения и перераспределения доходов от нефти должен рассматриваться в контексте урегулирования между сирийскими курдами и Дамаском и инкорпорированию первых в единое сирийское политическое пространство.

Тем не менее те российские компании, которые и так уже находятся под американскими санкциями, могли бы принять участие в сирийском восстановлении. Вопрос только в техническом переводе средств,

³ OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community // U.S. Department of the Treasury. 25.03.2019. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_shipping_advisory_03252019.pdf

в этом контексте прорабатываются вопросы создания отдельных подсанкционных банков. Так, последнее крупное заявление было о переходе порта Тартус, который не проходил модернизацию в течение нескольких десятилетий, в аренду уже находящейся под санкциями российской компании «Стройтрансгаз». Однако, как сообщил министр транспорта Сирии Али Хамуд, на деле это не аренда. С российским Стройтрансгазом был заключен инвестконтракт на 500 млн долл. сроком на 49 лет для участия компании «в управлении портом Тартуса и его расширении»⁴. Кроме того, высока вероятность, что на сирийском континентальном шельфе в восточной части Средиземного моря находится газовое месторождение, не уступающее по объему запасов месторождениям «Зохр», «Левиафан» и «Афродита». Напомним, что Россия и Сирия ранее подписали две дорожные карты по сотрудничеству в энергетической сфере.

Санкции против Сирии ограниченно влияют на политический курс Дамаска, и для России они не стали принципиальными. В своем комментарии программный директор РСМД Иван Тимофеев отметил, что «Россия в Сирии преследует скорее политические цели, а не экономические. И в этом контексте санкции против Сирии не повлияют на общий политический курс Москвы». При этом один из высокопоставленных российских дипломатических источников заявил, что российская политика в Сирии находится на пороге нового этапа. Несмотря на продолжение боевых действий и незавершенность войны, пришло время распределения ресурсов и «сфер ответственности» по вопросу экономического восстановления страны. Как отмечалось в докладе РСМД, реконструкция в Сирии для России — это во многом восстановление физической инфраструктуры; в то время как, например, для государств ЕС процесс предполагает и политические преобразования⁵. В Москве сегодня существуют два противоположных мнения: 1) необходима реализация реформ в Сирии и политический переход; и 2) стоит довести ситуацию до победы Б. Асада на президентских выборах в 2021 г., что могло бы поставить точку во многих вопросах, касающихся будущего политического процесса. Однако последнее таит в себе множество угроз. Многие российские эксперты полагают, что Москве необходимо хотя бы частичное возвращение легитимности режима. И без реализации правительством Сирии хотя бы части реформ ситуация может скатиться к очередному витку противостояния и боевых действий/террористических атак по всей тер-

⁴ «Стройтрансгаз» примет участие в проекте расширения сирийского порта Тартус на \$500 млн // Ведомости. 25.04.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2019/04/25/800157-stroitransgaz-tartus>

⁵ Squaring the Circle: Russian and European Views on Syrian Reconstruction // РСМД. 05.06. 2019 URL: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/squaring-the-circle-russian-and-european-views-on-syrian-reconstruction/>

ритории страны. Такой сценарий может привести к потере Россией политико-дипломатических побед и влияния, которые она обрела благодаря своему присутствию в САР.

Единая государственная экономическая политика России в отношении Сирии еще не выработана. На данном этапе она формируется, основываясь на реалиях сирийского рынка и предыдущем (военно-экономическом) векторе развития российского подхода к сирийскому кризису. Очевидно, сирийский кризис находится на новом этапе, что диктует необходимость формирования нового российского подхода: перехода от чисто военного к смешанному военному и политико-экономическому. В этом плане предполагается системное обновление экономического законодательства Сирии в части, касающейся регулирования деятельности российского бизнеса и совместных российско-сирийских проектов (в первую очередь, среднего бизнеса). Ждать в этом плане формирования европейского отношения России необязательно, поскольку ей необходимо закрепить собственные интересы в стране.

Для развития своей экономической политики в Сирии Россия могла бы двигаться по пути выдачи кредитов госбанков (уже находящихся под санкциями или совместно создаваемых) для финансирования развития предприятий в различных сферах. В целом подход с выдачей кредитов на деятельность российских компаний в наиболее прибыльных и стратегических отраслях Сирии прорабатывается соответствующими министерствами и ведомствами России в тесном взаимодействии с сирийскими коллегами. Сирийская элита и отдельные лица в правительстве продолжают смотреть на Запад при заигрывании с Москвой и затягивании подписания контрактов. России стоит предельно четко обосноваться в стране, продвигая российский средний бизнес, а также определить роль для крупных, влиятельных и неформальных игроков, которые уже зашли и закрепились на сирийском рынке.

Санкции против Сирии не влияют на изменение курса и политики сирийской элиты. От них страдают в первую очередь обычные люди, и ухудшается гуманитарная ситуация. Напомним, что наиболее густонаселенные районы страны контролируются правительством Сирии. Тем не менее последнее усиление американских санкций против Ирана, одновременно влияющих на ситуацию в Сирии, в краткосрочной перспективе может быть полезно Москве. Именно сейчас формируется конституционный комитет, о котором враждующие силы и гражданское общество договорились в ходе межсирийского диалога в Сочи в 2018 г. Давление США на Иран и невозможность последнего оказывать экономическую поддержку на том же уровне, что и ранее, дает в руки Москвы новые карты и могло бы сделать сирийское правитель-

ство более договороспособным в контексте развития политического процесса. В условиях отсутствия поддержки со стороны ЕС у России нет стимулов пытаться разрешать вопрос с иранским влиянием и возвращением беженцев. Однако для самой России многие вопросы сохраняются — усиление государственных институтов САР, конкуренция с Ираном за влияние в службах безопасности Сирии и за стратегические важные и прибыльные экономические проекты. Все это происходит в условиях хаоса на сирийском рынке, следствием чего, видимо, стало отсутствие единой российской экономической политики в отношении Сирии.

ВЕНЕСУЭЛА

Санкции США против Венесуэлы: прекурсор смены власти?¹

Иван Тимофеев

Попытка смены власти в Венесуэле и однозначная поддержка оппозиционных сил со стороны США вряд ли могут рассматриваться как спонтанные явления. Для Вашингтона Николас Мадуро был враждебной фигурой с самого начала его правления в 2013 году. Традиционным инструментом давления на подобных лидеров являются экономические санкции. Динамика наращивания санкций США против Венесуэлы представляется информативным индикатором американской политики. Она интересна и с точки зрения практики использования санкций для решения внешнеполитических задач.

Ограничительные меры против Каракаса отражают закономерности, хорошо описанные в научной литературе. Смена политического режима или изменение внутривнутриполитического курса является одной из наиболее распространённых причин введения односторонних санкций. Нередко они предшествуют попыткам переворотов, революциям или иным формам смены власти. В случае Венесуэлы трудно судить о роли спецслужб зарубежных государств в происходящих событиях. Очевидно, что в стране существует протестный потенциал как в обществе, так и в элитных группах. И связывать происходящее только с действиями зарубежных агентов было бы преувеличением. Тем не менее санкции последовательно ослабляли экономическую базу действующего правительства.

Первые санкции против правительства Мадуро были введены американцами в декабре 2014 года. Интересно, что их инициатором выступил Конгресс, а не президент США, хотя обычно инициативу берёт

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 25 января 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sanktsii-protiv-venesuely/>

на себя исполнительная власть. Введению санкций, судя по всему, предшествовала довольно длительная оценка американцами ситуации в Венесуэле — их обсуждение трудно назвать формальностью. Основным мотивом введения ограничительных мер стала ситуация с правами человека и общее восприятие Мадуро как лидера, ведущего дело к концентрации власти в своих руках. 18 декабря 2014 года Конгресс принял «Акт о защите прав человека и гражданского общества в Венесуэле» (PL 113-278)². В акте указывалось на серьёзное падение качества жизни в стране в результате действий правительства, отмечались попытки ущемления судебной власти, преследования журналистов, подавления общественных протестов, аресты лидеров оппозиции и тому подобное. Конечно же в документе провозглашалась приверженность США продвижению демократии во имя народа Венесуэлы.

Впрочем, сами санкции, которые предусматривал акт, трудно назвать жёсткими. Они сводились к заморозке активов и визовым ограничениям для тех, кто замешан в нарушении прав человека в Венесуэле. Американским гражданам запрещалось вступать в экономические отношения с подобными физическими и юридическими лицами. Кроме того, акт требовал предоставление Конгрессу отчёта о состоянии свободы СМИ в Венесуэле. Тем не менее новое законодательство создало базу для дальнейших действий исполнительной власти. Оно также практически исключало отмену санкций в текущих политических условиях в силу значительно более сложной процедуры на уровне законодательной власти в сравнении с исполнительной.

В дальнейшем президенты США последовательно наращивали санкционное давление на Каракас уже с помощью своих исполнительных указов. 8 марта 2015 года президент Барак Обама ввёл чрезвычайное положение в связи с нарушением прав человека в Венесуэле, представляющее, согласно официальному документу³, угрозу национальной безопасности и внешней политике США (указ № 13692). Указ вводил в действие против Венесуэлы «Акт об особых экономических полномочиях» (IEEPA), а также «Акт о чрезвычайных положениях» (NEA) — стандартный законодательный набор в подобных ситуациях (в США чрезвычайное положение может вводиться президентом по самым разным вопросам — одновременно может сосуществовать множество чрезвычайных положений, для работы по кото-

² PL-113-278 «Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014» // The U.S. Congress. 18.12.2014. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_publ_113_278.pdf

³ Executive order 13692 of March 8, 2015. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela. // U.S. Department of the Treasury. 08.03.2015. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13692.pdf>

рым вводятся санкции). В целом указ Обамы уточнял положения акта PL 113-278.

Дональд Трамп существенно превзошёл своего предшественника в санкциях против Венесуэлы. Им было подписано четыре исполнительных указа в развитие предшествующих документов. Первый появился в августе 2017 года (№13808)⁴. Он вводил существенные финансовые санкции. Американским физическим и юридическим лицам запрещалась покупка долговых обязательств со сроком погашения более 90 дней Petroleos de Venezuela — государственного монополиста по добыче нефти на континентальном шельфе Венесуэлы. Также запрещались операции с обязательствами правительства (сроком погашения более 30 дней) и действия с другими финансовыми инструментами венесуэльского правительства.

Следующие три указа появились уже в 2018 году, который стал самым насыщенным по плотности действий Трампа против Венесуэлы. 19 марта он подписал указ №13827⁵. Он был направлен на то, чтобы заблокировать использование Венесуэлой криптовалюты для обхода санкций. 21 мая указом №13835⁶ вводятся ограничения против любых долговых обязательств правительства Венесуэлы, а также компаний, в которых доля правительства превышает 50%. 1 ноября 2018 года указом №13850⁷ санкции накладывались на золотопромышленный комплекс Венесуэлы. Кроме того, определялись меры против коррумпированных чиновников или проектов правительства, которые носят коррупционный характер (по всей видимости, в их число Минфин США мог бы занести значительное число госкомпаний и проектов). На сегодняшний день в SDN-листе американского казначейства значится 103 физических и юридических лиц по «венесуэльскому пакету».

Иными словами, против Каракаса был использован довольно широкий набор мер. В целом они отражают тенденцию последних двух десятилетий применять так называемые точечные санкции и делать

⁴ Executive Order 13808 of August 24, 2017. Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela. // U.S. Department of the Treasury. 24.08.2017.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf>

⁵ Executive Order 13827 of March 19, 2018. Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela. // U.S. Department of the Treasury. 19.03.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13827.pdf>

⁶ Executive Order 13835 of May 21, 2018. Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to Venezuela. // U.S. Department of the Treasury. 21.05.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_eo_13835.pdf

⁷ Executive Order 13850 of November 1, 2018. Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela. // U.S. Department of the Treasury. 01.11.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_eo_13850.pdf

ставку на финансовые и секторальные, а не торговые ограничения. Однако с учётом важности энергетического сектора в экономике Венесуэлы и роли государственного сектора секторальные санкции фактически приближаются к всеобъемлющим.

Наращивание санкций против Венесуэлы совпало с серьёзными колебаниями на рынке нефти, поэтому вычленить экономический ущерб от самих санкций на экономику довольно сложно. Тем не менее если нынешний политический взрыв или последующие попытки переворота приведут к смене власти, у американских аналитиков и практиков появится дополнительный аргумент в пользу эффективности санкций как инструмента воздействия на внешнюю и внутреннюю политику страны-цели. Если этого не произойдёт, то очки в свою пользу получают «санкционный парадокс» Дениела Дрезнера, предполагающий эффективность санкций против союзников и их невысокую полезность против соперников на мировой арене. КНР и Россия — как альтернативные контрагенты Каракаса — могут сыграть важную роль в пользу того или иного развития событий.

Раздел 5

**Отраслевые
и региональные особенности
санкционного воздействия**

Антироссийские санкции в нефтегазовом секторе: во благо или во вред?¹

Екатерина Грушевенко, Александр Собко

В марте 2018 г. аналитический центр «Атлантический совет» выпустил обзор под названием «Влияние санкций на российский энергетический сектор»², в котором рассматривается влияние санкций, введенных США и ЕС в 2014 г. в отношении России, на нефтяную и газовую отрасли страны (Рисунок 1).

Рисунок 1. Основное содержание санкций в отношении России по состоянию на апрель 2018 г.

<p>Предоставление долгового и акционерного капитала сроком погашения более 60 дней</p>	<p>Поставка оборудования для добычи нефти на шельфе глубины более 152 м, на арктическом шельфе, сланцевой нефти</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Крупнейшие нефтегазовые компании: «Роснефть», «Новатек», «Транснефть», «Газпромнефть» • Трубопроводные нефтегазовые проекты 	<ul style="list-style-type: none"> • Крупнейшие нефтегазовые компании: «Лукойл», «Газпром», «Сургутнефтегаз», «Роснефть» • Их дочерние компании с контрольным пакетом акций свыше 33% во всем мире • Трубопроводные нефтегазовые проекты
США	
ЕС	
<p>Предоставление долгового и акционерного капитала сроком погашения более 30 дней</p>	<p>Поставка оборудования для добычи нефти на шельфе глубины более 150 м, на арктическом шельфе и для добычи нефти из сланцевых пород путем ГРП</p>
<ul style="list-style-type: none"> • «Роснефть» • «Газпромнефть» • «Транснефть» • Их дочерние компании с контрольным пакетом акций (более 50%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Крупнейшие нефтегазовые компании: «Лукойл», «Газпром», «Сургутнефтегаз», «Роснефть» • Их дочерние компании с контрольным пакетом акций свыше 50% во всем мире

Источник: Т. Митрова, Е. Грушевенко, А. Малов «Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями», март 2018 г., Центр энергетике Московской школы управления СКОЛКОВО.

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 12 июля 2018 г. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/antirossiyskie-sanktsii-v-neftegazovom-sektore-vo-bлаго-ili-vo-vred/?sphrase_id=22218127

² Coote, Bud. Impact of Sanctions on Russia's Energy Sector // Atlantic Council. 01.03.2018. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/impact-of-sanctions-on-russia-s-energy-sector>

В обзоре приведено достаточно большое количество фактов и событий, которые произошли в энергетическом секторе страны в период действия санкций. Однако их подача, порой неверное определение предпосылок, а в ряде случаев и недостаточная глубина анализа особенностей российской нефтегазовой отрасли приводят автора доклада к весьма неоднозначным и противоречивым выводам.

Санкции и нефть — как все было на самом деле?

Автор доклада Бад Кут заключил, что санкции по своей сути стали благом для нефтяного сектора России, поскольку они не только не повлияли на текущие объемы добычи, но и позволили российским компаниям не вкладываться в дорогостоящие высокотехнологичные нефтегазовые проекты. Однако далее автор отмечает, что целью санкций было ограничение объемов добычи не в краткосрочной, а в долгосрочной перспективе. И с этим утверждением нельзя не согласиться — сам смысл санкций заключается не в мгновенном результате, а в постепенном воздействии на отрасль.

Далее Бад Кут объясняет, что привело к росту объемов добычи сырья. Для усиления эффекта он использует статистические данные, согласно которым объемы роста добычи за последние восемь лет составили более 60 млн т (приведенные автором данные, кстати, отличаются от официальных данных Минэнерго России³). Тут же возникает вопрос — почему для оценки уровня добычи нефти в России был выбран период в восемь лет? Напомним, что введение санкций и снижение цен на нефть произошли лишь в 2014 г., и за этот период добыча выросла на 20 млн т. Рост добычи и инвестиций в отрасль до введения санкций были обусловлены ценовой и политической конъюнктурой. Что касается роста добычи в период 2014–2017 гг., то тут важно понимать специфику нефтяных проектов. Они имеют длительный жизненный цикл — с момента принятия инвестиционного решения до извлечения первых баррелей нефти на поверхность может пройти более семи лет. Поэтому когда до введения проекта остается год-два, компании зачастую, несмотря на внешнюю конъюнктуру, принимают решение о его запуске, потому что все основные инвестиции уже сделаны и его простаивание будет стоить еще дороже.

Вышеуказанный аргумент, а также пользу санкций для российской нефтяной отрасли автор подкрепляет семью тезисами:

- Благодаря особенностям настройки налоговой системы в нефтедобыче при снижении цен на нефть снизилась налоговая нагрузка.

³ Добыча нефтяного сырья // Минэнерго России. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1209>

- Девальвация курса рубля позволила получать доход от экспорта в валюте, а издержки на добычу нести в рублях, тем самым сокращая затраты.
- Были введены налоговые льготы по НДС и экспортной пошлине для ряда месторождений.
- Инвестиции в российский нефтяной сектор вновь стали расти после того, как достигли минимума в 2015 г.
- Введенные санкции подтолкнули производителей сконцентрироваться на менее затратных традиционных проектах.
- В 2016 г., несмотря на низкие цены, произошел рост объемов бурения.
- Санкции не затронули российский рынок нефтесервиса.

С первыми тремя фактами сложно поспорить, однако хотелось бы подчеркнуть, что не санкции, а именно низкие цены на нефть стали логичной причиной таких изменений в отрасли. Что касается четвертого пункта, то здесь опять же главное влияние оказала ценовая конъюнктура — после достижения минимальных значений (30 долл./барр.) в феврале 2016 г. цена нефти начала расти, вызвав рост инвестиций.

Пятый пункт тоже никак не связан с санкциями, а скорее обусловлен экономической логикой — зачем компании для поддержания и увеличения объемов добычи нефти запускать крупный дорогостоящий проект, если есть возможность сделать это за меньшие деньги на действующем?

Говоря о шестом пункте — росте бурения в 2016 г., нужно отметить, что в большей степени рост объемов связан со сделкой «ОПЕК+». О том, что она будет заключена, было объявлено 28 сентября 2016 г. на встрече в Алжире⁴, однако уточнение ее подробностей было отложено до конца ноября. В этот период большая часть стран-участниц сделки наращивала объемы добычи. Россия с сентября по октябрь (точка отсчета уровней добычи членов коалиции «ОПЕК+») нарастила добычу на 2 млн т⁵. Также в 2016 г. были введены в действие крупные месторождения: Сузунское, Месояхское, Новопортовское и месторождение им. Филановского⁶.

В свою очередь, вывод о том, что санкции не затронули российские нефтесервисные компании, и они успешно работают на рынке, а также обладают всеми необходимыми технологиями, указывает на недостаточно глубокий анализ ситуации в этой области.

⁴ ОПЕК 171st Meeting concludes // ОПЕК. 30.11.2016.

URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/3912.htm

⁵ Статистика // Минэнерго России. URL: <https://minenergo.gov.ru/activity/statistic>

⁶ Российская нефть уходит на север // Коммерсант. 21.09.2016.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3095188>

Доля крупнейших западных сервисных компаний в России в 2015 г. составляла 24%⁷. На первый взгляд, четверть рынка — это не так много, но если посмотреть на его структуру, то становится очевидным, что зарубежные сервисные компании практически монополизировали наиболее критические его сегменты. Так, в сфере интенсификации добычи, главным образом гидроразрыва пласта, около 90% рынка приходится на иностранные компании. На рынке геофизики, где под удар попадет программное обеспечение для интерпретации сейсмических данных, на долю нерезидентов приходится около 50% всех участников отрасли. Рынок горизонтального бурения, где самым сильным игроком российского происхождения является компания *Eurasia Drilling Company* с долей рынка, составляющей примерно 25%, также в значительной степени зависит от зарубежного оборудования.

Санкции и российский газ: неоднозначный эффект

Секторальные санкции США и ЕС, введенные в 2014 г., на официальном уровне затрагивали только нефтяную, но не газовую отрасль. Однако фактически санкции задели и газовый сектор. Причем, пожалуй, наиболее яркий пример влияния на среднесрочные объемы производства наблюдался в случае Южно-Кириного месторождения. Кроме того, в рамках санкций 2014 г. был введен запрет на привлечение долгосрочного финансирования для компании «Новатэк» и её дочерних компаний, серьезно затруднивший финансирование проекта «Ямал-СПГ».

В начале августа 2017 г. президент США Дональд Трамп подписал Акт «О противостоянии врагам Америки с помощью санкций», ужесточающий режим ограничений в отношении нескольких стран, в том числе России⁸. Важной особенностью данного документа стали размытые формулировки, дающие американскому президенту право введения санкций в зависимости от национальных интересов США. В целом содержание секторальных санкций осталось прежним, но был внесен ряд серьезных поправок. В частности, данный Акт создал возможности для введения дополнительных санкций в отношении нефтяных и газовых экспортных трубопроводов: «Президент может

⁷ Российский нефтегаз под санкциями: основные угрозы для отрасли : экспертно-аналитический доклад / Фонд национальной энергетической безопасности. М., 2015.

URL: <http://newgaztech.ru/upload/files/publications/2bf324464446f6a4cf32b9a37487888e.pdf>

⁸ H.R.3364 — Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. 115th Congress (2017–2018).

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text#tocH3420FDCB95BC4483B63B45D6E38E3C66>

наложить санкции (в координации с союзниками США) на любое лицо, которое продает оборудование, технологии и услуги на сумму более 1 млн долл.; при этом они должны быть связаны со строительством, модернизацией и поддержкой российских экспортных трубопроводов или совершать соответствующие инвестиции на сумму 5 млн долл. в течение одного года».

ЕС в целом и Германия в частности возражали против этого положения, так как США и Европа ранее договорились, что санкции не будут касаться текущих поставок нефти из России или российского газового сектора (незвизрая на оппозицию США по отношению к газопроводу «Северный поток-2»). Хотя данные ограничения в основном обсуждаются применительно к строительству экспортных трубопроводов, нужно отметить, что теоретически они могут распространяться и на обслуживание всех трубопроводных проектов.

Пока эти потенциальные угрозы не реализованы, можно говорить лишь о косвенном влиянии санкций на газовые рынки и стратегию российских компаний. В результате обсуждение газового рынка оказывается тесно переплетенным с традиционными спорами России как продавца энергоресурсов с европейскими импортерами, желающими отстаивать оптимальные для них условия.

Например, Еврокомиссия (ЕК) и европейские импортёры «Газпрома» все последние годы ведут разного рода споры. Так, недавно ЕК прекратила масштабное расследование в отношении ценовой политики «Газпрома» в странах Центральной и Восточной Европы (несколько ранее «Газпром» пересмотрел контрактные условия со своими крупными европейскими покупателями). Теоретически общее санкционное давление в той или иной степени укрепляет переговорные позиции стран Европы. Например, «Газпром» пошёл на все требования ЕК (отмена запрета на перепродажу газа, начало индексации цен для потребителей Восточной Европы к ценам газовых хабов). Однако, возможно, что на эти же условия российская монополия пошла бы в любом случае, так как они отражают логику развития европейского газового рынка.

Бад Кут справедливо отмечает (обзор вышел еще до принятия окончательного решения Еврокомиссией, но предсказание автора оказалось верным), что ««Газпром» отделался лёгким испугом», т. е. не получил реальных штрафов. При этом «наказание» за монопольное поведение для нероссийских компаний было более существенным, например, компания *Google* в 2017 г. была оштрафована на рекордные 2,7 млрд долл.⁹

⁹ Еврокомиссия оштрафовала Google на рекордные \$2,7 млрд // Интерфакс. 27.06.2017.
URL: <https://www.interfax.ru/business/568217>

В то же время важно отметить, что те или иные сложности на европейском направлении укрепляют переговорные позиции азиатских контрагентов российских компаний в странах АТР, которые стремятся добиться сотрудничества на более выгодных для них условиях.

Бад Кут также выказывает недовольство по поводу «контроля» «Газпрома» над сухопутной газовой инфраструктурой в ЕС, что, в частности, затрудняет возможный доступ американского СПГ на европейский рынок. Эти тезисы выглядят неожиданно — степень контроля «Газпрома» над европейской газовой инфраструктурой явно преувеличена, ведь этот сектор является ключевым для пристального наблюдения европейских регуляторов. Дефицит интерконнекторов, равно как и газопроводов внутри ЕС для свободных перетоков газа действительно существует. Однако никто не мешает экспортёрам СПГ самостоятельно инвестировать в эти мощности.

Нам же в этом контексте важно зафиксировать, что риски того, что сухопутная инфраструктура в Европе, предназначенная для транспортировки российского газа, может быть использована для доставки стороннего СПГ, в среднесрочной перспективе существуют (в настоящее время действует запрет на использование свыше 50% от мощности газопровода в случае появления новых поставщиков).

В целом можно согласиться с утверждением автора относительно того, что санкции нанесли минимальный ущерб российскому газовому сектору. Тем не менее нельзя не отметить, что известны и сюжеты, когда в газовой отрасли санкции привели к вполне конкретным сложностям.

Во-первых, речь идет о ситуации с Южно-Кириным глубоким месторождением на шельфе о. Сахалин, на которое США расширили санкции ещё в августе 2015 г. Хотя месторождение, которое принадлежит «Газпрому», является газовым, наличие нефтяной оторочки уводит его под запрет на поставку оборудования для глубоководной добычи. В результате в настоящее время «Газпром» в обустройстве месторождения опирается преимущественно на азиатских партнёров, а сами темпы разработки, как можно предположить, замедлились. При этом месторождение является достаточно крупным — на полке оно даст до 21 млрд куб. м. Газ, добытый из этого месторождения, мог бы использоваться как для новых линий заводов СПГ на Сахалине, так и для поставок по газопроводу в Азию. Однако санкционный режим откладывает сроки монетизации этих запасов.

Во-вторых, стоит отметить технологии сжижения газа. В процессе строительства «Ямал СПГ» (дочернее предприятие «Новатэк») существовали опасения о возможном запрете на передачу криогенного теплообменника и прав на использования технологии американской компании *Air Products*. К счастью, эти опасения оказались беспоч-

венными (в частности, формально оборудование предоставлялось иностранному *ЕРС*-подрядчику компании «Ямал СПГ»). Тем не менее в перспективе, при усилении санкционного режима или изменения трактовок, эта проблема может возникнуть. Это стало одним из факторов, побудивших компанию «Новатэк» разрабатывать собственные технологии сжижения.

* * *

После прочтения части обзора, посвященной нефтяному сектору, складывается впечатление, что его целью было не описание и анализ реальной ситуации в российской нефтяной отрасли, а встраивание фактов в заданную канву рассуждений для получения желаемых выводов.

По сути, чтобы доказать несостоятельность санкций, Бад Кут основывается лишь на одном тезисе — текущем росте объемов добычи нефти в России. При этом сам автор все же отмечает, что целью санкций является снижение объемов добычи в долгосрочной перспективе, однако данный тезис не раскрывается вовсе. Автор не рассматривает проблематику технологического переоснащения нефтяной отрасли за счет собственной продукции из-за запрета поставки ряда оборудования. В тексте игнорируются проблемы привлечения заемных средств из-за финансовых санкций, которые коснулись крупнейших нефтегазовых компаний в стране. Поэтому крайне сложно оценить обзор именно как анализ влияния санкций на российскую нефтяную отрасль. Это скорее местами спорный анализ факторов, способствующих росту объемов добычи нефти в России в последние пять–восемь лет.

В газовой сфере, не являющейся основной целью санкций, ограничительные меры носят двойственный характер. С одной стороны, они ослабляют переговорные позиции российских экспортёров газа и СПГ в условиях общего санкционного давления (как на европейском, так и на азиатском направлении). Хотя однозначно оценить степень негативного влияния этого давления достаточно сложно. Заинтересованность в российских поставках газа и/или СПГ достаточно высока, что и определяет сохраняющуюся лояльность иностранных партнёров.

С другой стороны, о чём практически не упоминает автор доклада, в условиях санкционных режимов существует реальный или потенциальный запрет на поставку оборудования, применяемого в добыче и/или сжижении газа. Это повлечёт за собой кратковременный негативный эффект для отрасли, но в то же время в среднесрочной перспективе приведёт к замещению импортного оборудования отечественными аналогами, что окажет положительное влияние на газовый сектор.

Санкции за нарушение санкций: бизнес на радарх Минфина США¹

Иван Тимофеев

Многие оценки американской политики санкций фокусируются на крупных политических шагах – принятии новых законов, исполнительных указов президента, появлении новых законопроектов и т.п. Вместе с тем большой интерес представляет практика наказания американским регулятором конкретных компаний за нарушение режима санкций. Такая практика может много сказать о специфике политики санкций и их эффективности.

В 2018 г. Министерство финансов США объявило об урегулировании претензий в адрес четырех компаний на общую сумму 60,8 млн долл. Число компаний и сумма штрафов достаточно невелики в сравнении с предыдущими годами. В 2017 г. было урегулировано 16 дел на общую сумму 119,5 млн долл., а, например, в 2014 г. – 22 дела на сумму 1205 млн долл.² Причем каждое дело может аккумулировать претензии за длительный временной отрезок. С учетом растущего санкционного давления на Россию, кейсы 2018 г. представляются весьма интересными. Они сочетают в себе санкции как против американских, так и зарубежных компаний. Среди них есть и крупные компании, и малый бизнес.

Наиболее крупный штраф в 2018 г. в размере почти 54 млн долл. согласился выплатить Министерству финансов США французский банк *Société Générale*. Американский Минфин обвинял французский банк в проведении более тысячи транзакций, нарушающих режим санкций против Кубы, Ирана и Судана на 5,5 млрд долл. Причем речь идет об операциях 2007–2012 гг. Американский регулятор определил целый рядотягчающих обстоятельств. Среди них – осведомленность некоторых сотрудников банка о возможных нарушениях американского режима санкций, игнорирование «тревожных сигнала»

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 28 ноября 2018 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sanktsii-za-sanktsii/>

² См. Civil Penalties and Enforcement Information // U.S. Department of the Treasury. OFAC Resource Centre.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>

лов» (таких как отказ некоторых американских банков проводить платежи) и случаи непрозрачных платежей. Минфин США также обратил внимание на то, что банк является крупной структурой, подразумевая 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 санкций³.

Вторым крупным кейсом стало согласие *JP Morgan Chase* выплатить штраф в размере 5,2 млн долл. Минфин США выявил 87 операций на сумму более 1 млрд долл., из которых лишь 0,14%, то есть порядка 1,5 млн долл. касались интересов подсанкционных лиц. Они подпадали под действие кубинских и иранских санкций, а также санкций по тематике ОМУ. Как и в случае *Société Générale*, речь шла о давних операциях 2008–2012 гг. В числе претензий к банку – недостатки скрининга зарубежных контрагентов (несмотря на возможность его проведения), игнорирование «тревожных сигналов», осведомленность сотрудников об участниках сделок и наличие экономической выгоды подсанкционных лиц. Наличие такой выгоды рассматривается как подрыв режима санкций. Однако на стороне банка было то, что общая доля нарушений в общем числе сделок была крайне низкой, банк активно сотрудничал с Минфином в расследовании, провел тщательный аудит своих контрагентов, увеличил штат контролирующих сотрудников, закупил оборудование по скринингу санкционных рисков, а также внедрил тренинги для сотрудников⁴.

Интересным случаем представляются санкции против американской компании *Epsilon Electronics*. Она согласилась заплатить штраф в размере 1,5 млн долл. за нарушение санкций против Ирана в период с 2008 по 2012 г. Минфин США обвинял компанию за сделки

³ OFAC Enforcement Information for November 19, 2018 // U.S. Department of the Treasury.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf ;

Settlement Agreement Between the US Department of Treasury OFAC and Societe General // U.S. Department of the Treasury.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181118_socgen.pdf

⁴ Enforcement Information for October 5, 2018 // U.S. Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control — Sanctions Programs and Information.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/jpmc_10050218.pdf

с контрагентом, который поставлял ее продукцию в Иран. Компания пыталась оспорить решения Минфина в суде, но дело проиграла. Против нее сыграло то, что у нее отсутствовали процедуры контроля санкционных рисков, при этом запрещенные сделки носили системный характер. Однако регулятор учел и то, что компания по сути является малым бизнесом, не получала предупреждений и сотрудничала с властями⁵. Обычно эти факторы влияют на снижение штрафа.

Наконец, еще один кейс представлен шведской компанией *Ericsson*. Она должна заплатить американцам лишь 145,8 тыс. долл., что представляется вполне вегетарианской суммой в сравнении с остальными. 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, и обойти они их пытались вполне сознательно. Более того, сотрудники проигнорировали запрет контрольных органов *Ericsson* на осуществление сделки. Против компании в глазах американцев играло то, что она представляет крупный бизнес. То есть у нее были возможность 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». *Ericsson* активно сотрудничала с финансовыми властями США и предприняла дополнительные меры по контролю за соблюдением режима санкций⁶.

Все четыре случая урегулирования претензий Минфина США выявляют несколько важных тенденций. Во-первых, под санкции с одинаковым успехом попадают американские и зарубежные компании. Во-вторых, на радары финансовой разведки могут очутиться цели разных размеров — от крупных банков, до небольших компаний. В-третьих, наличие осознанных нарушений и тем более попыток замаскировать обход санкций усугубляет положение компании. То же можно сказать о ее размере — чем он больше, тем более строгим будет подход OFAC. В-четвертых, компании, как правило, проявляют рвение в сотрудничестве с американским регулятором, что является «смягчающим» обстоятельством. То же можно сказать и о действиях компании по усилению контроля (compliance) за соблюдением

⁵ Enforcement Information for September 13, 2018 // U.S. Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20180913_epsilon.pdf

⁶ Enforcement Information for June 6, 2018 // U.S. Department of the Treasury. Office of Foreign Assets Control — Sanctions Programs and Information.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20180606_ericsson.pdf

санкций. Если компания вкладывает дополнительные деньги в контроль рисков, обучает сотрудников, закупает оборудование для аудита, ее штраф может быть снижен.

Все это, конечно, применимо в основном к тем компаниям, которые имеют активы или интересы в США, а также заинтересованы в том, чтобы иметь чистую репутацию во взаимодействиях с американским регулятором. Зачастую последствия нарушения режима санкций носят отложенный характер. Зарубежные компании могут прилагать чрезмерные усилия по контролю рисков даже там, где формально этого не требуется. Для российских компаний это представляет серьезный вызов в отношениях с зарубежными контрагентами, особенно если речь идет о частных компаниях. Государственные фирмы становятся более привлекательным партнером, так как могут опираться на прямую поддержку своих правительств в отношениях с Минфином США. Впрочем, они тоже могут предъявлять высокие требования к контролю рисков. Форма собственности может смягчить последствия санкций, но вряд ли избавит от них.

Европа под огнем вторичных санкций США¹

Иван Тимофеев

Европейский союз становится всё более заметным игроком в области применения экономических санкций. Для этого есть несколько причин. Во-первых, ЕС превратился в одну из крупнейших мировых экономик с колоссальным технологическим, индустриальным и человеческим капиталом. Во-вторых, внешнеполитический инструментарий Брюсселя традиционно был сосредоточен на экономике и «мягкой силе». Ограниченные военно-политические возможности ЕС делают санкции особенно привлекательным инструментом внешней политики. В-третьих, ЕС находится в стратегической взаимозависимости с США и часто присоединяется в той или иной степени к американским санкциям. Стремительный рост использования санкций со стороны Вашингтона порождает и рост их числа со стороны ЕС. Конечно, санкции США и ЕС не всегда идентичны, однако общность политических позиций по многим вопросам и союзнические отношения порождают координацию политических шагов, включая санкции. Так происходит, например, в отношении России.

Вместе с тем США сохраняют свою лидирующую роль в качестве инициатора односторонних экономических ограничений. Вашингтон лидирует как по их количеству², так и по мощи государственного аппарата, задействованного в политике санкций. Американцы накопили здесь колоссальный опыт и компетенции. Они опираются на мощь своей экономики и уникальную роль в мировой финансовой системе. Доминирование доллара в мировых расчётах даёт американским властям возможность отслеживать огромное число финансовых транзакций, выявлять нарушения своих санкционных программ и наказывать нарушителей посредством вторичных санкций.

Под вторичными санкциями понимается использование ограничений против тех компаний, государств или физических лиц, которые осуществляют транзакции с подсанкционными странами, организа-

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба 5 июня 2019 г. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/evropa-pod-ognyem-sanktsiy/>

² См. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 3–5, 17.

циями или лицами. «Санкции за нарушение санкций» используются американскими властями против своих граждан и компаний, ведь законы США применимы только в их юрисдикции. Но как минимум в последние три десятилетия такие ограничения всё больше становятся экстерриториальными — под них попадают компании и организации из множества других стран. Сама возможность экстерриториальных санкций определяется высокой востребованностью американской финансовой системы в международных расчётах и тесными связями с американским рынком многих крупных компаний. Нормы национального законодательства распространяются на всех иностранных игроков, которые так или иначе связаны с американскими финансовыми институтами, компаниями или рынками. Помимо чисто экономических выгод, подобная роль в мировой экономике даёт американцам серьёзный политический рычаг.

У Европейского союза, несмотря на экономическую мощь и растущее число санкционных программ, пока нет сопоставимых с США рычагов. Более того, под вторичные санкции США нередко попадают компании из ЕС. Американцы сравнительно редко вносят европейские компании в SDN-лист (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), то есть в список компаний, с которыми запрещены хозяйственные отношения. Однако Министерство финансов США часто использует штрафы против компаний-нарушителей. Более того, среди оштрафованных иностранцев за последние десять лет подавляющее большинство составляют компании из ЕС. Крупнейшие штрафы в пользу американской казны были уплачены именно европейскими компаниями.

По меньшей мере с 1990-х гг. Европейский союз пытался предпринять меры для защиты от вторичных санкций США. Серьёзным стимулом стал выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе. Вашингтон в одностороннем порядке возобновил действие масштабных финансовых и секторальных санкций против Ирана. Под угрозой вторичных санкций и последующих штрафов оказалось значительное число компаний, работающих на иранском рынке, включая европейские фирмы. ЕС возобновил действие так называемого Блокирующего статута 1996 г., который должен защитить европейские компании от вторичных санкций. Однако значительное число крупных компаний из ЕС уже покинуло Иран.

Возникла ситуация, когда крупные европейские компании предпочли сохранить лояльность американским требованиям даже несмотря на то, что Брюссель критически отнёсся к выходу США из СВПД и ввёл защитные меры. Угроза проблем с американскими властями в виде штрафов и «отлучения» от рынка и финансовой системы США

перевешивает возможные прибыли на иранском рынке. Подобная логика актуальна для любой другой страны, чьи компании могут попасть под вторичные санкции.

С военно-политической точки зрения, современный мир давно можно считать многополярным. Китай, Индия, Россия — мощные центры силы, прямая военная агрессия против которых попросту невозможна. Однако с точки зрения экономической власти — мир по-прежнему однополярен. Возможности США использовать принудительные экономические меры существенно превосходят возможности остальных, а иностранные крупные компании, ведущие расчёты в долларах и рассчитывающие на американский рынок, лояльны требованиям американцев даже тогда, когда их правительства критически относятся к действиям США.

Подобная ситуация порождает целый ряд вопросов. В какой степени вторичные санкции затрагивают зарубежный бизнес? Какова доля европейских компаний среди тех, кто попадает под вторичные санкции? Какие меры предпринимает Европейский союз для защиты своего бизнеса и насколько эффективны такие меры? Есть ли шансы на создание европейцами действенных механизмов обхода санкций США или же альтернативных финансовых систем? Готов ли европейский бизнес лоббировать такие изменения — насколько бизнес лоялен американским властям? Сможет ли взять на себя подобные трансформации другая крупная экономика — Китай? Кто сможет или хотя бы захочет бросить вызов американской гегемонии в области политики санкций? И есть ли шансы на подобные проекты в ближайшей перспективе?

Что такое санкции?

Санкции — ограничительные меры, которые вводятся одним или несколькими инициаторами против страны-цели или группы таких стран. Они представляют собой инструмент принуждения: с помощью торговых и финансовых ограничений инициаторы пытаются заставить страну-цель изменить свой курс во внешней или внутренней политике. Санкции следует отличать от торговых войн. Целью торговых войн зачастую является повышение конкурентоспособности национального производителя с помощью тарифов, субсидий, заградительных пошлин и т.п. Тогда как задача санкций — использовать экономические инструменты для достижения политических целей, таких как смена режима, военное сдерживание, наказание отдельных политиков и организаций и т.п. Набор экономических мер здесь тоже иной: заморозка активов, запреты на финансовые транзакции, ограничения импорта и экспорта, секторальные ограничения.

Конечно, бизнес может выигрывать от санкций. Но для правительственных структур, работающих над ограничительными мерами, интересы бизнеса зачастую являются вторичным приоритетом по сравнению с политическими целями.

Санкции можно уподобить стихийному бедствию: на него трудно повлиять, зато приходится иметь дело с последствиями. В отличие от торговых войн бизнес редко выступает лоббистом или инициатором санкций, однако последствия актуальны для всех. В правовом плане инструменты санкций и торговых войн также довольно чётко разделены, по крайней мере в США, которые вводят санкции чаще всех остальных стран и международных организаций вместе взятых.

В последние три десятилетия произошла существенная трансформация санкционных инструментов. Вплоть до окончания холодной войны инициаторы в основном использовали всеобъемлющие торговые эмбарго. Так произошло с Ираком в 1991 г. Однако уже с середины 1990-х гг. всё большую популярность приобретают так называемые точечные (targeted) или «умные» (smart) санкции. Вместо тотальных ограничений торговли с целевой страной они подразумевают ограничения против отдельных лиц (зачастую ими выступают чиновники высшего ранга, крупные предприниматели, силовики), отдельных компаний или секторов экономики³. В теории такой подход направлен на снижение издержек для населения страны и усиление давления на политическую элиту. Иракский опыт показал, что санкции серьёзно сокращают «ресурсный пирог» страны-цели, но бьют они по незащищённым слоям населения, а не по элите.

Впрочем, права человека и забота о населении были не единственными причинами. Точечные санкции стали потенциально более эффективными благодаря новым реалиям мировой финансовой системы. Она стала глобальной и в то же время более прозрачной для американских властей с учётом доминирования доллара в мировых расчётах. Финансовые санкции превратились в гораздо более эффективный инструмент в сравнении с торговыми блокадами. Собственно торговые ограничения стало проще контролировать благодаря информации о финансовых потоках. Финансовые санкции стали аналогом высокоточного оружия. Они же увеличили возможности для вторичных санкций. Теперь санкции годились не только для наказания «основных целей». Угроза вторичных санкций делает «токсичной» целевую страну, отдельные компании или физические лица. Ведь в прозрачной финансовой системе транзакции с подсанкционными лицами будут видны как на ладони — со всеми вытекающими про-

³ См., например, Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. No. 41. P. 755–764; Tourinho M. Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions // *International Affairs*. 2015. No. 91 (6). P. 1399–1412.

блемами в виде разбирательств с американским регулятором, штрафов или внесения в «чёрные списки».

С одной стороны, прозрачность дала беспрецедентные возможности в борьбе с финансовыми преступлениями, отмыванием денег и терроризмом. Толчком к развитию финансовой разведки и повышению прозрачности банков стали теракты 11 сентября 2001 г. Однако, с другой стороны, вместе с этим американские власти получили инструмент влияния на зарубежные компании в политических целях. Интернационализация американского законодательства расширила возможности для вторичных санкций против зарубежных игроков, повышая уровень ущерба от «первичных» санкций.

Под первичными или прямыми санкциями можно понимать ограничительные меры, которые вводятся против отдельных лиц, компаний, организаций или отраслей экономики по тем или иным политическим причинам. В США введение санкций является прерогативой президента. Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях⁴ позволяет президенту вводить санкции после объявления чрезвычайного положения по определённому вопросу. Обычно такие решения оформляются в виде президентского исполнительного указа. Список подсанкционных физических или юридических лиц может быть включён непосредственно в сам указ, либо полномочия по его формированию президент передаёт профильным ведомствам — Министерству финансов во взаимодействии с Государственным департаментом и другими агентствами.

Формирование списков обычно является постоянным и рутинным процессом в зависимости от поступления новой информации или политических вводных. Инициатором санкций может выступать и Конгресс — в этом случае санкции фиксируются в виде законодательного акта, а органы исполнительной власти обязываются к применению санкций и должны отчитываться перед Конгрессом. У администрации остаётся достаточно широкое поле для манёвра, и зачастую исполнительная власть применяет санкции в опережающем порядке. Однако отмена законодательных актов или их пересмотр — значительно более долгий и сложный процесс в сравнении с пересмотром исполнительных указов президента. Нередко между администрацией и Конгрессом возникают разночтения по поводу санкций: Конгресс вполне может усиливать их действие или препятствовать их изменению. Подобные разногласия имели место, например, по вопросу отмены ограничений против Ирана в 2015 г.

Министерство финансов США ведёт непосредственное администрирование политики санкций. Первичные санкции обычно означа-

⁴ См. International Emergency Economic Powers Act. PL 95-223, 1977.

URL: <https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Documents/ieepa.pdf>

ют включение индивидов, компаний или организаций в один из нескольких «чёрных списков». Наиболее серьёзным является попадание в SDN-лист. Он запрещает американским гражданам, а также всем, кто подпадает под действие американских законов (в том числе любая зарубежная компания, которая пользуется банковскими расчётами в долларах США), вступать в экономические, торговые или инвестиционные отношения с фигурантами списка. Список секторальных санкций (SSI-лист, Sectoral Sanctions Identifications List) — меньшее зло. Он определяет компании, в отношении которых действуют секторальные ограничения. Зачастую с ними запрещено вести лишь ограниченный список транзакций. Одна из недавних новаций — CAPTA-лист (List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable Through Account Sanctions) — список финансовых организаций, которым запрещено иметь корреспондентские счета в США. Пока в него включено лишь несколько банков — в отличие, например, от SDN-листа, в котором фигурируют тысячи организаций и физических лиц.

Вторичные санкции — это ограничительные меры, направленные против нарушителей уже существующих санкционных режимов. В качестве вторичных санкций Министерство финансов США вполне может поместить ту или иную компанию или физическое лицо в SDN-лист. Так произошло, например, с рядом китайских и российских компаний за их предполагаемые экономические связи с КНДР⁵. Иными словами, нарушители санкционного режима «уравниваются» в своём статусе с его первоначальными целями. Это наиболее жёсткая мера.

Другая распространённая мера — денежный штраф. На первый взгляд она более мягкая, так как не ограничивает компанию в её хозяйственной деятельности. Однако суммы штрафов могут быть поистине огромными. Если в SDN зачастую попадают злостные нарушители или компании, специально заточенные для работы с подсанкционной страной, то со штрафами сталкиваются как уважаемые глобальные компании с крупными оборотами, так и мелкие фирмы, пойманные на незначительных сделках. Штраф — более универсальный и гибкий инструмент вторичных санкций⁶. Его назначение —

⁵ SDN List Update of August 22, 2017. Office of Foreign Assets Control.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170822.aspx>;

SDN List Update of August 15, 2018. Office of Foreign Assets Control.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180815.aspx>

⁶ Использование штрафов регулируется специальной инструкцией Офиса по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Assets Control, OFAC) Министерства финансов США. См. Economic Sanctions Enforcement Guidelines.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf

преподать урок нарушителю, отвадить его от сделок с подсанкционными лицами, при этом не исключая его из экономической жизни. Практика использования штрафов — важный индикатор вторичных санкций. Именно европейские компании страдают от штрафов в наибольшей степени.

Штрафные санкции против европейского бизнеса

За последнее десятилетие (2009–2019 гг.) Министерство финансов США оштрафовало 191 компанию и десять физических лиц за нарушение своих санкционных режимов (здесь и далее представлены оценки Российского совета по международным делам) — всего 201 случай. Общая сумма выплаченных штрафов составила \$5,6 млрд. На деле реальные выплаты значительно выше, так как в ряде случаев параллельно с Министерством финансов свои претензии к некоторым компаниям предъявляют и другие регуляторы, такие как Министерство юстиции или Министерство торговли США. В большинстве случаев штрафы применялись против американских граждан и компаний — на них приходится 133 кейса из 201. Иными словами, «санкции за нарушение санкций» используются в основном против самих американцев. Тем не менее, 68 случаев (34%) представляют собой расследования против иностранцев. Подавляющее большинство из них — европейские компании. На ЕС приходится 40 случаев (20% от общего числа). К ним можно добавить ещё пять разбирательств со швейцарскими компаниями.

В целом распределение европейских кейсов выглядит достаточно неравномерно. Большинство штрафов приходится на британские фирмы — 15 из 40. По пять случаев — на Германию, Францию и Нидерланды. Шведы платили штрафы три раза, итальянцы — два, а датчане, бельгийцы и австрийцы — по одному. Одним случаем отметилась компания из Люксембурга.

Гораздо важнее другое. Европейцы заплатили 83% от общей суммы штрафов — более \$4,6 млрд. А если к ЕС добавить Швейцарию, то на их долю придётся уже 94% — более \$5,3 млрд. Тогда как американские компании, несмотря на многочисленность их кейсов, в совокупности заплатили лишь 3% — \$177,2 млн. Иными словами, на ЕС и Швейцарию приходится львиная доля выплат. Подобное распределение близко к закону Парето: большая часть поступлений генерируется меньшинством игроков. И это меньшинство сосредоточено в Европе. Тогда как меньшая часть поступает от большинства. И это большинство находится в США. Конечно, такое распределение вряд ли является результатом намеренных действий американских властей. Но факт остаётся фактом. Европейцы платят больше всех.

Интересно, что из 40 компаний из ЕС 22 являются банками. Именно они заплатили Министерству финансов США большую часть «европейских» штрафов: более \$4,5 млрд за десять лет. Абсолютным рекордсменом здесь пока является французский BNP Paribas, передавший Министерству финансов США в 2014 г. чуть более \$963 млн⁷. В 2019 г. этот рекорд едва не побил британский Standard Chartered Bank (более \$650 млн), а также немецкое, австрийское и итальянское отделения банка Unicredit (\$611 млн). В 2012 г. \$619 млн выплатил голландский ING Bank. В том же году \$375 млн был вынужден заплатить британский HSBC. Средняя сумма штрафов по европейским банкам составила за десять лет более \$208 млн. Хотя среди них есть случаи сравнительно небольших выплат. Например, французский Societe Generale в 2018 г. получил штраф в \$53,9 млн, а в 2011 г. — всего \$111,3 тыс.

Почему банки платят значительно больше остальных и почему именно они становятся основной мишенью? Здесь есть как чисто субъективные, так и объективные причины. В первом случае банки сознательно игнорируют американские законы, пытаясь скрыть наличие подсанкционных стран или лиц в своих расчётах. Из 22 случаев разбирательств с европейскими банками 13 дел были классифицированы американскими властями как «вопиющие» (egregious). То есть банки как минимум закрывали глаза на американские санкции, а как максимум — действовали намеренно и пытались скрыть свои операции, при этом получая прибыль. Менеджмент банков обычно был в курсе подобных нарушений. При том что в таких случаях банки добровольно не доносят на себя в Министерство финансов США и считаются «пойманными» на нарушении. Именно по таким нарушениям и выплачиваются наиболее крупные штрафы. Наличие умысла, халатность, вовлечённость менеджмента, отказ от добровольного раскрытия, неадекватность программ «compliance» и другие факторы засчитываются американцами как отягчающее обстоятельство и увеличивают сумму штрафов.

Впрочем, есть и объективные причины уязвимости банков. В первых, они проводят огромное число транзакций, которые непросто контролировать. В миллиарды сделок вполне может «затесаться» подсанкционный клиент. Банки постоянно совершенствуют систему мониторинга и контроля. Но она может давать сбои, приводя к ошибкам. В отличие от других отраслей, где нарушается одна–две программы, банки одновременно нарушают четыре – пять и более программ. А так как сумма штрафов рассчитывается исходя из числа сделок и их объёмов (у банков они могут быть очень большими), то

⁷ Информация о штрафах против компаний и физических лиц доступна на портале Министерства финансов США.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>

и сумма штрафов значительно выше, чем в других отраслях. Ошибочные решения ненамеренно могут принять и банковские менеджеры. Запрещённые транзакции могут осуществляться дочерними структурами без ведома головного офиса. В таких случаях как американские, так и европейские банки нередко сами раскрывают нарушения и получают значительные скидки по штрафам. За десять лет средняя сумма штрафа европейских банков за «не вопиющие» (non-egregious) нарушения составила всего \$3,4 млн. Тогда как за «вопиющие» — \$303 млн, то есть в 100 раз больше.

Независимо от тяжести и характера нарушения, всем банкам присуща общая черта. Если американский регулятор начинает расследование, банки зачастую проявляют максимальную лояльность к запросам из США и сотрудничают со следствием. Более того, они предпринимают широкий круг мер, которые должны убедить Министерство финансов США и других регуляторов, что подобных нарушений не повторится в будущем. Увеличивается штат юристов и департаментов по надзору за соблюдением правил («compliance»), выделяются деньги на аудит операций, покупку программного обеспечения для контроля сделок, проводятся тренинги для сотрудников и т.п. Иными словами, европейские банки (равно как и американские) демонстрируют самую высокую конформность в отношении требований властей США, стремясь снизить издержки и больше не вовлекаться в подобные расследования. Симптоматично, что среди нарушителей нет «рецидивистов». Практически отсутствуют случаи, когда компании попадают под штраф дважды за пять лет.

Санкции вводятся и против компаний в других отраслях. Однако в «европейском кластере» их меньше в сравнении с финансовым сектором. Кроме того, ни одна отрасль не выделяется как наиболее уязвимая. Всего за десять лет можно выделить 18 таких компаний из стран ЕС. Среди них — нефтесервисные, логистические, аэрокосмические, телекоммуникационные, машиностроительные, химические, строительные компании. В сравнении с банками уплаченные ими штрафы ничтожны: в сумме они отдали Министерству финансов США чуть более \$90 млн. Причём для 12 из 18 компаний размер штрафа был менее \$1 млн. А для четырёх из 18 — менее \$100 тыс. Лишь в пяти случаях из 18 Министерство финансов США классифицировало нарушения как «вопиющие» — это заметно меньше, чем в отношении банков. Наиболее крупный штраф в \$50,9 млн заплатила в 2014 г. голландская компания Fokker Services за поставки авиационных запчастей в Иран, а также за их реэкспорт в Судан. Случай был признан «вопиющим», так как, по мнению американских властей, голландская компания действовала преднамеренно, игнорируя санкционные программы США. Но в остальных случаях штрафы были значительно меньше.

Следует отметить, что больше половины европейских нарушителей из нефинансового сектора являются дочерними компаниями американских фирм: десять из 18. В таких случаях «материнская» компания в США зачастую добровольно раскрывала нарушения. Так произошло, например, с немецкой химической компанией AppliChem GmbH, которая стала частью американской Illinois Tool Works. В феврале 2019 г. Министерство финансов США выставило ей штраф в \$5,5 млн за поставки продукции на Кубу. И хотя регулятор оценил нарушение как «вопиющее» (действия немецкой фирмы были оценены как преднамеренные), добровольное раскрытие позволило снизить сумму штрафа. В ином случае он теоретически мог бы достигать \$20 млн. Так же как и банки, компании из других секторов проявляют максимальную лояльность к требованиям регуляторов на стадии расследования, пытаясь снизить итоговую сумму выплат.

Наиболее частой причиной штрафов являются нарушения по Ирану. Нередко в числе нарушений фигурируют также Куба, Судан и «функциональные» программы, связанные с борьбой с наркотиками или проблемами нераспространения. Впрочем, есть и довольно экзотические случаи. Так, в декабре 2018 г. Министерство финансов США обязало фармацевтическую компанию Zoltek выплатить штраф в \$7,7 млн за нарушение санкций против Белоруссии. Причиной стала закупка венгерской дочерней компанией Zoltek сырья у белорусской компании «Нафтан».

Что касается российских санкций, то европейские компании пока не заплатили ни одного штрафа за их возможные нарушения. Отчасти это связано с тем, что расследования длятся несколько лет, а иногда и более десяти. То есть, например, решения 2019 г. вполне могут отражать нарушения 2010 или даже более ранних лет. Появления «проколов» на российском направлении можно ждать в будущем. Тем более, что за такие нарушения уже оштрафованы три американских компании: в 2019 г. — компания Haverly Systems (\$590,2 тыс.) за техническую задержку приёма платежей от «Роснефти» (регулятор оценил это как запрещённое санкциями кредитование компании); в 2018 г. — компания Cobham (\$87,5 тыс.) за поставки продукции российской «Алмаз-Антей»; в 2017 г. — ExxonMobil (\$2 млн) опять же за взаимодействие с руководством «Роснефти».

Будучи частью энергетического сектора России, «Роснефть» находится лишь под секторальными санкциями и не включена в SDN. Оба связанные с ней случая можно считать большими натяжками американских властей. Сама ExxonMobil возражала против штрафа, считая его необоснованным. Хотя сумма штрафа является мизерной в сравнении с масштабами деятельности компании, этот случай является достаточно уникальным: назначенная Министерством финансов

США выплата соответствует максимально возможной планке, тогда как в подавляющем большинстве других случаев компании платят значительно меньше. Все три эпизода по вторичным санкциям за нарушение режима ограничений против России показали, что Министерство финансов США будет оценивать их максимально щепетильно, обращая внимание даже на спорные, неочевидные или мелкие нарушения.

Европейская контригра?

Американские штрафы обычно не вызывали проблем в отношениях Брюсселя и Вашингтона. Сами компании не стремились политизировать вопрос и во всех без исключения случаях были готовы удовлетворить требования властей США. На политическом уровне европейцы заявляли о своей позиции лишь тогда, когда американские санкции угрожали стратегическим интересам. Так произошло, например, когда США пытались помешать строительству советских газопроводов в Европу. Довольно успешно ЕС действовал и в 1990-х гг. Администрация Билла Клинтона и Конгресс США в 1995–1996 гг. попытались интернационализировать свои санкции против Ирана. ЕС ответил введением так называемого Блокирующего статута, который был призван защитить компании ЕС от экстерриториальных санкций США. На том этапе Вашингтон так и не пошёл на вторичные санкции против европейцев. Впоследствии американцы всё же добились серьёзных успехов в продвижении своих санкционных подходов. На протяжении 2000-х гг. ЕС поддерживал санкции против Ирана, КНДР и ряда других стран, в целом солидаризируясь с позицией США. В случае Ирана ЕС сыграл активную роль в переговорах по СВПД и заключению итоговой сделки, считая соглашение крупной дипломатической победой. В политике санкций США и ЕС действовали как союзники. Разбирательства Министерства финансов США с отдельными европейскими компаниями не омрачали союзническую повестку.

Ситуация изменилась после одностороннего выхода США из СВПД в мае 2018 г. и возвращения всех американских санкций, которые действовали до заключения сделки в 2015 г.⁸ Администрация Трампа считала, что Иран должен выполнить ещё ряд требований Вашингтона («12 пунктов Помпео»)⁹, которые фактически означали

⁸ Executive Order 13846 of August 6, 2018. Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/08062018_iran_eo.pdf

⁹ After the Deal: A New Iran Strategy. Remarks of Mike Pompeo, Secretary of State. The Heritage Foundation, Washington DC, May 21, 2018. URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

внешнеполитическую капитуляцию Тегерана по целому ряду направлений. В числе наиболее чувствительных ограничений Вашингтона — запрет на импорт иранской нефти и её перевозку, который американцы распространяли на всех покупателей. То есть санкции были вновь объявлены экстерриториальными. ЕС и участники сделки (Великобритания, Германия, КНР, Россия, Франция и, конечно, Иран) жёстко отреагировали на демарш Д. Трампа. Для ЕС подрыв СВПД был чувствителен как в политическом, так и в экономическом смысле. Брюссель долгое время продвигал идею многосторонней дипломатии. Кроме того, европейские компании после отмены основных санкций против Ирана стали активно работать на его рынке. Односторонние действия США перечёркивали все усилия. Европейцы попытались решать проблему двумя способами. Первый — защитить свои компании на иранском рынке, а в перспективе создать альтернативную платёжную систему, позволяющую не появляться на радарх Министерства финансов США. Второй — дипломатически поддержать Иран и не допустить его отказа выполнять СВПД, даже несмотря на поведение США. 17 мая 2018 г. (через девять дней после решения Трампа о выходе из СВПД) европейцы заявили о возобновлении действия Блокирующего статута 1996 г. — решение было закреплено Европейским советом 7 августа 2018 г.¹⁰ Документ ограничивал действия зарубежных санкций на территории ЕС. Однако он мало повлиял на стратегии крупных европейских компаний. Такие крупные игроки, как Total, Siemens, Daimler, PSA Group или Maersk Line предпочли свернуть свою работу в Иране. Крупный европейский бизнес решил не рисковать. Цена потери американского рынка и возможные штрафы Министерства финансов США перевешивали потери вложений в Иран. Иными словами, глобальные европейские компании остались лояльны законам США, даже несмотря на политическую и правовую поддержку Брюсселя. В Европе также раздавались голоса некоторых политиков о желательности создания собственной платёжной системы в интересах укрепления европейского суверенитета и финансовой независимости. Об этом заявляли министр иностранных дел Германии Хайко Маас и министр экономики и финансов Франции Бруно Ле Мэр в августе 2018 г. В январе 2019 г. во Франции (при участии Германии и Великобритании) была зарегистрирована компания INSTEX SAS, предназначенная для обеспечения транзакций европейских компаний с Ираном в обход санкций США. Впрочем, пока судьба этой инициативы остаётся неясной. Под большим вопросом её одобрение другими членами ЕС. Также непонятна реальная функциональность INSTEX. В конечном итоге ничто не мешает американцам включить INSTEX

¹⁰ Updating Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enter into Force. August 6, 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm

в свой SDN-лист, сделав его «токсичным», или же оштрафовать компанию пропорционально объёму её сделок с Ираном. Перспективы INSTEX становятся ещё более туманными на фоне дипломатических сложностей. После выхода США из СВПД Вашингтон оказался в дипломатической изоляции по иранскому вопросу. Впрочем, американцев это мало беспокоило, потому что выходом из сделки они ставили Иран перед сложным выбором. Либо возобновлять ядерную программу и оказываться под угрозой ещё более масштабных санкций (на этот раз с участием ЕС и ООН) или даже под угрозой военного удара. Либо продолжать сохранять безъядерный статус, но уже «на крючке» американских санкций. Ситуация стала накаляться после того, как США отменили исключения из своих ограничений на покупку иранской нефти, которые они сделали для восьми стран, включая Италию и Грецию. В мае 2019 г. Тегеран заявил о том, что откажется выполнять некоторые обязательства по СВПД. В ответ Вашингтон моментально ввёл новые жёсткие санкции против Ирана по стали и металлам¹¹. А ЕС прохладно отреагировал на действия Тегерана. Теперь в изоляции может оказаться уже Иран. Дипломатическое развитие ситуации вокруг СВПД с большой вероятностью серьёзно подорвёт европейские амбиции по созданию альтернативной платёжной системы. Если Иран вновь превратится в изгоя (как того хотелось бы американцам), то отпадёт повод, который породил саму дискуссию. Что касается штрафов против банков и компаний, то Брюссель, скорее всего, оставит эти риски на усмотрение самого бизнеса. Тем более что со стороны предпринимателей незаметна серьёзная активность по лоббированию таких альтернатив. По всей видимости, европейский бизнес комфортно чувствует себя в долларовой системе, а риски вторичных санкций не перевешивают выгод от системы и издержек по её трансформации. Кроме того, за пределами иранской проблемы нет ни одного направления санкционной политики, которое могло бы серьёзно стимулировать дискуссию о европейской финансовой альтернативе. Общность политических позиций США и ЕС будет поддерживать сложившийся статус-кво.

Китайская альтернатива?

Китай является другой крупной экономикой. Его компании тоже подвергаются вторичным санкциям. Поэтому, когда речь заходит о возможных альтернативах доминированию США в мировых финансах, взгляды обращаются и на Китай. Впрочем, китайский случай

¹¹ Executive Order of May 8. Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_eo_metals.pdf

имеет свою специфику. Прежде всего, КНР не является союзником США. Между Вашингтоном и Пекином нарастают трения. Идёт полномасштабная торговая война. Её значение пока вряд ли стоит переоценивать. Торговые войны между партнёрами — обычное дело. Но на экономические споры накладываются политические противоречия, американские опасения относительно растущей китайской мощи, особенно в области высоких технологий. В настоящее время не существует отдельной программы санкций против Китая. КНР находилась под американскими санкциями после событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. Но к началу 2000-х гг. большинство ограничений было снято на фоне быстро растущей торговли США и Китая. Остатки санкций сохранились в оборонной сфере, но Китай успешно компенсирует ограничения закупками в России. Однако вторичные санкции против китайских компаний применяются достаточно регулярно, и они имеют свои отличия от «европейского кластера». Прежде всего, в качестве вторичных санкций против китайцев нередко используется включение в SDN. На сегодняшний день в нём 150 китайских компаний и физических лиц. Значительная доля попала в список за нарушение режима санкций против Северной Кореи и программы нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ), ряд случаев связан с Ираном и Сирией. В SDN можно найти и Департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР. Он является контрагентом России по покупке истребителей и систем противовоздушной обороны (ПВО) и попал в SDN за нарушение хорошо известного у нас Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA). В списке есть филиалы иностранных компаний, работающих в Китае. В их числе, например, «Белнефтехим», у которого работает офис в Пекине и который числится в программе санкций США против Белоруссии. Туда же американцами внесена и дочерняя компания российского «Внешэкономбанка» — VEB Asia Ltd. Она проходит по секторальным санкциям против России и числится в SSI-листе. МИД КНР обычно холодно реагирует на включение китайских компаний и физических лиц в американские списки. Как и Россия, Китай считает односторонние ограничения Вашингтона в обход решений СБ ООН нелегитимными. Но ответные меры зачастую не предпринимает. Число китайских компаний в SDN-листе пока трудно назвать избыточным, а экономический ущерб в масштабе экономики КНР практически нулевой. Похожая ситуация складывается и в отношении штрафов против китайских компаний, хотя в сравнении с европейцами здесь тоже есть интересные детали. За последние десять лет было оштрафовано лишь четыре китайские компании — это в десять раз меньше в сравнении с компаниями из ЕС.

В отличие от европейцев среди них нет банков. Сравнительно безобидный случай в их числе — небольшой штраф против американского офиса гонконгской компании Tung Tai. За нарушение кубинских санкций компания заплатила всего \$43 тыс., и её случай был признан «не вопиющим». Однако три других кейса были оценены властями США как «вопиющие». В 2019 г. под санкции попала американская компания Stanley Black & Decker, чья дочерняя компания в Китае (Jiangsu Guoqiang Tools Co.) реэкспортировала промышленные товары в Иран. Ситуация была типичной для санкций против зарубежных дочерних организаций американских фирм: компания добровольно раскрыла нарушение китайских коллег в Министерстве финансов США, получив существенную скидку на штраф (\$1,8 млн вместо максимально возможных по закону \$6,9 млн). В 2018 г. штраф в \$2,7 млн заплатила китайская нефтесервисная компания Yantai Jereh Oilfield Services Group за реэкспорт американских товаров в Иран. В данном случае компания была «поймана» на нарушениях и заплатила почти максимальный размер штрафа (\$2,77 млн при максимально допустимых \$3,08 млн). Но самым громким разбирательством стало дело против китайской телекоммуникационной компании ZTE. В 2017 г. только Министерству финансов США она должна была заплатить более \$100 млн, тогда как штраф Министерству торговли США составил более \$1 млрд. По мнению американцев, ZTE в течение долгого времени намеренно и скрытно реэкспортировала товары с американскими компонентами в Иран, нарушая режим санкций. Особенно американцев задело то, что, уже будучи «пойманными» и согласившись прекратить поставки, ZTE продолжила свою работу в обход санкций. В итоге штраф Министерству финансов США был практически равен максимально возможной сумме (\$100,8 млн при максимальных \$106,1 млн). В настоящее время американцы выдвигают претензии также и к компании Huawei. В её случае дело из административной плоскости перешло в стадию задержания в Канаде по запросу США финансового директора Huawei Technologies Ваньчжоу Мэн в декабре 2018 г. Претензии против Huawei вызвали непривычно высокий для подобных разбирательств политический резонанс. Спецификой «китайского кластера» является его «товарная» направленность. Китайцев штрафуют в основном за реэкспорт американских товаров, тогда как среди европейцев основная доля выплат приходится на банки. Так же как европейские компании, китайские фирмы пошли на сотрудничество с американскими властями. Что касается банков Китая, то они проявляют большую осторожность и в целом лояльны американским санкционным законам. Это почувствовали на себе, в частности, российские компании: в сентябре 2018 г. Москва ставила вопрос о барьерах для россиян при осуществлении операций

в китайских банках. По всей видимости, китайцы хорошо изучили опыт американских штрафов против банков и не горят желанием идти на риск даже тогда, когда имеют дело с неподсанкционными компаниями. Впрочем, изменить подходы КНР могут сами американцы. Если в Пекине поймут, что санкции намеренно используются американскими властями непосредственно для сдерживания глобальных амбиций китайских фирм (особенно в сфере высоких технологий), власти КНР пойдут на ответные меры. Ситуацию может усугубить и общее ухудшение политических отношений Вашингтона и Пекина. Особенно если США запустят против Китая полномасштабные санкции. Пока такой вариант маловероятен, но исключать его в будущем нельзя. В любом случае китайская альтернатива американскому доминированию в мировых финансах пока представляется отдалённой перспективой.

* * *

Использование Вашингтоном своего лидерства в мировых финансах в политических целях давно вызывает ропот за пределами США. В современном мире существует как минимум два крупных экономических центра, чья мощь могла бы быть использована для создания альтернативных систем расчётов с целью защититься от американских санкций. Наибольшие возможности есть у Европейского Союза, который обладает развитой экономикой, собственной валютой и глобальными торгово-экономическими связями. Европейские компании заметно чаще остальных иностранцев попадают под штрафы за нарушение американских санкционных программ. Причём именно на них приходится самые крупные выплаты.

Односторонний выход США из иранской ядерной сделки остро поставил вопрос о защитных мерах со стороны ЕС. Однако Брюссель пока не готов к созданию полноценных глобальных механизмов для защиты от санкций. Европейские компании предпочитают сохранять лояльность американским законам и с их стороны вряд ли будет консолидированный запрос на суверенную финансовую политику ЕС. Трансформации мировой финансовой системы для бизнеса чреваты неопределённостью, рисками и издержками. Поэтому давление «снизу» на европейские власти сильным не будет. На политическом уровне у ЕС также пока мало мотивов для серьёзных инициатив. Возможное возвращение Ирана к ядерной программе снимет вопрос о необходимости инструмента для обеспечения транзакций европейских компаний со страной. Тем более что многие крупные фирмы уже покинули Иран. Кроме того, ЕС остаётся союзником США. Его политика санкций в целом созвучна политике Вашингтона, хотя и может отличаться по степени интенсивности и охвату принимаемых ограни-

чений. ЕС не пойдёт на создание структур и механизмов, которые противостояли бы Америке. В ближайшей перспективе серьёзных мотивов создавать глобальные альтернативы нет и у Пекина. Ущерб от вторичных санкций пока невелик. Китайский бизнес также не горит желанием политизировать свои разбирательства с американскими властями. Однако мотивы могут появиться у КНР в будущем. Особенно если конкуренция между Китаем и США будет нарастать. Вашингтон может дополнить торговую войну политикой санкций в интересах сдерживания технологического развития КНР. В этом случае Китай может пойти на масштабные ответные меры. Тем не менее, такой сценарий не является заранее определённым, и он вряд ли будет реализован в перспективе ближайших нескольких лет. Отсутствие претендентов на изменение мировой финансовой системы в настоящее время цементирует превосходство США. Военно-политическая многополярность современного мира сочетается с его однополярностью в отношении применения инструментов экономической власти и принуждения. Впрочем, американская мощь и здесь не является абсолютной. Страны под санкциями будут находить ниши для развития своих связей с внешним миром. Парадоксальным образом влияние санкций может быть ограничено и тесной интеграцией страны-цели в мировую экономику. У крупных экономик, интегрированных в мировое хозяйство, подобных российской, остаются возможности по адаптации к режимам санкций даже в существующих условиях. В руках у США сохраняется мощный инструмент нанесения ущерба странам-целям и нарушителям санкций. Однако конвертация подобной мощи в решение политических задач и изменение политического курса стран-целей остаётся под большим вопросом.

Азия

под огнем вторичных санкций США¹

Иван Тимофеев

Введение

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 введённые ограничения американские власти стали вводить вторичные санкции против зарубежных граждан и компаний за сотрудничество с КНДР. В «чёрные 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 всё более распространённой 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 введён масштабный пакет ограничений со стороны США

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 18 ноября 2019 г.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/aziya-pod-ognyem-sanktsiy-ssha/>

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 серьёзную 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 жёсткой и при том более открытой политики экономических ограничений.

В-четвёртых, в политику односторонних санкций в силу разных причин вовлекаются другие страны региона. Так, Япония долгое время оставалась крупным торговым партнёром Ирана, несмотря на санкции США. Возобновление Вашингтоном односторонних ограничений против Тегерана и упразднение исключений для Японии и других американских партнёров поставило Токио в более жёсткие 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 идёт 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 идёт о конъюнктурных флуктуациях, не имеющих стратегического значения? Приведёт 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 идёт речь?

Понятие санкций объединяет достаточно широкий круг ограничительных мер и требует чётких 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 партнёрские 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 определённые 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 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 взятые². 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 жёсткими. Скорость принятия решений по санкциям в ООН и, например, в аппарате президента США отличается в разы. Подобные отличия становятся ещё более явными в процессе имплементации решения. За последние два десятилетия в ООН была проделана огромная работа по совершенствованию механизмов исполнения решений о санкциях³. Однако организация испытывает дефицит финансовых и человеческих ресурсов. Различные программы ограничительных мер существенно отличаются по уровню обеспечения ресурсами и кадрами. Ещё больше сложностей возникает на уровне отчётности отдельных стран об исполнении решений ООН. Качество отчётов существенно варьируется, а их предоставление в ряде случаев серьёзно затягивается. Подобных проблем не возникает у национальных государств, особенно если речь идёт 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 серьёзные 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.

² Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*, Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 89.

³ См., например, Biersteker T., Eckert S., Tourinho, M. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge University Press, 2016.

Другая важная классификация включает деление санкций на первичные и вторичные. Первичные ограничения зачастую подразумевают 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, уличённых 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 запрещённых 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 идёт о включении компании или лица нарушителя уже существующего режима ограничений в санкционные списки. То есть нарушитель санкций уравнивается в своём 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 её 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 нарушения⁴.

⁴ См.: 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. July–September. 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 войдёт как один из наиболее парадоксальных. Против Пхеньяна был использован самый мощный арсенал давления. Сформировалась широкая международная коалиция, добившаяся беспрецедентной изоляции КНДР. И всё 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 вооружённого конфликта. Попытки многосторонних переговоров в рамках «шестёрки» закончились неудачей. Пхеньян решился на повышение ставок и с 2006 г. запустил серию ракетных и ядерных испытаний. Несмотря на разногласия в процессе многосторонних переговоров, противодействие северокорейским испытаниям стало предметом консенсуса международного сообщества, а санкции — ключевым инструментом сдерживания ракетно-ядерной программы. В истории санкционных программ ООН северокорейский 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 вёл 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 ещё 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 приём трудовых мигрантов из КНДР и существенно расширились ограничения на экспорт и импорт, а также финансовые и иные рестрикции. Параллельно ряд государств ввёл свои односторонние ограничения. Среди них — Южная Корея, Япония, ЕС и Австралия. Наиболее жёсткие 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 — распространённая 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 ООН⁵.

Можно выделить несколько заметных эпизодов вторичных санкций США против КНР и России по северо-корейским 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 её топ-менеджеров⁶. Компания находится в г. Даньдун (провинция Ляонин) вблизи границы с КНДР. Три компании из Даньдуна, специализирующиеся на торговле металлами и сырьём, попали в SDN-лист в августе 2017 г. Вместе с ними там по-

⁵ Обновленные рекомендации в отношении противодействия незаконной практике морских перевозок, применяемой Северной Кореей, 21 марта 2019 г. Госдепартамент США, Министерство финансов США, Береговая охрана США. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/dprk_vessel_advisory_russian_04052019.pdf

⁶ Non-proliferation Designations. Specially Designated Nationals List Update. 2016. September 26. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160926.aspx>

явилось ещё семь компаний из КНР, Сингапура, Намибии, а также российская фирма «Гефест-М». По тому же списку прошли и шесть физических лиц, включая четырёх россиян. Незадолго до того, в июне 2017 г., американцы включили в санкционные списки ещё три российские компании (Независимая нефтегазовая компания, Ardis-Bearings, «ННК Приморнефтепродукт») и одного российского гражданина⁷. В ноябре 2017 г. SDN-лист пополнился ещё четырьмя компаниями из Дандуна⁸. История повторилась и в августе 2018 г. В американский список попала китайская Dandong Zhongsheng Industry and Trade и российский банк «Агросоюз»⁹. Спустя несколько дней — российская ООО «Профинет», китайская Dalian Sun Moon Star International Logistics Trading и компания из Сингапура. В том же месяце — ещё ряд российских логистических компаний и принадлежащие им суда. В числе компаний — Gudzon Shipping, PML и Vela-Marine¹⁰. Основное число нарушений, по мнению американцев, связано с доставкой и торговлей запрещёнными товарами: углём, нефтепродуктами, металлами, морепродуктами и другими. Причём в некоторых случаях речь идёт о перевалке грузов прямо в море с судна на судно.

Китайские и российские дипломаты выражали протест американцам на включение компаний и физических лиц в чёрные списки. Однако ни один из эпизодов не привёл 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 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

⁷ 6 North Korea Designations and Updates; Non-proliferation Designations and Updates; Democratic Republic of the Congo Designations; Counter Terrorism Removals. 2017. June 1. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170601.aspx>

⁸ North Korea Designations; Counter Terrorism Designation Removal. 2017. November 21. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20171121.aspx>

⁹ North Korea Designations; Non-proliferation Designation. 2018. August 3. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180803.aspx>

¹⁰ Cyber-related Designations; North Korea Designations. 2018. August 21. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180821.aspx>

системообразующими. По северокорейским санкциям проходит 32 компании. Ещё 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 ещё 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. за страхование судов, внесённых в санкционные списки по северокорейской программе, а также страховые сделки, имеющие отношение к Ирану, Кубе и Судану¹¹. Совсем курьёзный случай произошёл 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. Незадачливая фирма добровольно раскрыла нарушение и заплатила штраф в размере \$996 тыс¹².

Иными словами, вторичные санкции США по северокорейскому пакету пока не привели к сколько-нибудь серьёзному обострению отношений с КНР, Россией или какой-либо иной страной. Однако подобная ситуация не исключена в будущем. Основания даёт опыт вторичных санкций против Ирана, который отразился на американо-китайских отношениях гораздо сильнее.

¹¹ Navigators Insurance Company Settles Potential Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs. 2015. August 6. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20150806_navigators.pdf

¹² E.l.f. Cosmetics, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the North Korea Sanctions Regulations. 2019. January 31. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190131_elf.pdf

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 вперёд 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 самолётов 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 вводил санкции сразу после Исламской революции 1979 г. Американцы первыми начали кампанию по сдерживанию ядерных проектов Ирана посредством санкций ещё 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.) и большое число указов президента. Причём санкции касались как ядерной программы, так и ракетных проектов, прав человека, подозрений в поддержке терроризма и т.п. Они были значительно более жёсткими 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 серьёзный 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 объём 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. Причём 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 время¹³. Два из них можно считать сравнительно мелкими. В 2018 г. под штраф Департамента казначейства США попала китайская компания Yantai Jereh Oilfield Services 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, получив лишь небольшую скидку за сотрудничество с американцами в период расследования¹⁴. Дру-

¹³ 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. July–September. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Rethinking-Sanctions-Efficiency-20213>

¹⁴ Yantai Jereh Oilfield Services Group Co., Ltd. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations. 2018. December 12. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181212_jereh.pdf

гой случай произошёл 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 объёмом сделок и составил \$1,8 млн¹⁵. 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 учётом множестваотягчающих обстоятельств. Действия ZTE по обходу санкций США были определены как заранее спланированные. Ситуацию усугубляли повторяющиеся попытки менеджмента скрыть нарушения. Причём происходило это, по версии американцев, даже после того, как власти США начали свои расследования¹⁶. 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 млрд¹⁷.

Однако более серьёзный политический кризис вызвало дело Huawei. Оно до сих пор не завершено, но уже привело к целому ряду серьёзных 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 серьёзности 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 махи-

¹⁵ 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. 2019. March 27. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190327_decker.pdf

¹⁶ Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations. 2017. March 7. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte.pdf

¹⁷ Secretary Ross Announces \$1.4 Billion ZTE Settlement; ZTE Board, Management Changes and Strictest BIS Compliance Requirements Ever. US Department of Commerce. 2018. June 7. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/06/secretary-ross-announces-14-billion-zte-settlement-zte-board-management>

нациях, связанных с обходом санкций в отношении Ирана. А 15 мая Huawei была внесена в «чёрные списки» министерства торговли «по соображениям национальной безопасности». Фактически речь шла о существенных ограничениях на взаимодействие Huawei с американскими компаниями. Для китайского гиганта это означало серьёзные проблемы в силу тесных технологических связей с американцами.

Впрочем, и для американского бизнеса ограничения против Huawei несли серьёзные убытки. Уже 20 мая министерство торговли США выпустило временную генеральную лицензию, делающую исключения 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»¹⁸. Указ вводил чрезвычайное положение в связи с риском враждебных действий противников США в информационной сфере. Китай прямо не упоминался в тексте, но читался между строк. Таким образом, дело Huawei дало формальный старт более масштабным действиям США, которые чреваты санкциями в информационном секторе как против КНР, так и против других стран, включая Россию.

Пекин весьма жёстко 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 ещё не завершено. По всей видимости, Huawei будет вести дело к урегулированию претензий американцев. Скорее всего, ей придётся 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 придётся идти на условия

¹⁸ Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain. 2019. May 15. The White House.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-ordersecuring-information-communications-technology-services-supply-chain/>

властей США. Тактически американцы смогут навязать китайским фирмам свою волю. Стратегически КНР будет стремиться к автономии, что приведёт к потере американцами китайского рынка со всеми вытекающими последствиями для бизнеса.

Ещё одно рубежное дело — внесение в SDN-лист китайской судовой компании China Ocean Shipping Company (COSCO). Её 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 столкнётся с серьёзными проблемами с долларовыми платежами, обслуживанием в портах, страхованием и т.п. Санкции повлияли и на партнёров 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 отличающимися 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 партнёрами, 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 жёсткими 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 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 партнёров. 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 серьёзно 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 ввёл 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.

Четвёртый 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 среде¹⁹. 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 предло-

¹⁹ См., например: Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior // National Interest. 2016. March/April. P. 36–42.

жения 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 региона²⁰, проблемой Тибета²¹, Гонконга²² 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 происходящему 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 пошёл 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 экспертами²³, хотя неясно насколько и в какой мере Пекин готов к их использованию. Можно выделить ряд таких мер.

²⁰ S. 2547. To State the Policy of the United States with Respect to the Expansion of Cooperation with Allies and Partners in the Indo-Pacific Region and Europe Regarding the People's Republic of China. 116th Congress, 1st Session. 2019. September 25. The US Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senatebill/2547/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=6&s=3>

²¹ S. 2539. To Modify and Reauthorize the Tibetan Policy Act of 2002, and for other Purposes. 116th Congress, 1st Session. 2019. September 24. The US Congress.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senatebill/2539/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=8&s=3>

²² H.Res.543 — Stand with Hong Kong Resolution. 2019. September 25. 116th Congress (2019-2020). The US 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>

²³ См., например: Nephew R. China and Economic Sanctions: Where does Washington Have Leverage? // Brookings Report. 2019. September. URL: <https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctionswhere-does-washington-have-leverage/>

- 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 идёт не просто о нарушении режимов санкций США с целью максимизации прибыли, а о целенаправленной помощи по политическим соображениям.

Если произойдёт последнее, то характер нарушений режимов санкций США со стороны КНР принципиально изменится. От разрозненных эпизодов, происходящих по инициативе или в силу ошибок 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 определённой 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 всё 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 СВПД и навязывание международному бизнесу своих режимов санкций. Такая политика настраивает против США не только соперников, но и союз-

ников. 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 партнёров помогать им в сдерживании КНР и поддерживать санкции США в случае развёртывания 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 экстерриториальные санкции США всё 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 вызвали 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 серьёзным ущербом для американо-китайских отношений.

Тем не менее, конфронтационный сценарий пока не предопределён. По меньшей мере, в среднесрочной перспективе США смогут сохранить своё 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 её реализации. Вполне возможно, что в Вашингтоне возобладает понимание необходимости коалиционной игры и многосторонней дипломатии. Точка невозврата пока не пройдена.

Санкции США. Юридический, судебный и лоббистский механизм оспаривания в США санкций против российских юридических лиц¹

Юрий Ламберт

Политический маховик санкций

Введение санкций против России было предметом острой внутривнутриполитической дискуссии в США. Формально первые санкции были связаны с переходом Крыма под юрисдикцию России весной 2014 г., но политическая и экономическая составляющая для таких мер в Вашингтоне существовала и задолго до этого. Вместе с тем после обвинений во вмешательстве в президентские выборы со стороны России, муссировавшихся в прессе и политических кругах в США с января 2017 г., процесс расширения санкций пошел по нарастающей. Ситуацию можно назвать «идеальным штормом», когда сумма разнонаправленных векторов в политике в США действует в одном направлении, чем и порождается ситуация вплоть до катастрофических последствий, и роста угрозы военного конфликта.

Маховик санкций начал раскручиваться с президентского Указа 13661, подписанного президентом Обамой 16 марта 2014 г., в день проведения референдума в Крыму. В первый указ попали семь лиц, включая вице-преьера Д. Рогозина и спикера Совета Федерации В. Матвиенко. Несмотря на то что обычно для разработки президентских указов требуется значительное время, уже через четыре дня Обама подписал новый Указ 13662, в котором помимо новых лиц впервые были введены санкции против российского юридического лица — банка «Россия». 30 мая прекратила свое существование двусторонняя президентская комиссия, через которую могли быть сделаны определенные шаги по предотвращению подобных действий в будущем.

¹ Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 7 февраля 2018 г.
URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsiisssha-yuridicheskiy-sudebnyy-i-lobbistskiy-mekhanizm-osparivaniya-v-sshasanktsiy-protiv-ros/>

Банк «Россия» оказался первым юридическим лицом, подпавшим под санкции. В пояснениях в Вашингтоне указывалось, что якобы это финансовое учреждение задействовано для обслуживания высшего руководства в России, но без какой-либо доказательной базы. На самом деле это один из старейших частных банков, учрежденных еще в 1990 г. Уже в марте 2014 г. Банк «Россия» принял решение о работе исключительно на внутривнутрироссийском рынке. Более того, Банк «Россия» был одним из первых российских банков, открывших отделения в Крыму. К настоящему времени у этого банка уже около 20 отделений в Крыму.

Само юридическое значение президентских указов заслуживает отдельного освещения. Нигде в Конституции США не упомянуто право президента выпускать президентские указы. Однако фактически президенты США стали принимать их еще со времен первого президента, Джорджа Вашингтона. Вместе с тем границы полномочий исполнительной власти, реализуемой с помощью указов, часто были предметом политической борьбы, в том числе в судах и Конгрессе. На практике президентские указы могут давать общие полномочия по конкретным вопросам департаментам и агентствам федеральной власти, а те, в свою очередь, реализуют их в соответствии со своей интерпретацией.

В упомянутых выше президентских указах сделаны ссылки на Акт о чрезвычайных международных экономических полномочиях (*the International Emergency Economic Powers Act 50 U.S.C. 1701 et seq. IEEPA*), Национальный Акт о чрезвычайных полномочиях (*the National Emergencies Act 50 U.S.C. 1601 et seq. NEA*) и статья 212(f) Акта США об иммиграции и натурализации (*the Immigration and Nationality Act, 8 U.S.C. 1182*).

Акт о санкциях против России, Ирана и Северной Кореи

В июле 2017 г. Конгресс проголосовал за закон о санкциях против трех стран — России, Ирана и КНДР, закон под заголовком «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*).

Необычайная активность среди членов Конгресса в инициации этого закона была в том числе своего рода ответом на аплодисменты депутатов Государственной Думы РФ по случаю сообщения о неожиданной победе Дональда Трампа на президентских выборах. Сообщения из Москвы взбудоражили общественное мнение в США, прежде всего среди сторонников демократической партии. С точки зрения психологии обычных американцев сама мысль, что иностранная держава может повлиять на президентские выборы в США, оказалась шокирующей и не могла остаться без последствий. Для демократов

возможность переложить вину за провал в казалось бы практически predetermined голосовании в пользу Хиллари Клинтон на Россию — оказалась удобным политическим вариантом. Сам Трамп мало сделал для того, чтобы обуздать эту кампанию, и сам оказался под давлением расследования независимого прокурора Роберта Мюллера.

В Конгрессе объединение в одном и том же законе (акте) санкций сразу против трех стран — крайне необычное явление. Россию включили в одну малую группу с двумя государствами, воспринимаемыми как страны-изгои, — КНДР и Иран.

Закон был принят не с первой попытки. В середине июня 2017 г. закон инициировал Сенат, где голосование было также подавляющим, 98 голосов «за» при 2 «против». Тогда проект не прошел на основании процедурных возражений, что закон должен быть инициирован и сначала пройти голосование в Палате представителей. Следующее голосование в Палате представителей 26 июля 2017 г. было необычным: 419 голосов «за» при 3 «против». На следующий день было голосование в Сенате. Из 100 сенаторов 97 проголосовали «за» при одном воздержавшемся, что означало автоматическое преодоление права вето президента.

Такая чрезвычайная поспешность в продвижении законодательного акта, касающегося иностранных государств, была также крайне необычна. Например, санкции относительно СССР в форме поправки Джексона–Вэника к закону о торговле (*Jackson–Vanik amendment to the Trade Act*) были приняты в 1974 г. после почти трехлетнего прохождения и дебатов в Конгрессе. Причем поправка Джексона–Вэника не предусматривала столь далеко идущих мер. Если проводить параллели, эта поправка к закону тоже была тогда предметом сопротивления со стороны президентской власти. Президент Никсон и госсекретарь Генри Киссинджер считали, что законодательная поправка не нужна, что с СССР пошел эффективный диалог и такой закон только мешает дипломатии. Однако в августе 1974 г. Никсон под угрозой импичмента ушел в отставку. С приходом к власти Джеральда Форда такой диалог с Москвой пошел на убыль, в январе 1975 г. этот президент подписал закон, и поправка Джексона–Вэника вступила в силу.

В июле 2017 г. такое срочное и необычное голосование по Акту против России, Ирана и КНДР высветило тот факт, что российские интересы в законодательных палатах Конгресса было по существу некому защищать и продвигать. Не было лоббистов, представляющих интересы российских организаций и корпораций, которые могли бы повлиять нахождение этого законодательного акта. Это оперативное поле было по существу пустым для защиты российских интересов. Аналогично, не было и нет лоббистов, защищающих или продвигающих интересы Ирана и тем более Северной Кореи. Дипломатиче-

ские усилия, несмотря на их большую пользу, проходят под режимом постоянного наблюдения. Все телефонные звонки с участием номеров посольства или его сотрудников, разумеется, записываются, встречи фиксируются. Дипломаты всегда находятся под угрозой обвинений, что они вмешиваются во внутренние дела США.

Другой механизм — лоббирование интересов в Вашингтоне профессиональными лоббистами. Он становится тем более актуальным, когда в процедуре продвижения конкретного законодательного акта возникает много вопросов. Возможно, эффективное лоббирование в различных офисах законодателей в Вашингтоне способно было бы затормозить прохождение акта по процедурным вопросам до того момента, когда пик антироссийских настроений в Вашингтоне миновал бы.

В процедуре принятия акта против России, Ирана и КНДР Конгресс и конкретно Сенат значительно удалились от своей основной функции — ратифицировать международные договоры, которые заключаются от имени исполнительной власти. Обе законодательные палаты Конгресса по существу вторглись в сферу полномочий президентской власти, которой традиционно отведена почти монополярная функция проводить внешнюю политику США.

Такой результат голосования по вопросам внешней политики, ограничивающий полномочия президента, практически беспрецедентен. Высказывались мнения, что данный акт нарушает Конституцию, противореча традиционной трактовке полномочий президентской власти в сфере внешней политики США, закрепленных Второй статьёй Конституции США.

Согласно этому Акту, Президент не имеет права отменить санкции, введенные против России при администрации Обамы. Конгресс ввел дополнительные санкции против России, касающиеся (1) кибербезопасности, (2) нефтяных проектов, (3) финансовых учреждений, (4) касательно коррупции, (5) нарушений прав человека, (6) уклонения от выполнения санкций, (7) сделок с организациями в оборонном секторе России, (8) касательно трубопроводов для экспорта углеводородного сырья из России, (9) приватизации российских предприятий с участием государственных чиновников и (10) касательно передачи военной техники Сирии.

В том же акте Конгресс предписал Госдепартаменту сотрудничать с украинским правительством с целью укрепления энергетической независимости Украины. Департаменту финансов было предписано выработать национальную стратегию по борьбе с терроризмом.

Помимо чисто политической составляющей в этом законе, прежде всего введен запрет американским финансовым организациям и частным лицам кредитовать российские банки на срок свыше 14 дней (ранее разрешалось кредитование до 90 дней). Предусматривалось огра-

ничение кредитования российских компаний в нефтегазовом секторе — до 30 дней.

Подписав Акт 2 августа 2017 г., Трамп сделал заявление, в котором обозначил своё несогласие с 11 положениями в этом законе. Это прежде всего включало несогласие с ограничением президентских полномочий во внешней политике. Трамп не мог не подписать этот закон — учитывая итоги голосования в Конгрессе, закон преодолел бы вето президента и вступил в силу, но при политических издержках для Трампа.

Прогнозы по этому Акту Конгресса — неблагоприятные. Без нового прохождения законодательной процедуры Акт будет сохраняться в силе. В настоящее время нет и в ближайшей перспективе не предвидится возможности формирования достаточной группы и тем более большинства в Конгрессе, которые инициировали бы и провели в жизнь пересмотр этого закона.

Поправка Джексона–Вэника пережила СССР, действовала в отношении России и была в силе более 40 лет. В лучшем случае речь может идти о выхолащивании содержания такого акта на уровне исполнения, особенно на уровне федеральных департаментов и ведомств США. Некоторые положения в законе имеют привязку к определенным датам и годам, после чего конкретное исполнение или игнорирование закона на уровне федеральных ведомств не будет столь очевидным. Часть санкций против России может быть де-факто преодолена президентом явочным порядком, например, если Конгресс не среагирует в течение 14 дней на соответствующее послание президента, анонсирующего то или иное мероприятие, идущее в конфликт с общими положениями в законе. Аналогичная судьба была у Поправки Джексона–Вэника. После 1991 г. его применение относительно России во многом оставалось на бумаге, хотя формально акт действовал и не был отменен еще около 20 лет.

Возможности лоббирования в пользу конкретных российских юридических лиц

Лоббирование, которое существует в США как сформированное политическое явление практически больше двух веков, постоянно было предметом обвинений в камуфлированной коррупции. В результате Конгресс США принял в 1995 г. так называемый Акт по обнародованию информации о лоббировании (*Lobbying Disclosure Act, 2 U.S.C. §1601*). Главный смысл применения акта — это то, что лоббисты обязаны регистрироваться, например, в аппарате клерка Сената или у секретаря Палаты представителей. В случае обнаруженных нарушений и незарегистрированных лоббистов, эти офисы должны пере-

дать информацию федеральному прокурору по Округу Колумбия на предмет расследования и возбуждения уголовных дел. Минимальное наказание на невыполнение требования о регистрации — 50 тыс. долл., но наказание может быть гораздо более серьезным, вплоть до уголовного срока до 5 лет.

Из конкретных примеров, когда лоббисты не зарегистрировались вовремя, достаточно упомянуть бывшего руководителя избирательной кампании президента Трампа — Пола Манафорта (который лоббировал интересы украинских бизнесменов, близких к Януковичу) и его бывшего советника Майкла Флинна (который лоббировал интересы клиентов из Турции). Оба в 2017 г. попали под расследование и уголовное преследование по ряду эпизодов, куда добавилось еще и уклонение от регистрации. Оба зарегистрировались как лоббисты, первый для клиентов в Украине, второй для клиентов из Турции, но с большим опозданием.

Списки зарегистрированных лоббистов, их клиентов и размер оплаты находятся в свободном доступе в США. Например, эта информация может быть найдена на официальном сайте Конгресса. В базе данных можно сделать поиск по клиенту и по лоббисту². Суммируя записи в этой базе данных, касающиеся юридических лиц в России, можно заключить, что в общей сложности менее 50 таких российских юридических лиц показаны как клиенты лоббистов и лоббистских фирм, включая адвокатские фирмы. Для такой страны, как Россия, это чрезвычайно мало. Например, база данных в Палате представителей имеет почти 1 млн регистрационных записей и отчетов лоббистов, из которых записей по регистрации лоббирования в пользу российских юридических лиц — менее 70.

По большому счету российские юридические лица практически не представлены в Вашингтоне через лоббистов, по существу никто их интересы в Вашингтоне не защищает и не продвигает.

«Кремлевский список» Департамента финансов США от 29 января 2018 г. включает более 30 физических лиц, возможные санкции в отношении которых могут сработать как санкции против юридических лиц. Такие лица фигурируют как в разделе государственных чиновников, так и в разделе «олигархи». Это руководители крупных компаний и организаций, в том числе со смешанным участием государства с частным сектором. Контрактные документы с подписями этих лиц стали проблемными для судьбы контрактов соответствующих юридических лиц. И почти ни одно из этих юридических лиц не было представлено в Вашингтоне лоббистами. Это и была одной из причин, почему они оказались в пресловутом «кремлевском списке».

² Lobbying Disclosure // U.S. House of Representatives. Office of the Clerk.
URL: <http://disclosures.house.gov/ld/ldsearch.aspx>

Логичен вопрос, может ли начало лоббирования в Вашингтоне юридическим лицом на что-то повлиять в уже принятых президентских Указах, решениях правительственных агентств и ведомств в Вашингтоне, включая в списках от 29 января 2018 г.? Ответ на этот вопрос в США однозначен. Безусловно, лоббирование интересов юридического лица может повлиять на список, вплоть до исключения из тех или иных санкционных списков. Для этого важен правильный выбор лоббиста или лоббистской фирмы и плотная работа, обеспечение конкретного лоббиста выигрышной информацией и постановка задач для лоббирования. Как самый минимум, возможно доведение правильной информации до сведения тех чиновников в США, включая членов Палаты представителей и Сената, которые занимаются санкционными списками и рассматривают их реализацию. По многим причинам, включая языковой барьер и недостаточность информации на английском языке, в Вашингтоне превалирует весьма поверхностный подход к реализации санкционной политики, и адекватное предоставление информации оправдано и обосновано.

Хотя достоверной статистики по этому вопросу нет, большая часть лоббистов являются либо практикующими адвокатами, либо лицензированными адвокатами, которые оставили практику и полностью посвятили себя лоббистской работе. Ряд крупных адвокатских фирм в Вашингтоне имеют целые отделы по работе с правительством, что означает по существу лоббистские услуги.

Значительное участие юристов в лоббистской работе в Вашингтоне понятно ввиду очень большого числа законодательных и административных норм, которые необходимо учесть и соблюдать. Участие юриста в лоббировании служит вспомогательным фактором для уверенности клиентов лоббистов с одной стороны и представителей власти с другой, что законодательные и административные нормы не нарушены. Разумеется, это касается идеального сценария. На самом деле такая квалификация частично используется и для того, чтобы обойти требования закона или административных правил, а также чтобы уйти от ответственности, если нарушения имели место. Кроме того, адвокатская лицензия в США позволяет юристам применять принцип конфиденциальности контактов со своими клиентами. Преодолеть право на адвокатскую тайну очень сложно по законам США.

Показательно, что Американская ассоциация адвокатов (*American Bar Association*) в 2009 г. выпустила руководство по лоббистской работе, которое содержит более 800 страниц. Вместе с тем в Вашингтоне имеется большое число лоббистов, которые были в прошлом избранными в какие-нибудь органы власти или были в прошлом государственными чиновниками. Фактически речь идет об эксплуатации старых связей. Данная категория лоббистов менее предпочтительна

ввиду подразумеваемой проблемы конфликта интересов, которая может появиться в самом неожиданном ракурсе.

Обязательство о регистрации в реестре лоббистов начинается с небольшого платежа и наступает не позднее 45 дней после контакта с законодателем или найма клиентом, если гонорары от клиента превысили 3 тыс. долл. или компенсация расходов превысила 11,5 тыс. за квартал. Также лоббистом признается лицо, которое посвящает не менее 20% своего рабочего времени лоббистским услугам.

В случае нарушений законодательства о лоббизме, уголовная ответственность может включать 200 тыс. долл. штрафа и до 5 лет заключения. На практике дело может дойти до заключения обычно в случае, когда имела место комбинация с нарушением тем же самым лицом других законов, например, законов по борьбе с отмыванием денег.

Как неправильно вести лоббистскую работу. Прецедент Пола Манафорта, работавшего на украинских правительственных клиентов

В мае 2017 г. заместитель руководителя Департамента юстиции назначил независимого прокурора Роберта Мюллера провести расследование обвинений со стороны демократов Трампа в том, что для победы на выборах он вступил в сговор с кем-то из России, для оказания поддержки его кампании. Доказательств российского следа в избирательной кампании Трампа до сих пор не было представлено. Однако был найден украинский след.

Кейс Пола Манафорта — это красноречивый пример, как делать лоббистскую работу не надо. В октябре 2017 г. Манафорт и его коллега Рик Гейтс стали ответчиками по уголовному делу, принятому к производству в Федеральном Суде в Вашингтоне. Обвинительный акт был подписан специальным прокурором Мюллером. Доказательства, которые добыл аппарат Мюллера, выявили нарушение законов США в связи с лоббистской деятельностью Манафорта в интересах украинских представителей власти при получении более 12 млн долл. Уголовный процесс против Манафорта и Гейтса предварительно назначен на март 2018 г., однако исходя из практики процесс будет отложен, причем не один раз.

Доказательства против Манафорта, согласно обвинительному акту Мюллера, — очень серьезные. Большая часть доказательств — это банковские документы. Доказательства, полученные в банковских или финансовых учреждениях, практически не оспариваются в США исходя из презумпции, что банки не желают сами попадать под уголовную ответственность путем сокрытия банковских документов. Банки автоматически выдают правоохранительным органам запро-

шенные документы по своим клиентам, если есть постановление суда и повестка предъявить документы на того или иного клиента. Проблема Манафорта заключалась в том, что он получал очень крупные гонорары, в основном с оффшорных счетов, на свои оффшорные счета. Разумеется, для него это повлекло за собой необходимость скрыть от налогового ведомства США свои экономические интересы относительно своих оффшорных счетов. В то же время соблазн тратить эти средства на покупку недвижимости в США, а также оплатить всевозможные другие товары и блага оказался слишком велик, судя по приобретениям Манафорта.

В результате Манафорт попал под «каток» из 12 пунктов обвинения, все из федерального уголовного законодательства, в котором первый пункт — это сговор против Соединенных Штатов, а второй пункт — отмывание денег. В обвинительном акте указано также уклонение от регистрации в качестве агента, под пунктом обвинения номер 10. Обвинение по этому пункту сформулировано так: Манафорт и Гейтс «сознательно и с умыслом, без регистрации у Генерального прокурора, как то требуется по закону, действовали как агенты иностранного заказчика, а именно правительства Украины, Партии Регионов и Януковича», в нарушение трех федеральных законов. (Параграф 47 обвинительного акта).

Как адвокат, ведущий дела в том же самом Федеральном Суде в Вашингтоне, автор может прокомментировать, что несмотря на столь серьезные доказательства, ситуация Манафорта не совсем безнадежна. Для того чтобы осудить по обвинениям США в Федеральном Суде, необходимо единогласное решение 12 присяжных заседателей. Даже одного голоса присяжного против достаточно, чтобы процесс был признан как несостоявшийся.

Федеральным прокурорам едва ли удастся привлечь к процессу в качестве свидетелей украинских заказчиков лоббирования, тем более что оплаты шли в анонимном порядке с оффшорных счетов. Пока нет никаких материалов, что именно Манафорт сделал в плане лоббирования украинских клиентов, какого законопроекта или какого голосования в пользу украинских заказчиков он добился или добивался. В деле Манафорта много белых пятен или неясных обстоятельств. Пока нет ясности, был ли у Манафорта подписанный контракт с украинскими заказчиками. Не совсем ясно также, что именно мог круг Януковича добиваться путем лоббирования в Вашингтоне. Если они пытались добиться получения кредитов для Украины, то для этого явно не надо было делать платежи через оффшорные счета, а такое лоббирование было не по адресу.

В любом случае, если единогласие присяжных на уголовном процессе не будет достигнуто, прокуратура имеет право назначить по-

вторной процесс, пока не будет единогласного решения в ту или другую сторону. Однако в реальности федеральная прокуратура останавливается на второй попытке осудить, а третьего процесса в суде уже не добивается.

Адвокатская команда Манафорта, похоже, заняла жесткую позицию — защищаться в суде до конца, не идти на сделки с правосудием, а в случае негативного исхода дела рассчитывать на прощение президентом Трампом. У президента США есть конституционное право прощать или смягчать наказание любого лица, осужденного за нарушение федеральных законов (но не законов отдельных штатов). Прецеденты президентского прощения были в Вашингтоне очень много раз, иногда списками. Президенты обычно подписывали акты прощения тех, кто работал в их администрации или был так или иначе связан с нею. Самый известный случай — вице-президент Джеральд Форд после вступления в должность президента освободил ушедшего в отставку Ричарда Никсона от уголовной ответственности по следам Уотергейтского дела. У Манафорта есть основания быть вполне уверенным в президентском прощении — он руководил победной избирательной кампанией Трампа почти до самого ее конца.

Насколько можно составить мнение по прессе в США, циркулируют предположения, что офис специального прокурора Мюллера может обновить обвинительный акт в этом деле, добавив туда новые эпизоды, поскольку сбор доказательств идет постоянно. Идет борьба юридических команд, в которой сторона Мюллера пытается побудить Манафорта пойти на сделку с правосудием. Со своей стороны для команды Мюллера был бы тоже очень большой риск довести дело Манафорта до процесса присяжных и не набрать на нем единогласного решения против Манафорта.

Кроме того, федеральным прокурорам приходится быть очень избирательными на предмет открытия дел, созыва «большого жюри» и прохождения всех процедур, необходимых для предъявления обвинений конкретному лицу. Что касается иностранных обвиняемых, в большинстве случаев федеральные прокуроры вынуждены отказываться от расследований против иностранцев, если они находятся за пределами США. Даже если бы им и удалось тем или иным способом добиться ареста обвиняемого за пределами США, огромной проблемой является наработка доказательств в иностранных юрисдикциях, для чего требуется полное сотрудничество правоохранительных органов в соответствующей стране, перевод документов и прочее. К настоящему времени, по понятным причинам, федеральные прокуроры в США не могут рассчитывать на сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ, когда речь идет о российских гражданах. В России суще-

ствуется норма, что российских граждан по иностранным ордерам на арест за рубеж не выдают, по крайней мере в США.

Одним, но очень значительным исключением, является преследование предполагаемых обвиняемых в хакерских атаках. Такие дела проще доказываются, так как компьютерные данные часто имеют транснациональный характер, и свидетельства экспертов-программистов в США может оказаться достаточно для вынесения приговора. В «кремлевском списке», как оказалось, нет обвиняемых из данной категории. В список в результате обвинений в причастности к хакерским атакам включен директор ФСБ Александр Бортников. Правда, конкретных доказательств до сих пор никем не было обнаружено.

Как правильно вести лоббирование в Вашингтоне.

Выводы из прецедентов

По разным оценкам, общее число лоббистов, оказывающих услуги в Вашингтоне, — не менее 90 тыс. Это целая армия. Выбор для клиентов, соответственно, — очень большой. Вместе с тем надо учитывать, что предлагают лоббистские услуги нередко лица, не имеющие соответствующих возможностей в Вашингтоне и без необходимой для этого квалификации. Разумеется, при правильном выборе лоббиста или лоббистской фирмы целесообразно обходить тех, кто стал одиозными фигурами, фигурантами в тех или иных делах или в лоббистских скандалах.

Дело Манафорта — это лишь яркая иллюстрация того, как не надо вести лоббирование в Вашингтоне. Прежде всего, требование о регистрации лоббиста является непреложным условием для успеха в лоббистской работе. Только когда это требование соблюдено, регистрация состоялась, клиент может быть уверен в том, что работа ведется в нужных рамках закона.

Другое условие для клиента — это не платить с оффшорных счетов на оффшорные счета лоббистов. Такие транзакции неизбежно станут миной замедленного действия. В случае Манафорта особую проблему создала позиция Кипра, который сотрудничает с иностранными правоохранительными органами, тем более когда запросы на выемки банковских документов поступают из США.

Любые платежи лоббистам должны быть на обычные банковские счета в США, причем на имя лоббистов или их фирм. То, как лоббист распорядится с такими доходами и отразит в налоговых ведомостях, — это дело самого лоббиста, клиент за лоббиста здесь ответственности не несет. Оплата на счет лоббиста или фирмы в американском банке — это главная гарантия, что все будет сделано в рамках закона в США. Раз существенные фонды поступили на банковский

счет лоббиста в США, то они будут почти наверняка отражены в налоговых ведомостях лоббиста, так как такая информация легко устанавливается в американских банках правоохранными органами США.

Другой важный фактор в эффективности лоббирования в США — это верификация шагов, предпринятых лоббистом или его фирмой. Клиент должен требовать от лоббиста конкретных и достоверных отчетов, с кем лоббист встречался, с кем говорил по телефону, какое было основное содержание разговоров, какие материалы и кому были предоставлены от имени клиента. Добросовестный лоббист и его фирма сами это делают, в своих собственных интересах. Если лоббист не предоставляет клиенту отчетов, то он может стать ответчиком в гражданских исках бывших клиентов, которые могут предъявлять требования вплоть до возврата предоплаты по контракту на лоббирование по причине его невыполнения. Такие иски бывают, и понятно, что после любого подобного иска, которые обычно в открытом доступе в судах, лоббист может потерять большую часть своей клиентуры.

Большая часть санкционных решений может быть оспорена в федеральных судах в США

Просмотр базы данных дел в федеральных судах США показывает, что российские юридические лица в основном игнорируют возможности подачи исков против конкретных федеральных департаментов и других подразделений исполнительной власти в США. Вместе с тем президент Путин, как известно, юрист по образованию, еще в сентябре 2017 г. публично высказался в пользу использования механизма исков в американских судах для оспаривания отбора объектов недвижимости, которую занимали российские дипломатические миссии и их подразделения в США.

Уточним, что оспаривание возможно, когда ответчик — ведомство федеральной власти. По примеру американских граждан и юридических лиц, которые подают сотни исков против президента и его администрации, российским юридическим лицам не стоит рассматривать такой путь, который теоретически возможен, но на практике бесполезен. Аналогично, американские граждане и юридические лица вправе подавать иски по объявлению судами положений в актах Конгресса как противоречащие Конституции США. Понятно, что кроме нагнетания политических настроений, россиянам этого не стоит делать относительно Акта по России, Ирану и КНДР, так как такие шаги в отношении принятого закона были бы бесполезны.

Вместе с тем подача исков против Департамента финансов США или других департаментов в структуре федеральной власти в Ва-

шингтоне — вполне очевидная возможность не только для российских юридических лиц, но и для физических лиц. Такие иски вполне возможны и часто имеют место (например, автор подавал в Вашингтоне иск к Департаменту финансов от имени канадских клиентов). Это совершенно обычная, рутинная процедура в судебной системе США, даже когда истцы — иностранные юридически или физические лица.

«Кремлевский список» от 29 января 2018 г.

Автор статьи в основном согласен с мнением известного аналитика Андерса Ослунда в том, что «кремлевский список» не был тем документом, который изначально готовил Департамент финансов. Вероятно, за несколько дней до обнародования реального списка лиц, подлежащих санкциям, он был заменен декларативным списком с засекреченным приложением. В отличие от А. Ослунда, который, возможно, опирается на какие-то контакты в Департаменте финансов, автор анализирует признаки юридической процедуры для этого документа.

Сам по себе «кремлевский список» — крайне необычный по форме документ для Департамента финансов. Строго говоря, он не отвечает требованиям акта Конгресса от июля 2017 г. Практически нет сомнения, что после подписания Трампом акта, Департамент финансов и другие заинтересованные ведомства сначала готовили реальный санкционный список, который должен был бы сопровождаться финансовым обоснованием и подтверждаться документами.

На самом деле, финансовое обоснование и документация, которые послужили бы основой для санкций и должны были бы появиться в опубликованном докладе, — очень трудная задача, которая, возможно, не была выполнена в срок в удовлетворительном объеме. Отсюда и своего рода импровизация в последние дни перед крайней датой, реализованная в виде «кремлевского списка», без всякого обоснования и аргументации.

Отсюда и включение в список лиц — случайных людей, против которых вообще не может быть какой-то достоверной информации для обоснования возможных санкций. С точки зрения правовой сферы в США, наверное, самым неуместным было включение в этот список уполномоченного по правам ребенка Анны Кузнецовой. Можно было бы порассуждать, если бы это был предыдущий уполномоченный, Павел Астахов, и который давал много интервью в различных СМИ по поводу запрета на усыновление российских отказных детей в США. Однако А. Кузнецова вступила на этот пост только в сентябре 2016 г. Педагог по профессии, мать 6 детей, 36-летняя уполномоченная меньше чем за полтора года на своей должности не могла ничего успеть

сделать, чтобы навлечь на себя санкции со стороны Департамента финансов США.

Таких примеров по списку, отсутствие какой-то логики можно считать применительно не менее чем к 10 персонам в списке. Справедлив вывод многих комментаторов, что чиновники, которые готовили этот опубликованный «кремлевский список», были не очень хорошо информированы о российской действительности.

На самом деле невозможность за шесть месяцев подготовить реальный санкционный список из более чем 200 лиц объясняется объективной сложностью получения доказательств и документов. Распространенное мнение, тиражируемое в российских СМИ, о том, что Департамент финансов, Департамент юстиции и другие федеральные ведомства могут молниеносно получать финансовые документы из американских банков и финансовых учреждений, сильно преувеличивает возможности американских ведомств. За исключением вопросов, касающихся терроризма и национальной безопасности, Департаменты финансов, юстиции и другие федеральные ведомства связаны с тем, что повестки на выемки документов из банков и финансовых учреждений, как правило, должны быть утверждены и выпущены Федеральными судами в конкретных судебных делах.

Для того чтобы повестка к банку или финансовому учреждению из Департамента финансов или Департамента юстиции была утверждена и выдана в федеральном суде, в общем случае необходимо сначала открыть официальное расследование или судебное дело, будь то уголовное или гражданское. Расследованию или судебному делу присваиваются номера, информация о которых рано или поздно становится открытой. При этом за редкими исключениями уголовные и гражданские дела находятся в открытом доступе в США, в базе данных Федеральных судов, называемой «Пейсер» (*Pacer*). Эта открытая база данных позволяет делать поиск по обвиняемым в уголовных делах и по любым сторонам процесса в гражданских делах.

Общий принцип в судебной системе США — это то, что почти все судебные документы в делах должны быть в открытом доступе, причем вполне удобным для пользования. За небольшую постраничную ставку (10 центов за страницу) можно загрузить и распечатать любой документ, который зарегистрирован в судебном деле в любом Федеральном суде. Для того чтобы документ был засекречен в Федеральном суде, сторона в деле должна подать в суде ходатайство, обосновав, по каким причинам документ не должен быть опубликован в открытом доступе. Такими причинами могут быть в уголовных делах только что зарегистрированные дела, если повестка еще не вручена и не приняты меры для задержания обвиняемого, когда есть опасения, что обвиняемый скроется.

Практическое изучение реестра дел в федеральных судах показывает, что уголовных или гражданских дел от имени США против российских чиновников или бизнесменов крайне мало. Что касается российских политиков, то таких дел практически и нет. В отличие от мифов о «финансовой разведке», реально Департамент юстиции связан судебной процедурой и порядком сбора доказательств.

Гражданские дела с участием олигархов из России весьма редки в США. Для примера, в 2008 г. бывший заместитель министра финансов РФ Андрей Бавилов инициировал гражданское дело в суде Штата Нью-Йорк, а позднее еще арбитраж на предмет недвижимости в Манхэттене, которая, как он, по сути, признал, принадлежит ему. Это редкий пример, когда факты и документация касательно бывшего российского чиновника оказались в открытом доступе. В другом случае, в Федеральном суде в Бостоне столкнулись украинский олигарх Игорь Коломойский, в лице своих оффшорных компаний как истец, и украинский ответчик Виктор Пинчук, а также крупный российский предприниматель Виктор Вексельберг. Спор касался прав на Никопольский комбинат ферросплавов в Украине³. Вавилова в «кремлевском списке» нет, а Виктор Вексельберг присутствует. В последнем случае маловероятно, что иск по Никопольскому комбинату давал достаточно информации, которая могла бы быть использована федеральными властями против Вексельберга, тем более что федеральные следователи склонны опираться на собственные повестки, когда соответствующие судебные дела открыты или расследование возможно после решения «большого жюри» присяжных.

* * *

Краткий обзор того, что российские юридические лица могут сделать для защиты своих интересов путем использования юридического, судебного и лоббистского механизма в Вашингтоне показывает, что в этом плане очень многое может быть сделано, даже несмотря на неблагоприятные политические обстоятельства и даже вопреки им.

³ См. *Athina Investments Ltd. et al. v. Pinchuk et al.* 443 F. Supp. 2d. 177.

Санкционная активность США и ЕС в отношении России: последствия для арктических проектов¹

Тимур Махмутов, Дария Полосина, Анастасия Косивец

С конца прошлого столетия за Арктикой прочно закрепилось определение территории диалога и сотрудничества. К этому подталкивает сама логика региона с его суровыми и труднопредсказуемыми климатическими условиями. Поиск технологических решений и соблюдение обязательств для ответственной деятельности в таких условиях, безусловно, требуют совместной работы стран региона. Нарбатываемый опыт регионального сотрудничества повышает значимость принципа консенсуса при принятии решений и обоснованно становится важным условием для новых игроков в Арктическом регионе. Однако в глобализирующемся мире невозможно представить себе идеальную ситуацию сотрудничества, не подверженного влиянию международных процессов из других регионов мира, внешних по отношению к Арктике. Ухудшение отношений России и стран Запада после украинских событий 2013–2014 гг. постепенно стали оказывать влияние и на арктическое сотрудничество, став дополнительным фактором, определяющим качество международного взаимодействия в самом северном регионе мира. Несмотря на продолжающиеся конструктивные контакты в рамках Арктического совета многие его члены и наблюдатели оказывают активное санкционное давление на Россию.

В 2014 г. США и Европейский союз (ЕС) ввели ограничительные меры, направленные против Российской Федерации, в зарубежной доктрине активно отождествляемые с понятием «санкции»².

Однако, необходимо отметить, что в российской правовой доктрине преобладающая точка зрения состоит в том, что понятие «санкции» и «односторонние ограничительные меры» отождествлять не следует. Термин «санкции» связан непосредственно с деятельностью ООН,

¹ Впервые опубликовано в журнале «Арктические ведомости» (Махмутов Т., Полосина Д., Косивец А. Санкционная активность США и ЕС в отношении России: последствия для арктических проектов // Арктические ведомости. 2018. №2 (25). С. 12–23).
URL: <http://arctic-herald.ru/?p=686>

² Критский К.В. Термины «международные санкции» и «односторонние ограничительные меры» // Московский журнал международного права. 2016. №2. С. 208.

и они могут быть введены против стран с целью поддержания международного мира и безопасности исключительно по решению Совета Безопасности ООН. Само понятие санкций в Уставе ООН закрепления не нашло. В ст. 41 представлен список принудительных мер, перечень открытый, однако комитеты в составе Совета Безопасности, деятельность которых связана с наблюдением за осуществлением принудительных мер, носят название санкционных и сам Совет Безопасности рассматривает меры, закрепленные в ст. 41 Устава ООН как санкции³.

Так, санкции имеют императивный, вертикальный, характер, в то время как односторонние ограничительные меры могут вводиться отдельными странами и имеют горизонтальный характер⁴, в частности в силу принципа *par in parem non habet imperium*. Их правомерность является дискуссионной⁵. Из этого следует, что меры, введенные США и ЕС против России, являются односторонними ограничительными мерами.

Односторонние ограничительные меры со стороны США и ЕС были введены в следующих направлениях:

1. Запрет на въезд и заморозка активов.
2. Запрет на доступ к рынкам капитала и кредитованию.
3. Товары и технологии двойного назначения.
4. Оборонная сфера, торговля оружием.
5. Нефтегазовая промышленность (меры США направлены на нефтегазовую промышленность в целом, в то время как ограничения со стороны ЕС касаются в основном нефтяной сферы, так как Европа является крупным импортером газа⁶).

Несмотря на схожесть областей приложения американских и европейских ограничительных мер в отношении России в своей основе они имеют отличающиеся мотивировки⁷. Санкционная активность США связана преимущественно со стремлением оказать широкое сдерживающее воздействие на меняющуюся роль России в международных делах. ЕС использует ограничительные меры против России для управления украинским кризисом и оказания влияния на российскую сторону в связи с развитием ситуации на Украине. Учитывая особенности указанных мер и их правовые отличия от санкций

³ Критский К.В. Термины «международные санкции» и «односторонние ограничительные меры» // Московский журнал международного права. 2016. №2. С. 206.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Клишас А.А. Политико-правовой анализ ограничительных мер, введенных в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц некоторыми интеграционными объединениями и зарубежными государствами // Вестник РУДН. 2016. №1. С. 53.

⁷ Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад РСМД №37/2018. М.: НП РСМД, 2018. URL: <http://russiancouncil.ru/papers/Sanctions-Report37ru.pdf>

ООН, отметим, что реальными целями негативного воздействия ограничений, накладываемых на Россию со стороны США и ЕС, становятся конкретные лица, компании и проекты, государство в целом оказывается затронутым лишь опосредованно.

Воздействие ограничительных мер США на российские проекты в Арктике

В 2014 г. США первыми ввели ограничительные меры против России. При обосновании правовой стороны введения таких мер руководство США руководствовалось следующими нормативно-правовыми актами:

- Закон о чрезвычайном положении от 1976 г.,
- Закон о чрезвычайных экономических полномочиях от 1977 г.

Президент США Барак Обама издал, на основании этих законов следующие указы:

- Указ 13660 от 6 марта 2014 г.,
- Указ 13661 от 17 марта 2014 г.,
- Указ 13662 от 20 марта 2014 г.

Настоящими нормативно-правовыми актами вводился ряд ограничений для физических и юридических лиц на пользование и распоряжение различными типами активов.

Физические и юридические лица (определяются Секретариатом Министерства финансов США, в соответствии с Указом 13662), на которых распространяются ограничительные меры, перечислены в соответствующих списках, публикуемых Управлением по контролю за иностранными активами:

- Идентификационный список юридических и физических лиц, в отношении которых введены секторальные санкции – *Sectoral Sanctions Identifications List (SSI List)*;
- Список граждан особых категорий и запрещённых лиц – *Specially Designated Nationals List (SDN List)*.

В июле⁸ и сентябре 2014 г. Управление по контролю за иностранными активами (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*) приняло четыре директивы, из которых нефтегазовая промышленность в Арктике прямо затрагивается в Директиве №4 (от 12 сентября 2014 г. в соответствии с Указом 13662) и косвенно в Директиве №1 (от 12 сентября 2014 г. в соответствии с Указом 13662), направленной против финансового сектора российской экономики.

⁸ Директивы № 2 и 3 от 16 июля 2014 г. и от 12 сентября 2014 г., соответственно, во исполнение Указа Президента 13662.

Директива №4 непосредственно касается энергетического сектора РФ, запрещая прямые или косвенные поставки, экспорт и реэкспорт товаров, услуг или технологий необходимых для добычи нефти глубоководным способом, добычи нефти в Арктике, а также добычи сланцевой нефти.

В соответствии с Директивой №1 на рынок долларového финансирования США был закрыт доступ ряду российских компаний, включая ОАО «НК Роснефть», что отрицательно сказалось на проектах в Арктике. То же касается ПАО «Газпром» и ПАО «Лукойл», ПАО «Газпром нефть» и ряда других, которые пострадали от Директив №3 и №4, так как им было запрещено размещать ценные бумаги на американских фондовых биржах, а резидентам США было запрещено осуществлять прямые или косвенные поставки технологий, необходимых для добычи нефти глубоководным способом, добычи нефти в Арктике, а также добычи сланцевой нефти⁹.

Также 2 августа 2017 г. был принят Федеральный закон США о противодействии противникам Америки посредством санкций (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*), вводящий новые ограничительные меры против России, Ирана и Северной Кореи. Если прежде ограничительные меры были обязательны для соблюдения американскими физическими и юридическими лицами, то в соответствии с *CAATSA* подразумеваются также меры против иностранных лиц, сотрудничающих с российскими физическими и юридическими лицами, подпадающими под ограничительные меры США¹⁰. Аналогичные меры предусматривались принятым Конгрессом США в 2014 г. Актом о поддержке свободы Украины (*Ukraine Freedom Support Act, UFSA*) – законом в поддержку свободы Украины, но не являлись обязательными¹¹.

Ярким примером такой компании, пострадавшей от ограничительных мер, является *ExxonMobil*.

В июле 2017 г. Управление по контролю за иностранными активами (*OFAC*) оштрафовало американскую компанию *ExxonMobil* за нарушение санкционного режима в отношении России на 2 млн долл. В результате компания подала иск против правительства США в суд штата Техас¹².

⁹ Клишас А.А. Политико-правовой анализ ограничительных мер, введенных в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц некоторыми интеграционными объединениями и зарубежными государствами // Вестник РУДН. 2016. №1. С. 45.

¹⁰ РБК: США начнут по всему миру преследовать за помощь россиянам под санкциями // РБК. 01.11.2017.

URL: https://www.rbc.ru/economics/01/11/2017/59f995d19a79477abe151714?from=materials_on_subject

¹¹ Там же.

¹² *Exxon* оспорит в суде штраф Минфина США за сделки с Сечиным // Reuters. 21.07.2017. URL: <https://ru.reuters.com/article/topNews/idRUKBN1A60TF-ORUTP>

Компания *ExxonMobil* заключила в мае 2014 г. ряд сделок (по нефтегазовым проектам) с российской компанией «Роснефть», на которую в тот момент еще не распространялись американские ограничительные меры. Однако со стороны Роснефти документы были подписаны Игорем Сечиным, главным исполнительным директором компании, который с апреля 2014 г. уже был включен в один из американских санкционных списков – *SDN*¹³.

По мнению *OFAC*, в мае 2014 г. *ExxonMobil* нарушила санкции, введенные Министерством финансов США 28 апреля 2014 г. на основании президентского указа 13661, подписав восемь документов с компанией «Роснефть»¹⁴.

По мнению *ExxonMobil*, на момент подписания документов на «Роснефть» не распространялись санкции, которые бы запрещали деятельность, предусмотренную в подписанных между компаниями документах (большинство из них касалось продления действия ранее заключенных соглашений, например, о совместных проектах в Арктике и о продолжении освоения газовых месторождений на Дальнем Востоке России). При этом санкции распространялись только на активы и деятельность Игоря Сечина в личном качестве¹⁵, так что его деятельность в качестве главного исполнительного директора Роснефти, как считает *ExxonMobil*, под санкции не подпадает, поскольку включение лица в *SDN* направлено против личного благосостояния лица, а не против его профессиональной деятельности¹⁶.

OFAC же квалифицировало действия И. Сечина как предоставление услуг, что является нарушением санкционного режима¹⁷, однако не оспаривало правомерность сделок между *ExxonMobil* и «Роснефтью».

OFAC сослалось на *FAQ 3* (Ответы на типичные вопросы), которые можно было найти на сайте Управления. Этот вопрос относился к санкциям против Мьянмы и был убран с сайта, когда санкционная программа прекратила действие. В этом вопросе говорилось, что заключение сделки с компанией, не подпадающей под санкции, однако подписанной лицом из санкционного списка может быть квалифицировано как нарушение¹⁸.

¹³ Pilarski, Daniel. ExxonMobil Sanctions Penalty: Lessons for Companies and Practitioners // New York Law Journal. 2017. August 14.

URL: <https://www.law.com/newyorklawjournal/sites/newyorklawjournal/2017/08/14/exxonmobil-sanctions-penalty-lessons-for-companies-and-practitioners/>

¹⁴ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 1.

¹⁵ Ibid. P. 2.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Pilarski, Daniel. ExxonMobil Sanctions Penalty: Lessons for Companies and Practitioners // New York Law Journal. 2017. August 14. URL: <https://www.law.com/newyorklawjournal/sites/newyorklawjournal/2017/08/14/exxonmobil-sanctions-penalty-lessons-for-companies-and-practitioners/>

¹⁸ Ibid.

ExxonMobil считает, что на этот источник нельзя ссылаться, так как он относится к другим ограничительным мерам, такое толкование недопустимо в силу главы 31 свода федеральных нормативных актов (*C.F.R. par. 598.101*)¹⁹.

ExxonMobil, в частности, в подтверждение своей позиции ссылалась на изданное в связи с указом 13661 руководство Белого дома²⁰, согласно которому, санкции были направлены только против личных активов (*personal assets*) лиц из санкционных списков и не распространяются на сделки с компаниями, сотрудниками которых они являются. *ExxonMobil* также ссылалась на заявления²¹ Барака Обамы, а также высокопоставленных представителей администрации американского президента, которые подчеркивали, что санкции на И. Сечина распространялись только в личном качестве и касались его имущества, имущественных интересов и активов, которые были «заморожены» (согласно указу президента США 13661). Однако не предусматривался запрет на ведение деятельности с ним в качестве представителя Роснефти (т.к. эта компания ему не принадлежит)²².

Вышеперечисленное является основными аргументами *ExxonMobil* в оспаривании Закона о процедуре принятия административных решений — *APA (Administrative Procedure Act)*, изданного *OFAC* и в силу которого на компанию был наложен штраф. Также в своем иске *ExxonMobil* указывала на то, что Управление пытается придать санкциям ретроактивность, в частности меняя толкование норм указу президента США 13661, и подчеркивала, что сотрудничество между ней и «Роснефтью» было начато задолго до 2014 г.²³ Например, сотрудничество, касающееся проектов на Дальнем Востоке России, было начато еще в 1990-х гг. В 2011 г. между компаниями было заключено соглашение о стратегическом сотрудничестве в Карском и Черном морях, а также в 2013 г. было заключено соглашение о совместной деятельности в Арктике. Соглашения 2014 г. не предусматривали дополнительных прав и обязанностей сторон, но расширяли и дополняли уже имеющиеся²⁴.

Таким образом, *ExxonMobil*, толкуя положения указа президента США 13661, активно ссылается на заявления представителей Адми-

¹⁹ US GPO 31 CFR 598.101 - Relation of this part to other laws and regulations.

URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?collectionCode=CFR&browsePath=Title+31%2FSubtitle+B%2FChapter+V%2FPart+598%2FSubpart+A%2FSection+598.101&granuleId=CFR-2014-title31-vol3-sec598-101&packageId=CFR-2014-title31-vol3&collapse=true&fromBrowse=true>

²⁰ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 3.

²¹ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 9.

²² Ibid.

²³ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 8.

²⁴ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 7.

нистрации президента и чиновников из Министерства финансов США, на статьи из *The Wall Street Journal*²⁵ и иные источники, которые не носят нормативно-правовой характер.

По мнению Дениэла Пиларски, сослаться и руководствоваться в своих действиях неформальными правилами и заявлениями, не имеющими юридической силы, является ошибкой со стороны *ExxonMobil*. По его мнению, сторонам следовало заранее оговорить условие, что ни один представитель компании, участвующий в сделке, не должен являться лицом из санкционного списка, следовало проявить разумную осмотрительность и заранее осуществить соответствующую проверку²⁶.

По состоянию на март 2018 г., Русская служба *BBC* сообщает, что теперь *ExxonMobil* выходит из совместных проектов с «Роснефтью»²⁷. Компания была задействована в деятельности в Арктике (Карское и Чукотское моря и море Лаптевых), а также в Черном море, что повлечет финансовые потери не только компании *ExxonMobil*, но и значительно замедлит освоение континентального шельфа РФ. Из совместных проектов не затронут санкциями только проект «Сахалин-1»²⁸.

Арктическое измерение ограничительных мер ЕС в отношении России

31 июля 2014 г. по решению Совета ЕС издан Регламент «Об ограничительных мерах в свете действий России, дестабилизирующих ситуацию на Украине» (*Council Regulation No. 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*)²⁹.

Ограничительные меры, введенные ЕС³⁰:

- вводятся Советом ЕС на основе решения Совета ОВПБ. Для имплементации предусмотренных решением Совета ограничительных мер может понадобиться принятие дополнительных нормативно-правовых актов в государствах-членах ЕС;

²⁵ *ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 13.*

²⁶ Pilarski, Daniel. *ExxonMobil Sanctions Penalty: Lessons for Companies and Practitioners* // *New York Law Journal*. 2017. August 14.

URL: <https://www.law.com/newyorklawjournal/sites/newyorklawjournal/2017/08/14/exxonmobil-sanctions-penalty-lessons-for-companies-and-practitioners/>

²⁷ «Дело к этому шло»: Exxon выходит из совместных проектов с «Роснефтью» // *BBC Русская служба*. 01.03.2018. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-43237775>

²⁸ Там же.

²⁹ EUR-Lex. Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0833>

³⁰ Информационный листок об ограничительных мерах ЕС от 29 апреля 2014 г. (EU restrictive measures factsheet). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/24503/135804.pdf>

- действуют на территории ЕС, а также на воздушных и иных судах под флагом государства-члена ЕС;
- обязательны для физических и юридических лиц ЕС, включая дочерние компании, вне зависимости от того, на территории какой страны они находятся.

Вводимые меры могут быть обжалованы в судебном порядке.

ЕС рекомендует третьим странам ввести аналогичные санкции против России³¹.

Деятельности в Арктике напрямую касается ст. 3 вышеупомянутого Регламента: был установлен запрет на продажу, поставку, передачу, экспорт технологий для добычи нефти глубоководным способом, добычи нефти в Арктике, а также добычи сланцевой нефти. Список технологий представлен в Приложении II. Также в п. 3 ст. 3 указано, что технологии, перечисленные в Приложении II, не могут быть проданы, переданы, поставлены, если есть основания полагать, что они будут использованы в проектах, связанных с добычей нефти в Арктике, глубоководным способом или в проектах, связанных с добычей сланцевой нефти.

Также, в соответствии со ст. 5, под ограничения подпадают АО «Газпромбанк», ПАО «Сбербанк России» и ряд других (указаны в Приложении III к Регламенту): резидентам ЕС запрещено осуществлять какие-либо операции с ценными бумагами, выпущенными указанными юридическими лицами, а также юридическими лицами, действующими от их имени или имеющими более 50% доли участия вышеупомянутых организаций (если только эти юридические лица не были созданы на территории ЕС). Также «Газпромбанк» и иные, указанные в Приложении III, подпали под запрет на предоставление инвестиционных услуг.

Подобные ограничения оказывают негативное воздействие на российскую нефтегазовую промышленность, так как она, несмотря на программы по импортозамещению, существенно зависит от иностранных ноу-хау и технологий.

Угрозы и возможности для арктической деятельности России в условиях санкций

Сегодня успешность разработки арктических месторождений углеводородов в значительной мере обуславливается эффективностью международной кооперации. При этом комбинации участников проекта по виду их вовлеченности в проект могут быть самыми различными. Наиболее востребованными являются привлечение технологий и при-

³¹ Клишас А.А. Политико-правовой анализ ограничительных мер, введенных в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц некоторыми интеграционными объединениями и зарубежными государствами // Вестник РУДН. 2016. №1. С. 57.

влечение инвестиций. Именно в этих направлениях США и ЕС стремятся максимально ограничить знаковые проекты в Арктике с участием России. Тем более, что такие проекты, как «Приразломное»³², Штокмановский³³ приобрели международное звучание благодаря интересу к ним со стороны крупных международных игроков. Это позволило привлечь внимание к перспективам международного экономического сотрудничества в регионе, показать возможность и заинтересованность бизнеса в развитии крупных проектов, взаимодополняемости участников в использовании технологий.

При определении технологической эффективности нельзя не отметить важность подводных технических средств: подводные трубопроводы, буровые установки, перекачивающие комплексы, комплексы подготовки углеводородов³⁴. Их привлекательность обусловлена во многом возможностями круглогодичного использования вне зависимости от ледовой обстановки в Арктике.

Мировыми лидерами в области разработки и производства техники для шельфовых месторождений углеводородов являются компании *FMC Technologies* (США), *Cameron* (США), *GE Vetco* (США), *Aker Solutions (Subsea)* (Норвегия). Также разработки подводного оборудования и технологий осуществляют в компаниях *Siemens* (Германия) и *MAN* (Германия). Свои технологические решения есть и в России, например, разработки ЦКБ «Лазурит»³⁵. Ведущие позиции по использованию подводных технологий добычи углеводородов занимает норвежская компания *Statoil*. Успешным примером стала разработка месторождения *Ormen Lange*, расположенного в Баренцевом море и осваиваемого этой компанией с 2007 г. В начале его освоения, как отмечает Б. Васильев, «на этапе бурения добывающих скважин, на каждом устье куста была установлена донная плита с буровыми окнами, на которую был помещен подводный добычной комплекс (ПДК). Он включает в себя манифольд и весь необходимый комплекс устьевого оборудования скважины для обеспечения безопасного извлечения углеводородного сырья»³⁶. Далее поток углеводо-

³² Проект «Приразломное» // Газпромнефть.

URL: <http://www.gazprom-neft.ru/company/business/exploration-and-production/new-projects/prirazlomnoe/>

³³ Штокмановский проект // Штокман Девелопмент АГ.

URL: <http://www.shtokman.ru/project/>

³⁴ Васильев Б. Подводные технологии освоения арктического шельфа (Мировой и российский опыт) // *Offshore. Russia*. 2016. №1.

URL: <http://www.offshore-mag.ru/arhiv-zhurnala/nomer-12/podvodnie-tehnologii-osvoeniya-arkticheskogo-shelyefa>

³⁵ Подводные буровые комплексы // АО Центрального конструкторского бюро «Лазурит».

URL: http://www.cdb-lazurit.ru/burovie_kompleksi.html

³⁶ Васильев Б. Подводные технологии освоения арктического шельфа (Мировой и российский опыт) // *Offshore. Russia*. 2016. №1.

URL: <http://www.offshore-mag.ru/arhiv-zhurnala/nomer-12/podvodnie-tehnologii-osvoeniya-arkticheskogo-shelyefa>

родов, состоящий из смеси нефти, газа и конденсата, песка и воды по 160-километровому подводному трубопроводу транспортируется на перерабатывающий комплекс вблизи города Хаммерфест, где происходит разделение и очистка углеводородов. После этого газ сжижается и подготавливается к загрузке в танкеры, а отделенный углекислый газ закачивается обратно в скважины³⁷.

В России, согласно Закону «О недрах» от 21 февраля 1992 г. (с изменениями от 2008 г.), круг компаний, которым могут предоставляться лицензии на право пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации, ограничен. Действующему законодательству сегодня соответствуют в полной мере только ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «Газпром», которые и допущены к работам на шельфе.

НК «Роснефть» имеет 7 лицензионными участками в Баренцевом море, 8 — в Печорском, 4 — в Карском, 5 — в море Лаптевых, 1 — в Восточно-Сибирском море и 3 — в Чукотском³⁸. «Газпром» владеет 7 лицензионными участками в Баренцевом море, 3 — в Печорском, 13 — в Карском море, 8 — в Обской губе и одним участком в Восточно-Сибирском море³⁹.

Положительные результаты добычи на месторождении «Приразломное», открытом в 1989 г. в Печорском море, позволили в 2014 г. отгрузить и доставить в порт города Роттердам 300 тыс. т нефти (около 2,2 млн баррелей)⁴⁰. Добываемая нефть получила название *Arctic Oil (ARCO)*⁴¹. В настоящее время это единственный проект на российском арктическом шельфе, где ведется промышленная добыча нефти. Это создает дополнительные преимущества для Газпрома, в чем ведении находится проект. На этом фоне у «Роснефти», которая также осваивает шельф, нет активных проектов по подводной добыче, что очень важно для работы на глубоководном арктическом шельфе, равно как нет ни одного действующего проекта именно на арктическом шельфе.

Ситуация усугубляется еще тем, что в связи с санкциями Роснефть и Газпром не могут привлечь к разведке и добыче иностран-

³⁷ Васильев Б. Подводные технологии освоения арктического шельфа (Мировой и российский опыт) // *Offshore. Russia*. 2016. №1.

URL: <http://www.offshore-mag.ru/arhiv-zhurnala/nomer-12/podvodnie-tehnologii-osvoeniya-arkticheskogo-shelyfa>

³⁸ Шельфовые проекты // НК «Роснефть».

URL: <https://www.rosneft.ru/business/Upstream/offshore/>

³⁹ Паничкин И. Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктики. Текущее состояние и перспективы // РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/arcticoil#russia>

⁴⁰ Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктик: ридер РСМД // РСМД.

URL: <http://russiancouncil.ru/arcticoil>

⁴¹ Подробнее см. Приразломное месторождение // ПАО «Газпром».

URL: <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/deposits/pnm/>

ных партнеров с их технологиями. Другие же российские компании, как отмечалось, не имеют доступа к шельфу из-за требований законодательства⁴². В нефте- и газодобыче Россия технологически зависит от западных партнеров, главным образом от морских буровых установок, насосно-компрессорного и внутрискважинного оборудования, оборудования для генерации электроэнергии, а также программного обеспечения⁴³. Как отмечает на своем сайте «Газпром нефть», существуют⁴⁴ трудности поиска буровой платформы, прежде всего самоподъемных плавучих буровых установок (СПБУ), предназначенных или способных работать в сложных арктических условиях. Ссылаясь на брокерское агентство *Fearnley Offshore*, в «Газпром нефть» отмечают, что для работы в северных морях подходят около 50 из существующих СПБУ⁴⁵. Учитывая высокий спрос, большая часть из них уже зафрахтована иностранными компаниями.

Использование же оборудования и услуг из третьих стран, в первую очередь Китая, увеличивает риск возникновения аварий ввиду более низкого качества данной продукции. При этом замена целого ряда товаров на отечественные аналоги возможна ориентировочно не ранее 2020–2025 гг.⁴⁶ Несколько проектов создания отечественных технологий для разведки на шельфе отобрано Минпромторгом России⁴⁷ для финансирования, однако до создания реальных изделий и их применения в производстве еще далеко, и конечный результат пока не ясен. Многие будут зависеть от развития эффективной научно-исследовательской, опытно-конструкторской, производственно-испытательной и организационно-финансовой инфраструктуры⁴⁸.

Кроме того, проекты импортозамещения находятся в зависимости от различных внешних факторов: экономических, политико-экономических, экологических, технологических.

⁴² Бузовский В.В. Факторный анализ условий освоения арктического шельфа РФ. Различия стратегий ПАО «НК Роснефть» и ПАО «Газпром» // Pro-Arctic.

URL: <http://pro-arctic.ru/01/11/2016/resources/23925>

⁴³ Ампилов Ю.П. Сейсморазведка на российском шельфе в условиях санкций и низких цен на нефть // Технологии сейсморазведки. 2015. №4. С. 5–14.

⁴⁴ Разведка морем // Газпром нефть.

URL: <http://www.gazprom-neft.ru/press-center/sibneft-online/archive/2014-july-august/1104872/>

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Макова Е. Перспективы и проблемы освоения запасов углеводородов Арктического шельфа // Центр информационного и правового обеспечения развития Арктики. 26.03.2017.

URL: <http://arctic-centre.com/ru/analitika/item/250-perspektivy-i-problemy-osvoeniya-zaprasov-uglevodorodov-arkticheskogo-shelfa>

⁴⁷ Минпромторг занялся арктической инженерией // Коммерсант. 25.01.2017.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3200888>

⁴⁸ Васильев Б. Подводные технологии освоения арктического шельфа (Мировой и российский опыт) // Offshore. Russia. 2016. №1.

URL: <http://www.offshore-mag.ru/arhiv-zhurnala/nomer-12/podvodnie-tehnologii-osvoeniya-arkticheskogo-shelyfa>

Экономические причины напрямую указывают на уровень рентабельности добычи углеводородов в Арктике. По некоторым оценкам, при средней цене в 110 долларов за баррель нефти арктические месторождения были бы рентабельны⁴⁹. Однако высокая волатильность цен на нефть при средней цене существенно ниже указанной для арктической нефти ставит под вопрос активное развитие арктических месторождений. Более того, развитость транспортной инфраструктуры продолжает оставаться ключевым фактором для любых проектов в Арктике.

Не последнее место в этом списке занимают ограничительные меры, применяемые США и ЕС в отношении России. В связи с этим развитие новых проектов в российской Арктике крайне затруднено. Однако наносимый урон реальным экономическим контактам и проектам может иметь гораздо более глубокие последствия, чем ухудшение отношений США, ЕС и России.

Несмотря на отмечаемое потепление климата в Арктике регион остается сложным с природно-климатической точки зрения. Именно этот аспект выдвигает на передний план экологическую составляющую и необходимость самого тщательного подхода к охране окружающей среды и использования наиболее совершенных и защищенных технологий. В настоящее время фактически нет эффективных методов борьбы с разливами нефти в суровых условиях Крайнего Севера, предполагающих специфичную смену дня и ночи и значительную удаленность, на тысячи километров, промышленных городских центров. Последствия разливов нефти или иных неблагоприятных техногенных событий для ранимой арктической природы могут быть катастрофическими, поскольку организовать оперативную ликвидацию таких последствий крайне сложно. Принимая во внимания указанные ограничители, Минприроды России выступает за продление введенного в 2016 г.⁵⁰ моратория на выдачу лицензий на разработку месторождений на шельфе в Арктике⁵¹. Данные условия создают хорошие предпосылки для широкой научной работы, с участием в том числе иностранных исследователей, в поиске эффективных способов борьбы с разливами в условиях Арктики.

С точки зрения технологий Арктика требует использовать новые виды оборудования для разведочного и эксплуатационного бурения, рассчитанных на круглогодичную эксплуатацию и долговременную автономную работу в условиях арктического шельфа. Инновацион-

⁴⁹ Ампилов Ю. Перспективы нефтегазовой отрасли России // Промышленные ведомости. 2017. №2. URL: <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=2997&nomer=102>

⁵⁰ Правительство ввело временный мораторий на выдачу лицензий на шельфе // РБК. 07.09.2016. URL: <https://www.rbc.ru/business/07/09/2016/57cff64b9a794724e40ebb7d>

⁵¹ Минприроды считает преждевременным снятие моратория на выдачу лицензий на шельфе в Арктике // ТАСС. 17.08.2018. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5465882>

ная составляющая здесь имеет огромное значение. Речь может идти об использовании искусственного интеллекта в управлении буровыми установками, внедрении новых видов оборудования для мониторинга за состоянием трубопроводов, насосных станций, систем энергогенерации и снабжения.

Указанные причины достаточно четко показывают, что резкого роста хозяйственной деятельности, связанной с разработкой углеводородов на морском шельфе, в Арктике ждать не стоит. Однако есть предпосылки для развития международных исследовательских проектов, налаживания региональных хозяйственных связей, формирования целостной транспортно-логистической инфраструктуры. Все это становится труднореализуемым в условиях ограничений, создаваемых США и ЕС преднамеренно и не отвечающих национальным интересам и целям развития арктических государств. Тем не менее освоение арктических нефтегазовых ресурсов было и остается одним из стратегических приоритетов Российской Федерации. Трудности, возникающие при реализации этой задачи, заставляют искать комплексные решения, порой выходящие за пределы узких направлений работы. Благодаря этому возникают условия для всестороннего сотрудничества в регионе, которое может получить значительный положительный импульс, если Арктика будет выведена из санкционного противостояния США, ЕС и России.

ОБ АВТОРАХ И СОСТАВИТЕЛЯХ

Афонцев Сергей Александрович – заместитель директора по научной работе, заведующий отделом экономической теории Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), член-корреспондент, профессор РАН

Галстян Арег Степанович – руководитель научно-аналитического центра *American Studies*

Грушевенко Екатерина Валерьевна – эксперт Центра энергетике Московской школы управления СКОЛКОВО

Дарси Джонатан – аспирант Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology

Кику Дмитрий Владимирович – кандидат политических наук, эксперт Российского совета по международным делам (РСМД)

Куприянов Алексей Владимирович – старший научный сотрудник Отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)

Ламберт Юрий Алексеевич – практикующий адвокат (США)

Мамедов Руслан Шакирович – программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД), аспирант МГИМО МИД России

Махмутов Тимур Анварович – заместитель программного директора Российского совета по международным делам (РСМД)

Махмутова Евгения Викторовна – доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ

Морозов Владимир Анатольевич – программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД)

Навой Антон Викентьевич – профессор Финансового университета при Правительстве РФ

Павлова Полина Михайловна – выпускница Факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (РУДН)

Портанский Алексей Павлович – профессор Факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)

Пылова Ольга Андреевна – программный координатор, редактор сайта Российского совета по международным делам (РСМД)

Собко Александр Александрович – аналитик Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО

Сталберг Адам Н. – профессор Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology

Тимофеев Дмитрий Вячеславович – директор Департамента контроля за внешними ограничениями Министерства финансов Российской Федерации

Тимофеев Иван Николаевич – программный директор Российского совета по международным делам (РСМД), программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Тимофеева Юлия Сергеевна – программный ассистент Российского совета по международным делам (РСМД), магистрант МГИМО МИД России

Толорая Георгий Давидович – профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, руководитель Центра российской стратегии в Азии Института экономики РАН

Хлебников Алексей Леонидович – эксперт РСМД по Ближнему Востоку и российской внешней политике

Яковлева Любовь Николаевна – научный сотрудник Центра российской стратегии в Азии Института экономики РАН

О РОССИЙСКОМ СОВЕТЕ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций в интересах профильных внешнеполитических ведомств, российских государственных и частных компаний и других организаций, ведущих активную международную деятельность.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, представляя на международных площадках экспертное видение в решении ключевых международных проблем.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

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.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

О КОМПАНИИ «НЕКСУС ЕВРАЗИЯ» (NEXUS EURASIA)

Компания Nexus Eurasia предоставляет широкий спектр услуг в области международных стратегических коммуникаций. Клиентами компании являются частные и государственные корпорации, работающие в России и странах бывшего Советского Союза, а также компании из этих государств, имеющие деловые интересы в Европе, США и странах Азии. Услуги компании включают в себя взаимодействие со средствами массовой информации и органами государственной власти, управление корпоративной репутацией, позиционирование руководителей компаний, а также программы корпоративной социальной ответственности.

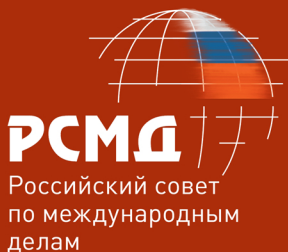
Nexus Eurasia также специализируется на создании высокоэффективных диалоговых платформ для прямого взаимодействия наших клиентов с деловым, экспертным и иными сообществами зарубежных стран по наиболее актуальным вопросам глобальной повестки. Проходя как в публичном, так и в закрытом форматах, этот диалог основывается на имеющихся у Nexus Eurasia доверительных отношениях с широким кругом стейкхолдеров в странах постсоветского пространства, Западной Европы, Азии и США, и может сопровождаться широким освещением в международных средствах массовой информации. Кроме России, опыт работы компании включает проекты в Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Великобритании, Германии, Индии, КНР и США.

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты

Х р е с т о м а т и я

2-е издание, переработанное и дополненное

Верстка – *В.В. Пучков*
Дизайн обложки – *Е.С. Чимириц*



Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций в интересах профильных внешнеполитических ведомств, российских государственных и частных компаний и других организаций, ведущих активную международную деятельность.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, представляя на международных площадках экспертное видение в решении ключевых международных проблем.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

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.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Программным директором РСМД является Иван Тимофеев. До начала работы в Совете в 2011 г. занимал должности директора Аналитического центра и Ученого секретаря МГИМО МИД России.