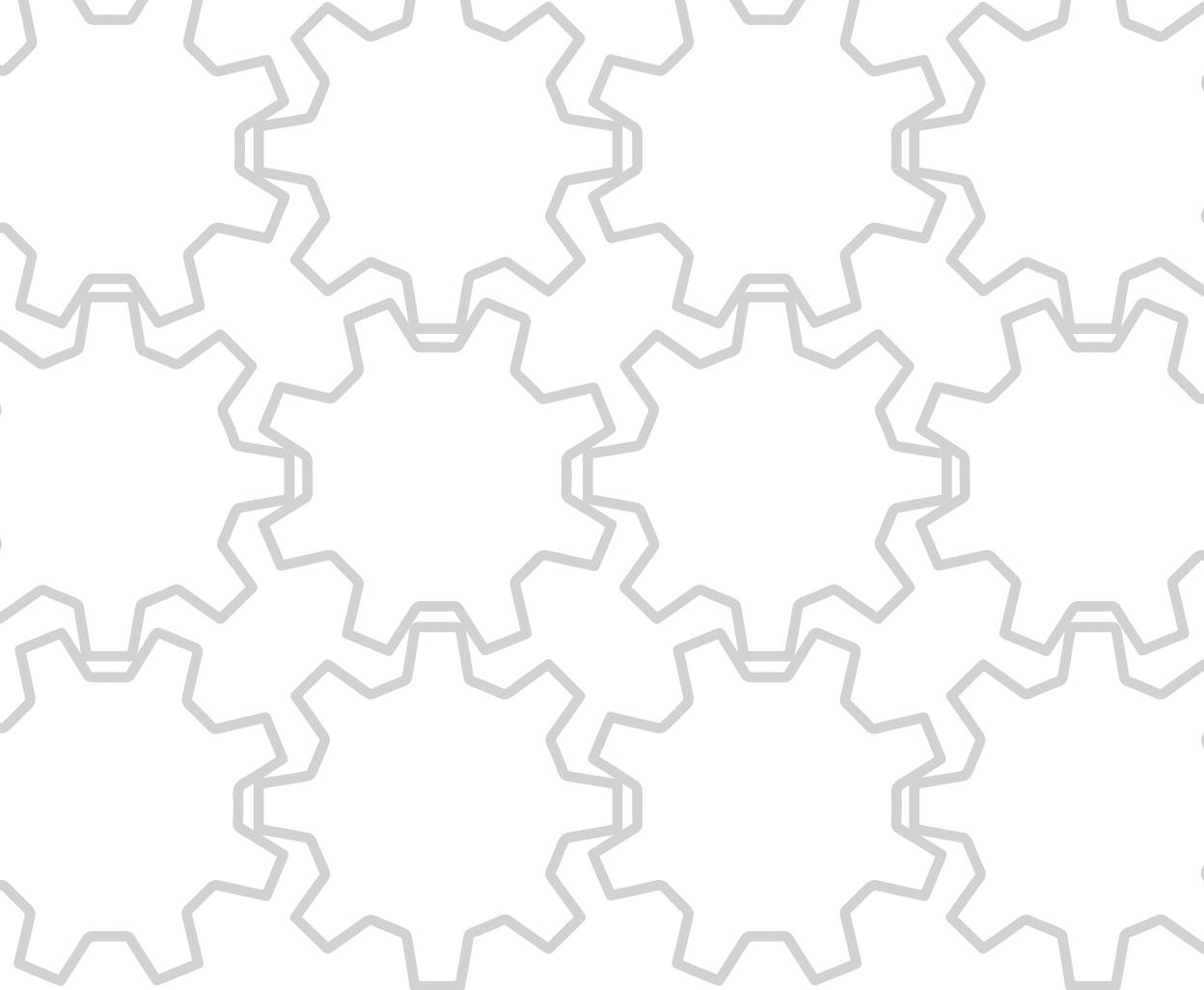


ПОЛИТИКА САНКЦИЙ: ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ



Политика санкций: цели, стратегии, инструменты



НП РСМД · Москва · 2018

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)

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*, канд. полит. наук *Т.А. Махмутов*

Работа с инфографикой:

канд. полит. наук *Т.А. Махмутов* (рук.), *А.Л. Тесля, В.А. Морозов, М.В. Смекалова, Д.В. Пуминов, Р.В. Майка*

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты : хрестоматия / [сост. И. Н. Тимофеев, Т. А. Махмутов] ; Российский совет по международным делам (РСМД). — М. : НП РСМД, 2018. — 280 с. — ISBN 978-5-6041888-3-5.

Хрестоматия включает в себя материалы (статьи, доклады, обзоры, комментарии), подготовленные экспертами Российского совета по международным делам (РСМД) по вопросам использования односторонних ограничительных мер и санкций в международных отношениях. В издании рассмотрены условия, региональные и отраслевые особенности применения санкций, типология ограничительных мер, цели санкционного воздействия на Россию и ее международных партнеров, стратегии преодоления санкций. Издание будет представлять интерес экспертам-международникам, практикам, госслужащим, представителям бизнес-кругов и журналистам, а также всем заинтересованным в изучении санкционного воздействия 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)

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 978-5-6041888-3-5

© Составление и оформление, дизайн обложки,
НП РСМД, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	8
САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЛИЯНИЯ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ	
Экономические санкции как политическое понятие	
<i>Иван Тимофеев</i>	13
Ловушка санкционного режима	
<i>Сергей Афонцев</i>	29
Принуждение непокорных: идеальный штурм санкционной войны	
<i>Иван Тимофеев</i>	36
Современные международные механизмы санкционного воздействия	
<i>Дмитрий Кику</i>	54
ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТЫ САНКЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАПАДА НА РОССИЮ	
Россия – США – DASKAA: в режиме драконовских санкций	
<i>Иван Тимофеев</i>	67
Внутренние аспекты санкционной политики США против России	
<i>Арег Галстян</i>	71
Санкции против России: подходы США и ЕС	
<i>Иван Тимофеев</i>	83
Решающая роль Брюсселя? Сценарии действий ЕС по антироссийским санкциям	
<i>Иван Тимофеев</i>	91
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РОССИИ ЗАПАДНЫМ САНКЦИЯМ: СТРАТЕГИИ ПРЕОДОЛЕНИЯ И СЦЕНАРИИ	
Умная политика: каким должен быть ответ России на санкции США?	
<i>Иван Тимофеев</i>	97
Новые санкции Запада и перспективы российской экономики	
<i>Алексей Портанский</i>	101

Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия <i>Иван Тимофеев</i>	109
Противодействие санкциям: от законодательства к стратегии <i>Иван Тимофеев</i>	120
САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПАРТНЕРОВ РОССИИ	125
Индия	127
Влияние антироссийских санкций США на сотрудничество России и Индии в военно-технической сфере <i>Алексей Куприянов</i>	127
Иран	134
Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия <i>Иван Тимофеев</i>	134
Китай	153
Большая мишень: стоит ли ждать американских санкций против КНР? <i>Иван Тимофеев</i>	153
Китайское решение на санкции США может создать прецедент <i>Андрей Кортунов</i>	157
КНДР	159
Санкции против КНДР и российские интересы: нет ли противоречия? <i>Георгий Толорая, Любовь Яковлева</i>	159
Корейское замирение: что делать России? <i>Георгий Толорая</i>	162
Сирия	168
Санкции США против Сирии <i>Руслан Мамедов</i>	168
ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ САНКЦИОННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	173
Антироссийские санкции в нефтегазовом секторе: во благо или во вред? <i>Екатерина Грушевенко, Александр Собко</i>	175

Санкции за нарушение санкций: бизнес на радарах Минфина США <i>Иван Тимофеев</i>	183
Санкции США. Юридический, судебный и лоббистский механизм оспаривания в США санкций против российских юридических лиц <i>Юрий Ламберт</i>	187
Санкционная активность США и ЕС в отношении России: последствия для арктических проектов <i>Тимур Махмутов, Дария Полосина, Анастасия Косивец</i>	202
ПРИЛОЖЕНИЕ	215
Обзор международной санкционной политики <i>Владимир Морозов</i>	217
Январь 2018 г.	217
Санкции против России	217
Санкции против Ирана	221
Санкции против КНДР	222
Санкции против Венесуэлы	223
Другие санкционные режимы	223
Февраль 2018 г.	224
Санкции против России	224
Реакция России	226
Санкции против Китая	227
Санкции против КНДР	227
Другие санкционные режимы	228
Март 2018 г.	228
Санкции против России	228
Санкции против Ирана	230
Другие санкционные режимы	231
Апрель 2018 г.	231
Санкции против России	231
Реакция России	233
Санкции против Ирана	233
Санкции против КНДР	234

СОДЕРЖАНИЕ

Май 2018 г.	235
Санкции против России	235
Реакция России	237
Санкции против Китая	238
Санкции против Ирана	238
Санкции против КНДР	240
Санкции против Венесуэлы	240
Другие санкционные режимы	241
Июнь 2018 г.	241
Санкции против России	241
Реакция России	243
Политика ЕС	244
Санкции против Китая	245
Санкции против Ирана	245
Санкции против КНДР	245
Санкции против Венесуэлы	246
Июль 2018 г.	246
Санкции против России	246
Реакция России	248
Санкции против Ирана	249
Август 2018 г.	249
Санкции против России	249
Политика Европейского союза	253
Санкции против Ирана	254
Санкции в отношении Турции	254
Сентябрь 2018 г.	255
Санкции против России	255
Реакция России	257
Позиция КНР	258
Санкции против Ирана	259
Санкции против КНДР	259

Октябрь 2018 г.	260
Санкции против России	260
Реакция России	263
Политика ЕС	264
Санкции против Ирана	264
Санкции против КНДР	265
Ноябрь 2018 г.	266
Санкции против России	266
Реакция России	268
Санкции против Ирана	271
Санкции против Китая	272
Санкции против Турции	272
Другие санкционные режимы	272
Об авторах и составителях	274
О Российском совете по международным делам (РСМД)	276

ВВЕДЕНИЕ

В числе инструментов внешней политики экономические санкции занимают все более заметное место. Однако их роль в современных международных отношениях выходит за рамки чисто технического средства принуждения одних стран к выполнению воли других. Санкции превращаются в индикатор трансформации властных отношений между государствами, их суверенитета и образуемой ими иерархии международных отношений.

Применение санкций трудно назвать новым явлением. Только в XX в. насчитывается около двухсот случаев их использования крупными державами и международными организациями. Санкции традиционно выступали оружием в руках экономически развитых государств. Как правило, они превосходили «целевые страны» в десятки или даже сотни раз. Это позволяло им оставаться относительно неуязвимыми к ответным мерам. Санкции использовались как «прекурсор» к использованию силы с целью истощения противника. Они применялись в качестве инструмента военного сдерживания, в том числе для предотвращения развития ядерных программ. В 80 случаях из 174 с помощью санкций страны-инициаторы пытались добиться смены политического режима в целевых странах. Санкции использовались и против союзников для решения текущих политических споров. Причем в отношении союзников они работали даже лучше, нежели в отношении врагов¹. Все это позволяло рассматривать санкции как важную, но ничем не выдающуюся деталь современного внешнеполитического процесса.

Сегодня ситуация меняется. В международных отношениях происходят трансформации, которые трудно описать только языком баланса сил или международных норм. Возникает качественно новая смесь независимых переменных. Будучи всего лишь одним из множества инструментов внешней политики, санкции, тем не менее, дают интересную информацию об ее изменениях. Особенно это касается недавних эпизодов – санкций против КНДР, Ирана, России и, пока не введенных, но подспудно дебатируемых санкций против КНР. Современная политика санкций иллюстрирует несколько важных тенденций.

Во-первых, санкции становятся заметно более востребованной альтернативой применения военной силы. И хотя риторика военного

¹ Об этом пишет, например, Дениел Дрезнер в своей монографии. См. Drezner, Daniel. The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations. Cambridge University Press, 1998. Pp. 1–9.

сдерживания неизбежно сопровождает применение санкций, использование силы становится скорее символическим жестом. Применяя санкции против Ирака и Югославии, Вашингтон и его союзники решительно шли на силовые меры. Совершенно иным стало поведение в отношении Ирана – его не решились даже бомбить с воздуха, несмотря на значительное военное превосходство. Вопрос об ударе по КНДР постоянно обсуждается, но риски такого сценария пока оставляют его лишь в качестве сигнала Пхеньяну. Военное строительство НАТО на границах с Россией берет новые высоты, но война против ядерной сверхдержавы очевидна самыми плачевными последствиями. То же можно сказать и о Китае, который пока не попал в санкционный прицел, но быстро наращивает свою военную мощь.

Во-вторых, санкции вытесняют официальную дипломатию, демонстрируя эрозию сложившихся институтов и правил игры. Похоже, что они все в большей мере начинают играть сигнальную роль. Когда политические сигналы тонут в потоке взаимного «троллинга» официальных дипломатов, санкции превращаются в альтернативное средство отправки сигнала и привлечения внимания к своей позиции.

В-третьих, санкции показывают изменения во внутренней политике. По всей видимости, утрата привычного идеологического контура и рост популизма обостряют проблему легитимности внешней политики в развитых странах. Чтобы отреагировать на внешние кризисы и при этом увернуться от волны популистской критики, необходимо дать внутренней аудитории «хоть что-то». Санкции в этом отношении незаменимы. Это не привычные мантры официальных дипломатов, которые трудно «продать» публике. А конкретный шаг, который можно представить как часть жесткой линии. Санкции превращаются в «театр безопасности» — своего рода имитацию действий в отсутствие более эффективных мер.

В-четвертых, санкции показали удивительную живучесть наиболее злостных (с точки зрения инициаторов из числа развитых стран) нарушителей международного порядка. И это несмотря на их скромную роль в мировой экономике. Санкции вредят им, время от времени они идут на тактические уступки, но их политический курс остается неизменным, военные программы так или иначе развиваются, а политические режимы остаются достаточно консолидированными.

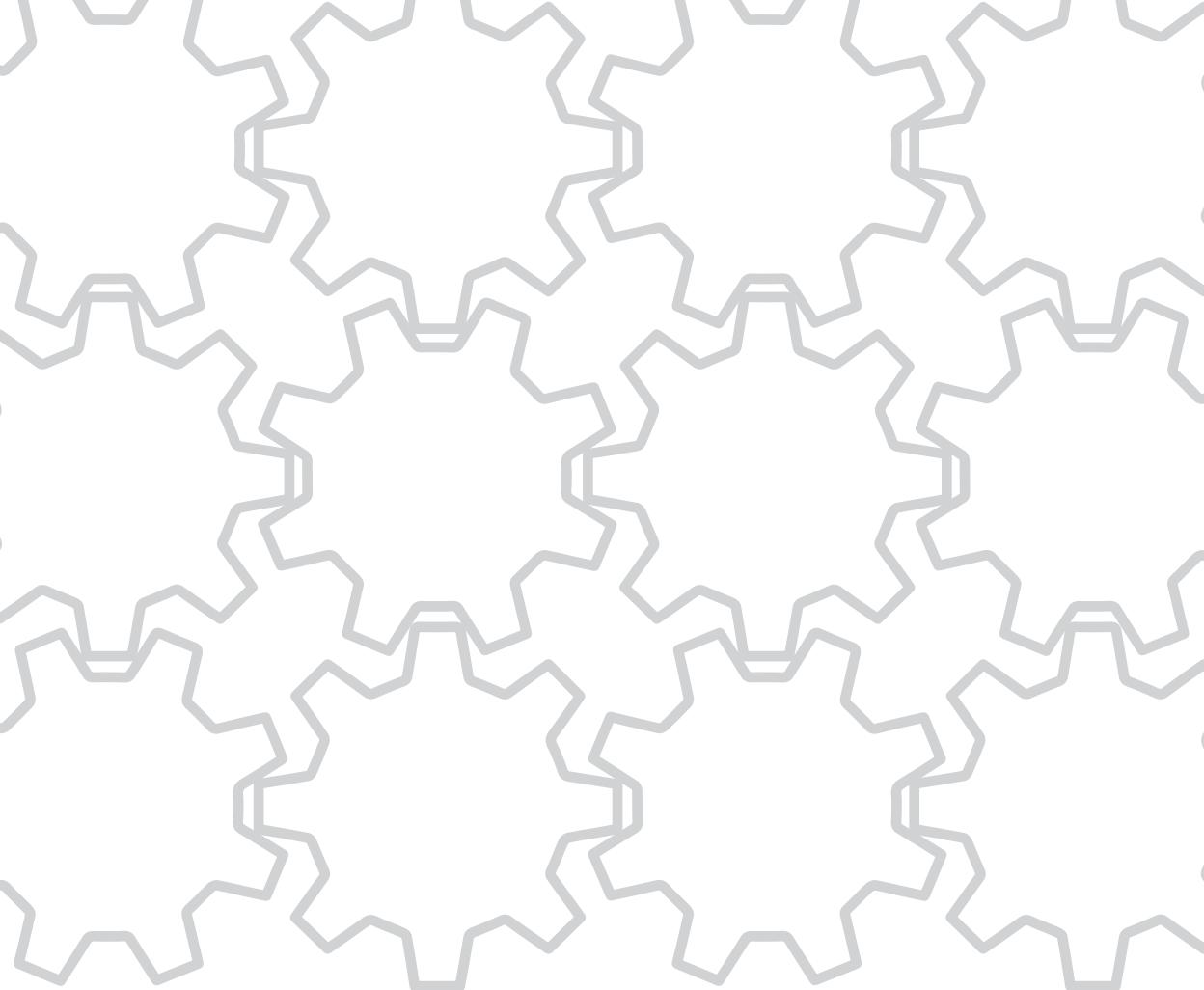
В-пятых, санкции выступают триггером изменений в мировой финансовой архитектуре. Попытка США использовать свое доминирующее положение в мировых финансах мотивирует целевые страны к созданию альтернативных платежных и финансовых систем. Ирану или Северной Корее эта задача не под силу. С ней вряд ли справится и Россия, однако ее голос значительно громче, а опыт адаптации

к санкциям — более заметен. Если создание таких систем в качестве «запасного аэродрома» на случай санкционной войны инициирует КНР, процесс изменений может стать необратимым. Сегодня Россия и Китай уже являются лидерами нескольких десятков развивающихся стран, которые выступают против односторонних санкций развитых стран. Тандем Китая и России формирует альтернативный источник модернизации, которым можно воспользоваться в случае давления Запада.

Наконец, в-шестых, санкции иллюстрируют новую реальность международных коалиций. Мы наблюдаем глобальное масштабирование логики европейской дипломатии XVIII в. Россия, как правило, не играла в той системе ведущей роли, но ее нельзя было игнорировать. Она прекрасно чувствовала себя, формируя коалицию с одним или несколькими крупными игроками. Сегодня Россия сталкивается с единым и консолидированным Западом. Но в глобальном масштабе даже консолидированный Запад — лишь часть общей картины — глобализированного и предельно спрессованного во времени и пространстве ландшафта XVIII в.² В санкционных войнах роль «черного рыцаря» выходит за рамки банальной контрабанды находящихся под эмбарго товаров ради легкой прибыли. «Черные рыцари» — альтернативные партнеры подсанкционных стран — приобретают более выраженную политическую роль. Они подрывают сложившуюся иерархию, заставляя ее меняться. В этом случае война остается единственным инструментом в руках сторонников статус-кво. И это по-настоящему опасная ситуация для современных международных отношений.

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

² Аналогия с XVIII в. позаимствована мной у Алексея Фененко.



Санкции как инструмент влияния в международных отношениях

Экономические санкции как политическое понятие

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 совершаются 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, 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»¹ — 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-государство Эгина захватил афинские торговые корабли в ответ на пленение своих граждан. В Средние века односторонние ограничительные меры активно применяли церковные власти европейских государств

¹ Понятие «концептуального ядра» здесь заимствовано у Т.А. Алексеевой. См. Алексеева Т.А. Политическая философия: от концепций к теориям. — М.: РОССПЭН, 2007.

против мусульман: им запрещалась продажа кораблей, оружия, боеприпасов и других товаров. Латеранский собор 1179 г. официально закрепил эту практику². 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 санкций обрели с появлением национального государства современного типа, важной целевой и ценностной установкой которого выступают защита своего рынка и торговая экспансия. Национальное государство мобилизует для санкционных войн мощь своей бюрократии и «национальные» 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, Джефри Шотт, Кимберли Элиотт и Барбара Оег в своей знаменитой работе «Новый анализ экономических санкций»³. 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, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнение или отказ от определённых политических обязательств. Экономические санкции создают такие условия, при которых эконо-

² См.: 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. 8.

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

мический 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-инициатора⁴. 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 немыслимо без внешней донорской помощи. Другое важное отличие — способность контролировать свою территорию; есть государства, раздираемые внутренними конфликтами и гражданскими войнами. Не менее важна стабильность политического режима — будь то авторитарского 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 свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи — совокупному объёму военного, промышленного и экономического потенциалов. С точки зрения суверенитета,

⁴ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 3–5.

современные международные отношения симметричны, а с точки зрения мощи, крайне асимметричны⁵.

Такая асимметрия — важная предпосылка политики санкций. По расчётом Хаффбауэра 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 амбиций⁶. 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 раз⁷. Всё это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова — способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б⁸. 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 санкций — характеристика политических целей, с которыми они применяются, а также используемых экономических инструментов. На этой основе можно провести типологию санкций. Хаффбауэр и его коллеги классифицируют санкции по следующим типам политических целей.

Первая цель — **подрыв или ограничение военного потенциала целевой страны**, сокращение экономической базы для производства отдельных вооружений и военной техники. Такие санкции зачастую идут рука об руку с мерами военного сдерживания. К их ярким примерам можно отнести экспортные ограничения против СССР и КНР

⁵ Измерения суверенитета (уровня «государственности»), а также способности проецировать силу в международных отношениях проводились под руководством А.Ю. Мельвилля. Индекс государственности показал большой разброс между странами мира, а индекс потенциала международного влияния — подавляющее превосходство США над последующим десятком стран, и подавляющее превосходство десятка — над всеми остальными. См.: Мельвиль А.Ю., Полунин Ю.А., Ильин М.В. Миронюк М.Г., Мелешкина Ю.А., Тимофеев И.Н. Политический атлас современности. М.: Издательство МГИМО МИД России, 2007. 272 с. Более свежий обзор этих данных см.: Тимофеев И.Н. Мировой порядок или мировая анархия? Взгляд на современную систему международных отношений. М. Спецкнига, 2014. 48 с. О дисбалансах суверенитета см.: Тимофеев И.Н. Дилеммы государства в современном мировом порядке // Вестник МГИМО-Университета. 2016. Том 46. №1. С. 29–41.

⁶ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 5, 17.

⁷ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 89.

⁸ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016.

(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 устраниению 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 страну⁹.

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 — 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 Хафбауэ-

⁹ 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.

ра и его коллег также достаточно заметно — 43, причём относительно дружеские или добрососедские отношения между инициатором и объектом санкций способствовали их успеху¹⁰.

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 Хаффбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладывали США. Что не удивительно, так как эффективность такого рода санкций обеспечивается господством США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчётах. В сравнении с торговыми, преимущество финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести (финансовый рынок лучше регулируется го-

¹⁰ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 66–72.

сударством) 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 санкций¹¹. Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции крайне сложно. В итоге финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчётом Хаффауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7%, а торговых — 0,7% ВНД. Если оба типа санкций вводились одновременно, потери составляли в среднем 2,9%, с добавлением заморозки активов — 4,3% ВНД¹².

В последнее время в литературе и в политическом лексиконе хождение получило понятие умных или целенаправленных (целевых) санкций¹³. 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 колossalный 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 — различие санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Так, Нэвин Бапат исследовала эффективность применения санкций и в случае угрозы их применения¹⁴. Таким образом, санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», поскольку есть прецеденты, когда для достижения результатов достаточно угрозы применения санкций. Здесь уместна аналогия с демонстрацией флага боевыми кораблями или сухопутными войсками, имеющая сходное символическое значение.

¹¹ 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.

¹² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 97–98

¹³ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755–764.

¹⁴ 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.

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 критики¹⁵.

2

Роберт Пейп, один из критиков исследования Хафбауэра, Шотта и Элиотт, 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-адресате¹⁶.

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

¹⁵ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 5–6.

¹⁶ Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. 1997. Vol. 22. No. 2. P. 94.

лендского 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 торговлей¹⁷. 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 торговли¹⁸. 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)¹⁹. В современном понимании торговые войны трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени — концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор мер также включает в себя антидемпинговые меры (компенсационные пошлины), а также чрезвычайные ограничения, связанные с вопросами национальной безопасности. При введении экономических санкций в ход пускаются иные инструменты: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов,

¹⁷ Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–136.

¹⁸ Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. // The Review of Economic Studies. 1953. Vol. 21. No. 2. Pp. 142–153.

¹⁹ 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.

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 игроки²⁰. 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 инициатором²¹.

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 от-

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

²¹ Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 7.

ношений, 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 результивность 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 противоположные 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 лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы²².

²² 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>

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 самостоятельно²³.

В доктринальных документах Европейского союза²⁴ 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 применения²⁵.

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»²⁶. Данную позицию разделяют КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры

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

²⁴ 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

²⁵ 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>

²⁶ 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

принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений²⁷.

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 ООН²⁸. 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 добровольное²⁹. 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 страны³⁰. 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 панацеей³¹. Ограничения против отдельного экономического сектора могут сильно ударить по благосостоянию граждан, но не принести политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилом этичности,

²⁷ 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

²⁸ 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

²⁹ Там же.

³⁰ Там же. С. 7.

³¹ Там же. С. 10.

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 ограничено³². 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 Бржоска³³. 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 ними³⁴. Хороший тому пример — это санкции против Ирана. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2017 г. Конгресс США принял законопроект 3364 (CAATSA),

³² 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

³³ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. No. 6. P. 1345.

³⁴ Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. 2015. Vol. 91. No 6. Pp. 1339–1349.

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 санкций можно рассматривать в качестве средства вмешательства в суверенные дела зарубежных государств. Асимметрия суверенитета и моци — 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 санкций, 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.

Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» (2018. № 2 (59). С. 26–42).

URL: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/vestnik/2018-59-2/002_tymofeev.pdf

Ловушка санкционного режима

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*¹) 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 Народных Республик. При этом санкционное давление было направлено

¹ 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>.

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. Увязка 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 №560², 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 немногого ниже — 37,7 млрд долл.³ 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%)⁴. Хотя крупные

² 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.+>

³ 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 обусловливалась 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-

⁴ 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.⁵), 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 месяц⁶), 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

⁵ 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+%EC%E5%F0%E0%F5+%EF%EE+%F0%E5%E0%EB%E8%E7%E0%F6%E8+E8+%D3%EA%E0%E7%EO+%CF%F0%E5%E7%E8%E4%E5%ED%F2%EO+%D0%EE%F1%F1%E8%E8+%AB%CE+%EF%F0%E8%EC%E5%ED%E5%ED%E8%E8+E8+%EE%F2%E4%E5%EB%FC%ED%FB%F5+%FD%EA%EE%ED%E%EC%E8%F7%E5%F1%EA%E8%F5+%EC%E5%F0+E2+F6%E5%EB%FF%F5+%EE%E1%F1%EF%E5%F7%E5%ED%E8%FF+E1%E5%E7%EE%EF%EO%F1%ED%EE%F1%F2%E8+D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+D4%E5%E4%E5%F0%EO%F6%E8%E8%BB>

⁶ 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 год⁷. 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 —

⁷ 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» (pain-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.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 3 октября 2017 г.

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

Принуждение непокорных: идеальный штурм санкционной войны

Иван Тимофеев

Санкции: идеальный штурм

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 штурмом», 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 программ¹. 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 последствия санкций не сразу, а лишь со временем, когда проявится их от-

¹ Оценку об успешности трети санкционных кейсов дают Хаффауэр и его коллеги в своей знаменитой работе. Однако критики показывают, что неудачных случаев гораздо больше. См. Hufbauer, Gary; Shott, Jeffrey; Elliott, Kimberley; 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.

ложенный эффект, либо они совпадут с неблагоприятным циклом экономической конъюнктуры. Так, например, совпадение санкционного давления на экспортёров 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 партнёры. 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. Финансовые 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 внутриполитической 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 санкциям. И это продлится до тех пор, пока в мировой финансовой системе доминирует доллар.

Второй «антидот» — разобщение санкционных коалиций. Страны под санctionями 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 разноскоростного 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 штурма». Военная сила — важный ресурс в руках целевых стран. В идеале их должно быть достаточно для полноценного сдерживания противника. Зачастую достаточна 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 инициаторов².

Идеальный штурм 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 вызывала 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 штурма, если не

² 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, вводившей 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 досье. 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 доказывает 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 штурм» 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 временем 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 наилучший и 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 существует 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 вос требованности. 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名义ально 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 штурм 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. Пожалуй, 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 нефти³. 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 стокнула 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 внутриполитический консенсус. Новые запреты на торговлю и инвестиции в Иран были инициированы Биллом Клинтоном (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

³ 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 штурма 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 уступки⁴.

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 ужесточены⁵. 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 остался 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

⁴ Graef. Op. Cit. — Pp. 154–155.

⁵ 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 оптимистических⁶. Вне всяких сомнений они нанесли ущерб российскому хозяйству. Пострадала внешняя торговля, конкурентоспособность компаний, инвестиционная привлекательность страны. Выросла цена внешних заимствований. Наращивание 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

⁶ Обзор оценок см. Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия : доклад №37/2018 / [И. Н. Тимофеев] ; Российский совет по международным делам (НП РСМД). — М. : НП РСМД, 2018.

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

дезориентируя инвесторов. В долгосрочной перспективе они могут порождать сложности для технического перевооружения российского энергетического сектора⁷, а также для развития российского несырьевого 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)⁸. Впрочем, с конца 1960-х гг. США взяли курс на существенное смягчение эмбарго, пытаясь

⁷ См. Митрова Т., Грушевенко Е., Малова А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями. Март 2018 / Центр исследований в области энергетики бизнес-школы СКОЛКОВО (SEnC).

URL: <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEnC/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 подпадали космические технологии (спутники) и сотрудничество в атомной отрасли. Закон также накладывал некоторые ограничения на инвестиции в Китай, ограничивал финансовую помощь и давал возможность блокировать таковую 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 замят на самом высоком политическом уровне. Однако он оставил в Вашингтоне ощущение 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-

⁸ 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.

Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержаны Международного дискуссионного клуба «Валдай».

URL: <http://ru.valdaiclub.com/>

Современные международные механизмы санкционного воздействия

Дмитрий Кику

Санкции — один из важных инструментов, имеющихся 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 политico-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 обеспечиваительных мер принуждения, имеющихся 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).

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 политico-дипломатические возможности и средства. Некоторые эксперты даже называют 1990-е гг. «периодом санкционного синдрома»¹ или «декадой санкций»².

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.

¹ Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: МГИМО (У) МИД России, 2005. С. 601.

² 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 преемственную силу перед их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению. Следовательно, введенные СБ ООН санкции превалируют 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 торговли³. Данное решение было принято непосредственно после принятия 7 марта 2013 г. СБ ООН резолюции 2094 в отношении КНДР⁴. 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 внешне-политической 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, торговово-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 ЕС⁵, 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.

³ 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>

⁴ 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

⁵ 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 Сирии⁶, 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 насилиственное

⁶ 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 Бушере⁷. Как известно, резолюции СБ ООН 1737 от 23 декабря 2006 г.⁸ и 1929 от 9 июня 2010 г.⁹ (последняя принятая уже

⁷ Hightech für Teheran // Der Spiegel. 09.08.2010.

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

⁸ 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

⁹ 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

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.¹⁰ 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 обнародована в приложении к докладу Генерального директора МАГАТЭ от 8 ноября 2011 г.¹¹ 21 ноября 2011 г. министерство финансов США распространило на Иран юрисдикцию раздела 311 «Патриотического акта США»¹² (*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

¹⁰ 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

¹¹ 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>

¹² 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.¹³

Следуя в фарватере линии Вашингтона, 23 января 2012 г. Совет ЕС принял решение (*Council Decision 2012/35/CFSP*¹⁴) 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*¹⁵) 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

¹³ 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

¹⁴ 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>

¹⁵ 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 ударили, 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 силу¹⁶.

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 политico-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,

¹⁶ 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 политico-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.

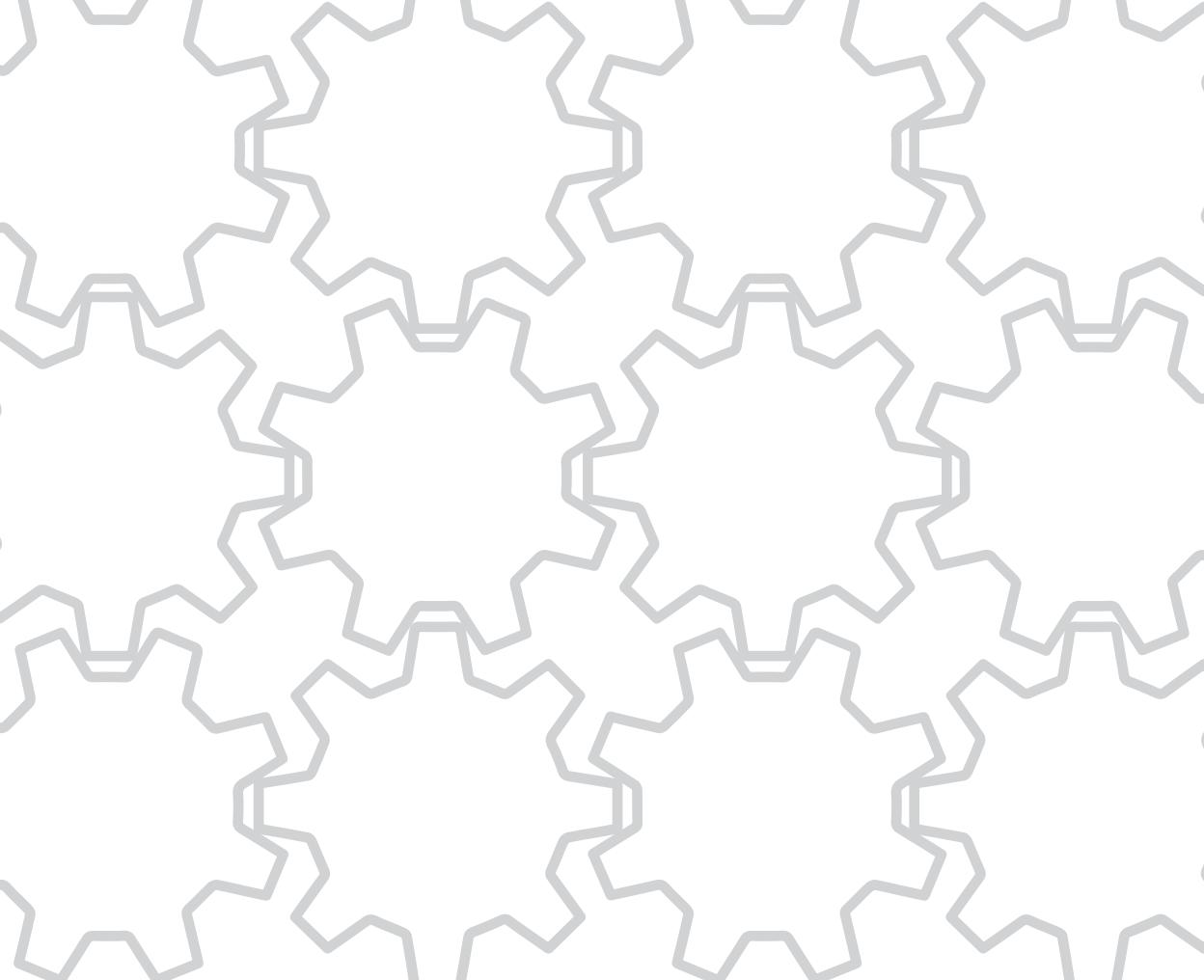
Серьезные угрозы миру и безопасности, с которыми международное сообщество сталкивается в настоящее время, далеко не всегда сводятся к вооруженным конфликтам между государствами. Современные угрозы включают в себя нищету, локальные и региональные конфликты, распространение и возможность применения ядерного, 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 единственным 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.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 6 августа 2013 г.

URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sovremennoye-mezhdunarodnye-mekhanizmy-sanktsionnogo-vozdeyst/>



Цели и инструменты санкционного воздействия Запада на Россию

Россия — США — DASKAA: в режиме драконовских санкций

Иван Тимофеев

Санкции США против России превратились в привычный новостной фон. Как во время войны возникает привыкание к обыденности бомбёжек, так и в нынешних условиях мало кого можно удивить новостями о санкциях. Впрочем, августовские новации американских законодателей и чиновников всё-таки имели серьёзный резонанс. По крайней мере он отразился на показателях фондового рынка. Экспертные мнения в России разделились на сторонников «пораженческой» и «охранительной» линии. В комментариях первых сквозит злорадство — наконец-то за нас взялись серьёзно, теперь уж точно доигрались. В комментариях вторых — оптимизм и энтузиазм — нас бьют, а мы крепчаем. Реальное положение дел, по всей видимости, находится в иной системе координат. Несмотря на экономическое неравенство США и России, у Москвы сохраняются рычаги влияния и контроля над ситуацией. Кроме того, чем более радикальной становится позиция Вашингтона, тем более маневренной становится российская дипломатия.

Августовские инициативы США — продолжение тренда на эскалацию и углубление санкций. Россия прямо характеризуется в новых документах как агрессор и противник США, стоящий в одном ряду с КНДР, Сирией и даже ИГИЛ. Российское политическое руководство — воплощение зла и экзистенциальной угрозы «свободному миру». Название нового американского законопроекта — «Акт о защите США от агрессии Кремля» (*DASKAA*) говорит само за себя. В основном новая инициатива развивает и дополняет уже имеющиеся нормы закона PL 115-44 (*CAATSA*). Однако новая линия атаки имеет свою специфику.

Во-первых, *DASKAA* развивает статью 241 *CAATSA*, направленную против «российских олигархов» и окружения российского лидера. Теперь Президент США обязывается не просто выявить «ближний круг», но и ввести против этих людей и организаций персональные санкции. Правда, речь идёт только о тех, кто вовлечён в коррупционную деятельность. Однако опыт составления «Кремлёвского доклада» в начале 2018 г. показывает, что попасть в списки может кто

угодно. Сам «Кремлёвский доклад» в случае принятия законопроекта должен быть обновлён на основе уже имеющейся версии. Сохраняются и углубляются нормы *CAATSA*, ограничивающие инвестиции и возможность приватизации российских государственных активов. Законопроект также предусматривает подготовку отчёта о личных активах и имуществе российского президента. Иными словами, документ формирует нарратив, направленный на размытие легитимности российской политической системы.

Во-вторых, законопроект ужесточает санкции против российского энергетического сектора. Он предполагает санкции против российских энергетических проектов за пределами России и, что более важно, — против лиц и компаний, инвестирующих в российскую нефтедобычу или поставляющих товары, технологии, инвестиции или услуги, необходимые для добычи сырой нефти. По сути, это означает почти полную экономическую блокаду российского нефтедобывающего сектора со стороны США.

В-третьих, документ обязывает президента разработать порядок запрета для участия американских граждан и организаций в операциях, связанных с российским суверенным долгом. Если *CAATSA* обязывал Минфин США дать заключение о целесообразности таких запретов (Минфин в своем отчёте отмечал, что такие ограничения контрпродуктивны и могут ударить по американским интересам), то *DASKAA* не оставляет исполнительной власти США выбора в этом вопросе.

В-четвёртых, законопроект значительно усиливает акцент на цифровом пространстве. В числе предлагаемых санкций — наказание за взаимодействие с любой российской компанией, которая даже теоретически может осуществлять враждебные действия в цифровой среде. По большому счёту под эту категорию может попасть любая компания в российском ИТ-секторе.

В-пятых, *DASKAA* прямо обвиняет России в использовании химического оружия. Виновность России в отравлении Скрипалей считается неоспоримой (хотя официальное расследование до сих пор достоверно это не выявило). Кроме того, России вменяется в вину препятствование расследованиям химических инцидентов в Сирии. Законопроект предписывает наказать Россию дипломатической изоляцией, санкциями, а также мерами, предусмотренными Конвенцией о запрещении химического оружия. Такие санкции, в частности, могут быть введены на основе Акта об уничтожении химического и биологического оружия 1991 г. (PL 102-182).

Государственный департамент в опережающем порядке принял к сведению положения законопроекта и объявил об использовании PL 102-182, начиная с августа 2018 г. Закон предполагает возмож-

ность консультаций со страной, чьи граждане подозреваются в применении ОМУ в течение 90 дней, после которых на них могут быть наложены санкции. Среди них: ограничение программ помощи (не актуально для России), ограничения продажи оружия (не актуально), отказ в выдаче кредитов (может затронуть финансовый сектор, хотя ущерб от уже имеющихся финансовых санкций и так учтён рынком), экспорт товаров двойного назначения (также не является новацией) и ограничение торговли (российско-американская торговля и так невелика). Закон также предполагает среди санкций понижение уровня дипломатических отношений (они и так были существенно сокращены, но пределы для эскалации не исчерпаны) и приостановить полёты авиакомпаний страны-цели в США.

В целом *DASKAA* предполагает весьма существенное аппаратное усиление государственного департамента в политике санкций. Предполагаются меры по аудиту эффективности программ общественной дипломатии, создание в структуре госдепа Офиса по вопросам цифрового пространства и цифровой экономики, создание (точнее воссоздание) Офиса по координации санкций и другие меры. В случае принятия законопроекта государственный секретарь США получит также возможность выносить решение о принадлежности России к числу стран — спонсоров терроризма. Нет сомнений, что формальные поводы для этого американцы, скорее всего, найдут. Однако это будет означать окончательный разгром российско-американских отношений. Россия сама является одной из крупных мишеней для международного терроризма и выступает активным борцом с террористической угрозой. Её классификация американцами в качестве «де-факто террориста» может иметь непредсказуемые последствия.

Казалось бы, *DASKAA* действительно порождает режим «драконовских санкций». И с точки зрения документов это действительно так. Однако ключевым вопросом является то, насколько эффективными будут новые санкции. Очевидно, что в Москве не сидят сложа руки. При всех пороках отечественной экономики Россия всё-таки является крупной державой, у которой есть возможности адаптироваться к санкциям и даже изолировать самих американцев в их попытках удушения страны. Как это возможно?

Во-первых, новые санкции против России порождены в основном внутриполитическими расколами и внутриполитической динамикой в США, а не только и даже не столько «поведением» Москвы. Никаких фундаментальных изменений в российской внешней политике не происходит, однако санкции серьёзно ужесточаются. Тема вмешательства будирует американскую публику, но уже приелась внешним наблюдателям и даже вызывает их скепсис. В деле Скрипалей и в сирийских инцидентах также остаётся много вопросов. Но амери-

канцы спешат с санкциями, провоцируя дальнейшее обострение отношений с Россией. На этом фоне крайне взвешенную и осторожную позицию занял ЕС. Брюссель ведёт принципиальную линию по не-приятию результатов украинского кризиса и не откажется от санкций по украинскому пакету до тех пор, пока на Донбассе не будет мира. Однако по другим вопросам, которые носят гораздо менее ясный характер, Брюссель не торопится идти на эскалацию. ЕС отстаивает свои собственные интересы, понимая, что новое обострение отношений с Россией в отсутствие веских враждебных действий с её стороны будет избыточным и контрпродуктивным. Симптоматично, что DASKAA содержит в себе целую секцию, обязывающую администрацию координировать санкции с ЕС. В Вашингтоне прекрасно понимают, что без согласованных действий союзников эффективность санкций будет низкая.

Во-вторых, США серьёзно подмочили свою репутацию выходом из ядерной сделки с Ираном (СВПД). Иран не нарушал условий сделки, однако США выходят из неё опять же во многом по внутриполитическим соображениям. Более того, реанимируются экстерриториальные санкции в отношении иранского энергетического сектора, что уже вызвало резкое неприятие ЕС, КНР и России. Здесь США остались в изоляции, что может подорвать эффективность санкций против Тегерана. Иранский опыт, несомненно, учитывают и в Москве.

В-третьих, Москва предпринимает активные действия по минимизации ущерба от санкций, диверсифицируя круг своих торговых партнёров, создавая более автономные финансовые инструменты, а также наращивая долю государственного сектора. Несомненно, санкции замедляют экономический рост, а государственные компании далеко не всегда могут похвастаться большей эффективностью в сравнении с частными. Но российскую экономику теперь труднее обрушить санкциями. Здесь угрозой скорее является конъюнктура на рынках нефти и газа, нежели рестрикции.

В российском арсенале остаются и нестандартные ходы. Например, после выборов на Украине Москва может пойти на исключительную кооперацию с Брюсселем и добиться продвижения в имплементации Минских соглашений. Чем дальше будет продвигаться «Минск-2», тем в более подвешенном положении будут всё те американские санкции, которые не касаются Украины. А таких санкций становится всё больше.

Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 22 августа 2018 г.

URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-ssha-daska/>

Внутренние аспекты санкционной политики США против России

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 авиакомпании «Аэрофлот» на полеты в США, вступят в силу через три месяца. За это время официальная Москва должна предоставить гарантии не-применения химического и биологического оружия и допустить на свои объекты инспекторов ООН. Примечательно, что за основу этих 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 внутриполитические 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 Матрёсская тишина в Москве. Уильям Браудер — глава инвестиционного фонда *Hermitage Capital Management* — начал широкую лоббистскую кампанию в Великобритании, Канаде и США, раскручивая тему гибели сотрудника компаний сквозь призму нарушений прав человека в России. В Штатах он добился большого успеха, инициировав несколько слушаний в различных комитетах Палаты представителей и Сената¹. 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 дискуссии по таким вопросам, как образование, здравоохранение, иммиграция, бюджет и т.д. Расчет республикацев, 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».

¹ 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/>

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 демократов². Против прохождения документа проголосовало 43 законодателя, из которых 37 демократов (условная «группа Энгела»)³. 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 Бенджамином 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 высту-

² 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>

³ 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>

вило его на всеобщее голосование в Сенате. Абсолютное большинство сенаторов (92 голоса) выступили «за» и лишь четверо проголосовали «против»⁴. 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 внутриполитического 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 внешнеполитических провалов администрации Б. Обамы привели к тому, что уже в 2012 г. «ослы» потерпели сокрушительное поражение в борьбе за нижнюю палату⁵, а спустя два года уступили «слонам» Сенат. Многие влиятельные демократы обвиняли в электоральном провале

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 Senate.

URL: <https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2012/s223>

⁵ 2012 U.S. House Election Results // The Washington Post.

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

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 Лэндрю (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 политики⁶. 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 учителем⁷. 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 комитете (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 историю⁸. Ч. Шумер сыграл

⁶ 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>

⁷ 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>

⁸ 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

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»⁹, 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 превалировали 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 размытие 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 мейнстрим требовал жесткости в отношении Москвы, чего не смогла продемонстрировать группа «Обама — Дурбин». Дальнейшее поражение демократов в Сенате на промежуточных выборах 2014 г.¹⁰ и сенсационный провал Хиллари Клинтон в ноябре 2016 г. привели к тому, что Р. Дурбин, который ассоциировался с наследием Б. Оба-

⁹ S.2828 – Ukraine Freedom Support Act of 2014. 113th Congress (2013–2014).

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

¹⁰ Senate Election Results // The New York Times. 17.12.2014.

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

мы, потерял какие-либо шансы на победу и принял решение поддержать Ч. Шумера, единогласно избранного новым партийным лидером в верхней палате¹¹.

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. Буша¹². Среди законодателей-демократов, одобравших 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 Кеннеди¹³ и Роберт Берд¹⁴ — 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» 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 внутрипартийным конфликтам и, как следствие, формированию

¹¹ 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>

¹² 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

¹³ 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>

¹⁴ 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>

как отдельных автономных фракций и кокусов (традиционистов, 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 непринципиальным 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 внутриполитической 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 получат всестороннюю политическую, финансовую и военно-техническую поддержку¹⁵. Однако М. Рубио и позже Т. Круз не смогли ничего противопоставить Д. Трампу, переложившему ответственность за украинский и сирийский кризисы на демократов 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 нар-

¹⁵ 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>

ратив 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 «слов» 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 «российской 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 голосов¹⁶ принять закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций», который систематизировал, упорядочил, расширил и ужесточил ограничения в отношении Москвы.

Основная цель — перехват у администрации «российской 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»¹⁷. Джаред Кушнер — старший советник 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 Коркера¹⁸ —

¹⁶ H.R. 3364: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

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

¹⁷ 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/>

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*¹⁹ и *The Washington Post*²⁰ 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 лобби²¹, 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 Индианы 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 мне-

¹⁸ 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>

¹⁹ 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>

²⁰ 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=.15dc5158cac1

²¹ 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/>

нию 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 решил отправить в отставку советника по национальной безопасности Герберта Макмастера, который был проглоббирован на эту должность Дж. Мэттисом после отставки Майкла Флинна. Силовики 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», силовики 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 также 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.

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/>

Санкции против России: подходы США и ЕС

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 внутриполитических 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 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 оператив-

ное 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 сочтать экономическое давление с военным сдерживанием.

Промежуточные результаты санкционного давления на Россию

Четыре года санкционного давления на Россию со стороны западных стран дали противоречивые результаты. Основные политические цели санкций не достигнуты. Россия не идет на «капитуляцию» и односторонние уступки. Политическая система России достаточно консолидирована. Москва сумела избежать дипломатической изоляции,

развивая традиционные и наращивая новые связи. Властям удается поддерживать макроэкономическую стабильность.

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

Данные об экономическом ущербе от санкций расходятся как по количественным оценкам, так и по анализируемым параметрам. По мнению министра финансов России А.Г. Силуанова, озвученному в ноябре 2014 г., ущерб от санкций составил порядка 40 млрд долл. за один год. Еще 100 млрд — потери от подешевевшей нефти¹. С.В. Алексашенко, бывший зампред ЦБ, в 2015 г. оценивал ущерб в 5% ВВП в год, что составляет 60-70 млрд долл.² Вместе с тем он указывал на то, что от года к году эффект от санкций в структуре других факторов меняется и не является постоянным³. Помощник Президента России С.Ю. Глазьев, в марте 2016 г. оценил потери в 250 млрд долл. за два года⁴. 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 энергоснителей (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 санкций⁵.

Западные оценки отличаются от российских как в большую, так и в меньшую сторону. Издание *EU Observer* со ссылкой на свои источники в структурах ЕС оценивало потенциальные потери России в 23 млрд евро в 2014 г. и в 75 млрд евро в 2015 г.⁶ Журнал *Economist* оценивал потери в 1 трлн долл. Но в эту явно завышенную циф

¹ Силуанов оценил потери России от санкций и дешевеющей нефти в \$140 млрд // РБК. 24.11.2014. URL: <https://www.rbc.ru/finances/24/11/2014/5472edecbb20f50f1970522>

² Глазьев оценил убытки от санкций в 250 млрд долл // Полит.ру, 15.03.2016. URL: <http://polit.ru/news/2016/03/15/glaziev/>

³ 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>

⁴ Глазьев оценил убытки от санкций в четверть трллиона долларов // Lenta.ru. 15.03. 2016. URL: <https://lenta.ru/news/2016/03/15/damage/>

⁵ Экономика России лишилась 8,4% роста // Ведомостию 5.02.2016. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/05/626922-ekonomika-lishilas>

ру включался широкий набор параметров — от санкций до эффективности управления⁷.

Хорошо фундированым 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 экспортёры, такие как Германия. Симптоматично, что пострадали не только и не столько отрасли, на которые были наложены взаимные санкции, но и те отрасли, которые к санкциям не имеют прямого отношения. В долях экспорта ущерб в большей степени понесли соседи России в Центральной и Восточной Европе — Чехия, Австрия, Венгрия, страны Балтики и др. Экспорт США в Россию также сократился, но с учетом слабых торговых связей двух стран такой спад для американцев был практически безболезненным. Кроме того, для ЕС ущерб оказался более серьезным в связи с кумулятивным воздействием санкций на бизнес. С учетом всех потерь, ущерб от санкций для ЕС оценивался в 40 млрд евро (0,3% ВВП) в 2014 г. и 50 млрд (0,4% ВВП) в 2015 г. Для сравнения, российский ущерб оценивался в 8–10% от ВВП в 2015 г., то есть в долевом отношении был гораздо более болезненным. Адаптационные меры компаний стран ЕС (диверсификация рынков и др.) не смогли компенсировать потери. Тем не менее ущерб от российских контрсанкций был частично смягчен реэкспортом через Беларусь, Сербию и другие страны. Наряду с констатацией большого ущерба торговле, авторы доклада выражали еще большую тревогу в отношении финансовой сферы в связи с сокращением объема инвестиций⁸.

Французский исследовательский центр *CEPII* в 2016 г. оценил ущерб от санкций для стран-инициаторов в 60,2 млрд долл. за период

⁶ Multi-billion losses expected from Russian sanctions // EU Observer. 28.07.2014.
URL: <https://euobserver.com/economic/125118>

⁷ 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>

⁸ Fritsch O. Russia's and the EU's Sanctions: Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward. Brussels: Directorate-General For External Policies, 2017.

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 непрямой ущерб от санкций оказался высоким. Авторы доклада предполагают, что такой эффект связан с финансовыми санкциями, оказавшими влияние и на торговлю. Как и немецкие авторы в упомянутом выше докладе, французские исследователи приходят к выводу о низкой эффективности замены российского рынка другими направлениями⁹.

Экономические потери США от санкций против России значительно меньшие 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 незаметным¹⁰.

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 сильно 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 режимам¹¹. Тем не менее статистика января–сентября 2017 г. показала рост товарооборота России и ЕС на 24,2% в сравнении с аналогичным периодом 2016 г.¹²

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

⁹ 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.

¹⁰ Moret E. Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US // *Geneva International Sanctions Network*, 2017.

¹¹ Hinz J. The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity // *Kiel Working Paper*. 2017. No. 2093.

¹² По данным Банка России.

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 РАН¹³.

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»¹⁴. 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 наращивания¹⁵. Россия в этом отношении не является исключением. Тем не менее экономический ущерб от санкций бьет по качеству жизни и сужает возможности для экономического развития. От них страдает в основном средний класс и незащищенные социальные слои. В долгосрочной перспективе это может создавать дополнительные риски

¹³ Афонцев С. Ловушка санкционного режима // РСМД. 03.10.2017.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 оказывается 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. Наращивание 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.

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-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/>

Решающая роль Брюсселя? Сценарии действий ЕС по антироссийским санкциям

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 обираются завидным упорством последних в продвижении своего политического курса¹. Нэвин Бапат и его коллеги обнаружили, что решающими факторами успеха санкций является их цена для страны цели, а также способность создать широкую коалицию

¹ Drezner, Daniel. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge Studies of International Relations, 1999.

стран-инициаторов². 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* предъявляет 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 однодиаправленный характер. Первая серия санкций ЕС против России регламентировалась решением Европейского совета № 2014/145 CFSP от 17 марта 2014 г. (или «решение 145»)³. «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 лицо⁴. 23 июня 2014 г. Европейский совет принимает решение № 2014/386/CFSP, которое вводил запрет на импорт товаров и услуг из присоединённого к России Крыма и Севасто-

² Bapat, Navin; Heinrich, Tobias; Yoshiharu, Kobayashi; Clifton, Morgan. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. // International Interactions. 2013. Vol. 39.

³ 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.

⁴ Ibid.

поля⁵. 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 сферах⁶. 31 июля 2014 г. Европейский совет вводит против России секторальные санкции, закреплённые решением № 2014/512/CFSP⁷. 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)⁸.

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 подобное⁹. *DASKAA* развивает эту линию¹⁰, а использование Акта 1991 г. добавляет к ней ещё и обвинения в применении химического оружия¹¹.

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

⁵ 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>

⁶ 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>

⁷ 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>

⁸ Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

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

⁹ Ukraine-/Russia-related Sanctions // U.S. Department of the Treasury.

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

¹⁰ 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>

¹¹ 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>

сом, 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 развики 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.

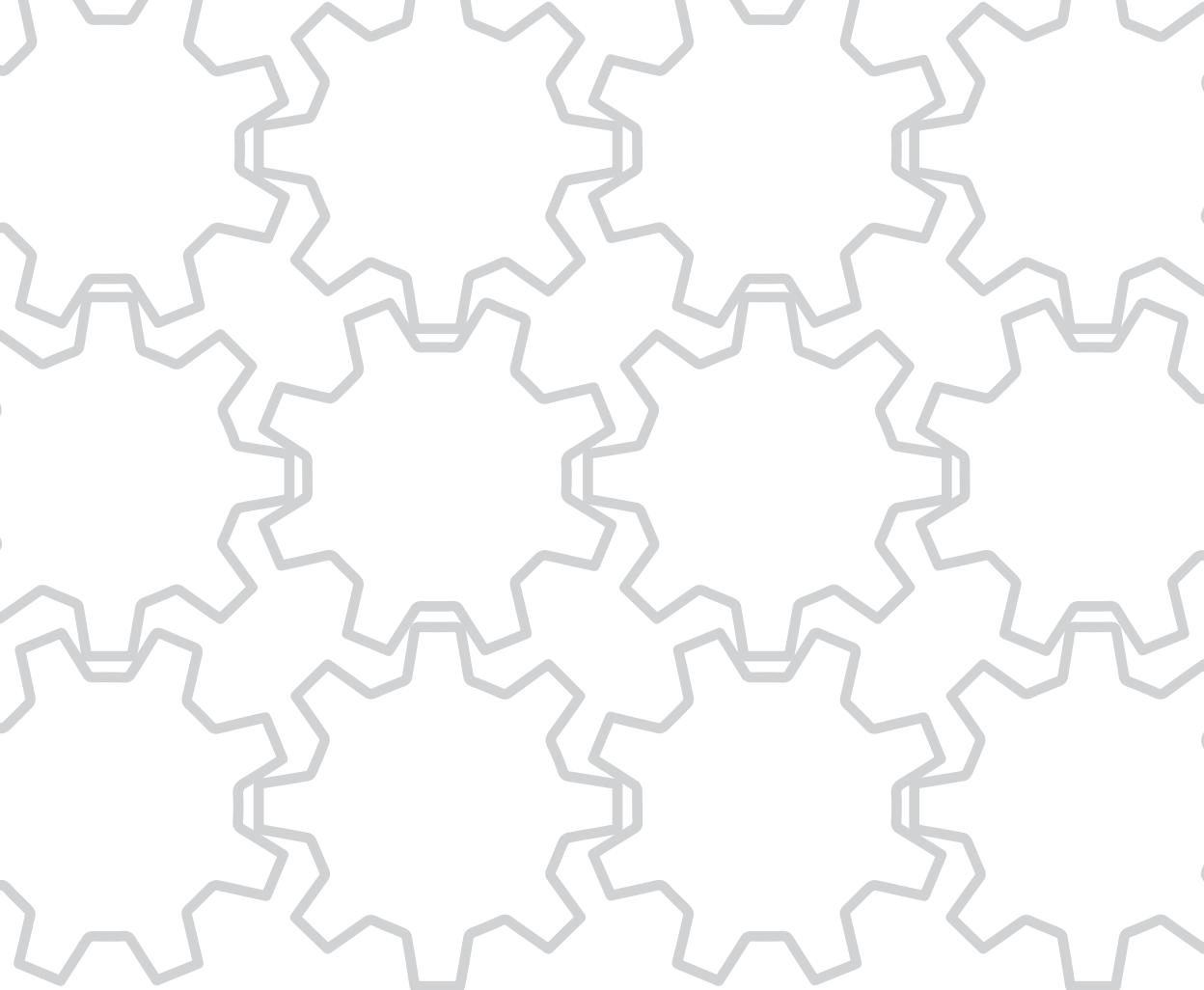
Сценарий 2. Сохранение статус-кво: ЕС не присоединяется к новым санкциям. В данном сценарии американцы всё-таки могут добиться некоторого успеха даже без формального введения Брюсселем санкций против России. Случай Ирана показывает, что частный бизнес предпочитает сокращать риски и покидать страну-цель 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.

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/>



Противодействие России западным санкциям: стратегии преодоления и сценарии

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

Иван Тимофеев

*Дипломатия должна быть свободна
от духа крестовых походов.*

Ганс Моргенгау

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 чём 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), действие санкционного законодательства будет длиться годами и десятилетиями. Оно будет довлесть 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 внутриполитических 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 доктринаами 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 приготовиться 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 пика 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.

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

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

Новые санкции Запада и перспективы российской экономики

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, недостаточны¹. Чтобы придать импульс инвестициям и повышению производительности труда, нужны более широкие и глубокие реформы. Приоритетами в них должны быть

¹ МВФ: дорожающая нефть не должна останавливать реформы в России // Ведомости. 19.05.2017. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/19/690672-rossiyyu-reform>

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%².

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 год³. 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 год⁴ — 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 экспертовых 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.⁵

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.,

² ФАС заявила о контроле государства над 70% российской экономики // РБК. 29.09.2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac>

³ 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

⁴ Медведев: РФ необходимо выйти на темпы роста выше среднемировых // ТАСС. 07.02.2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4003493>

⁵ 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-Киринского месторождения «Газпрома» в Охотском море, одного из крупнейших на российском шельфе⁶. По запасам оно уступает только Штокмановскому месторождению в Баренцевом море. Запасы Южно-Киринского 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-

⁶ 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.⁷ 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 Tokyu*. 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 банков⁸: *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 Interceanic Canal Investment Management Co (BICIM)* 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.⁹ 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-

⁷ 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>

⁸ Западные банки ужесточают условия кредитования российских компаний // РБК. 15.05.2014.
URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/05/2014/57041cb49a794761c0ce9d63>

⁹ 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 счетов¹⁰.

Усилиению 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*¹¹. В случае если иностранные банки не подписывают соответствующее соглашение с Соединенными Штатами, то против них начинают действовать санкции. И если банк хочет

¹⁰ Портанский А. Санкция на отсталость? // Россия в глобальной политике. 02.07.2014.

URL: <https://globalaffairs.ru/number/sanktciya-na-otstalost-16772>

¹¹ 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 банков¹². 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 подписал¹³ принятый Конгрессом почти единогласно новый закон об ужесточении санкций в отношении России, а также КНДР и Ирана. Новые санкции усиливают ограничения в отношении российского ТЭКа. 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 значимых потерь и для ряда западных компаний.

¹² Греф: внешние рынки закрыты для российских банков // ТАСС. 12.09.2014.

URL: <https://tass.ru/ekonomika/1438461>

¹³ Трамп подписал закон о санкциях против России // BBC. 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 пострадать 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 Зохр на шельфе Средиземного моря (*BP*, *ENI* и «Роснефть»)¹⁴.

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 энергией¹⁵. 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 газа¹⁶. 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 протекционизму. Так, в последнем санкционном пакете прописана норма, запрещающая инвестиции в шельфо-

¹⁴ 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/sankciisusaes/>

¹⁵ 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/>

¹⁶ DIW: Новые санкции США наносят 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 участием¹⁷.

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.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 22 сентября 2017 г.

URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novye-sanktsii-zapada-i-perspektivy-rossiyskoy-ekonomiki/>

¹⁷ 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 противодействия

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 неуязвимыми для их ответных мер.

Как минимум в перспективе ближайших шести лет следует ожидать развития санкционной политики против России. Страны-инициаторы будут использовать наиболее уязвимые точки отечественного хозяйства, общества и политической системы. Среди них: (1) Потребность российской экономики в дешевых кредитах и инвестициях, за-

висимость от американо-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 инициаторам ожидаемых политических результатов, а возможности для социально-экономического развития и интеграции в глобальную экономику на выгодных для России условиях сохранятся. Минимизация ущерба от санкций даст российской дипломатии более широкое пространство для маневра при взаимодействии с западными странами по политическим вопросам.

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.¹ Эта цифра представляется серьезно завышенной (если вообще соответствующей действительности), а методология ее расчета неизвестна. В ближайшее время объем таких санкций вряд ли будет большим. Их применение против компаний из экономически сильных государств может вызвать серьезный протест и откровенный саботаж, что в свою очередь ударит по репутации США. Рискованными могут быть санкции и против союзников России по ОДКБ, для которых российские поставки (как правило, льготные) являются значимым фактором безопасности и суверенитета. Санкции против них вряд ли добавят влияния Вашингтону. А с учетом больших скидок со стороны России вряд ли навредят

¹ США считают, что сорвали контракты России на \$3 млрд за счет новых санкций // Коммерсант. 21.02.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555241>

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 торги 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 ответственности органов исполнительной власти перед Конгрессом. Конгрессу представляются отчеты (доклады), которые условно можно разделить на три группы².

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 олигарах 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 информация об источниках их доходов во всех возможных формах, их коммерческой деятельности за пределами России, а также аналогичные сведения о членах их семей. В отчете должна была содержаться информация и об 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 зако-

² 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/>

не недвусмысленно указывается на то, что отчет является одним из механизмов их пополнения. По крайне 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»³. 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 *CAATSA* 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 посчитает соответствующими критериям, определяемым *CAATSA* и другими документами. И для этого Минфину не требуется каких-то специальных «Кремлевских докладов». Пока ущерб от «Кремлевского доклада» для российско-американских отношений пока можно считать ограниченным, тем более учитывая то, что согласно PL 115-44, он носит одноразовый характер и его повторная подготовка не предполагается. Однако это не означает какого-либо ослабления санкционной политики в отношении России.

³ 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 Piontovksy. 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>

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 устраниению зафиксированных недостатков.

Следующая группа объединяется разделом PL 115-44 «О противодействию российскому влиянию в Европе и в Евразии». Закон обязывает правительство США взять на себя роль «защитника» суверенитета и безопасности всех стран Евразии, которые являются или могут являться «жертвами» российского влияния. В отношении данной группы ключевым ведомством выступает Государственный департамент. Кроме того, реализация политики на данном направлении предполагает широкое применение «мягкой силы» с опорой на не-

коммерческие 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 распыляется 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, которые 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 деятельность 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 поддерживают 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 безус-

ловного 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 аме-

риканских 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, гла-венство закона и борьба с коррупцией должны быть в числе приоритетов. В этом отношении цели России и США парадоксальным образом совпадают. Случай выявления американцами незаконных финансовых операций и коррупционных схем должны тщательно перепроверяться российскими компетентными органами с тем пониманием, что коррупция не имеет национальной принадлежности и должна наказываться независимо от политической конъюнктуры. Вместе с тем России не следует стесняться проявлять озабоченность и указывать на нарушения демократических процедур, коррупцию и нарушения прав человека в США.

Четвертое. Необходимо последовательно ставить в институтах ООН вопрос о незаконности односторонних санкций. В 1996 г. резолюция ГА по данной проблеме (A/Res/51/103) была поддержана всего 57 странами, 45 стран выступили против и 59 воздержались. Но уже в декабре 2014 г. (A/Res/69/180) число сторонников выросло до 134, при 53 голосах против и всего одном воздержавшемся. Это говорит о серьезном росте озабоченности возможностью применения односторонних санкций. Большую роль для текущего обсуждения проблемы играют также доклады Идриса Джазаири, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер. Необходима активизация диалога с КНР и другими странами, считающими односторонние санкции незаконными.

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

Наконец, самое важное — развитие российской экономики, ее диверсификация, углубление связей с мировым рынком и глобальным бизнесом. Санкции работают против экономически слабых и изолиро-

ванных 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.

*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-rossii-napravleniya-eskalsii-i-politika-protivodeystviya/>*

Противодействие санкциям: от законодательства к стратегии

Иван Тимофеев

Президент России Владимир Путин подписал федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединённых Штатов Америки и иных иностранных государств»¹. 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»². 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 обязательства 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 персональ-

¹ Федеральный закон от 04.06.2018 N 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/53890.html/>

² Опубликован в «Российской газете». 10.01.2007.
URL: <https://rg.ru/2007/01/10/specmeri-dok.html>

ных 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 зайдется 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 уязвима перед санкциями. Но за самодостаточность придётся заплатить свою цену: изоляция от глобальной экономики может обойтись доро-

же. 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 сбрить 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. Распространенный 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 некого 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 финансово-му давлению. Отчасти угрозу смягчает то, что наша страна глубоко интегрирована в мировую экономику. Поэтому, например, ст. 242 CAATSA о санкциях против российского суверенного долга пока реализована не была — удар по России скажется и на американских инвесторах. Однако как таковую проблему уязвимости перед финансово-ми 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 финансово-ми 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.

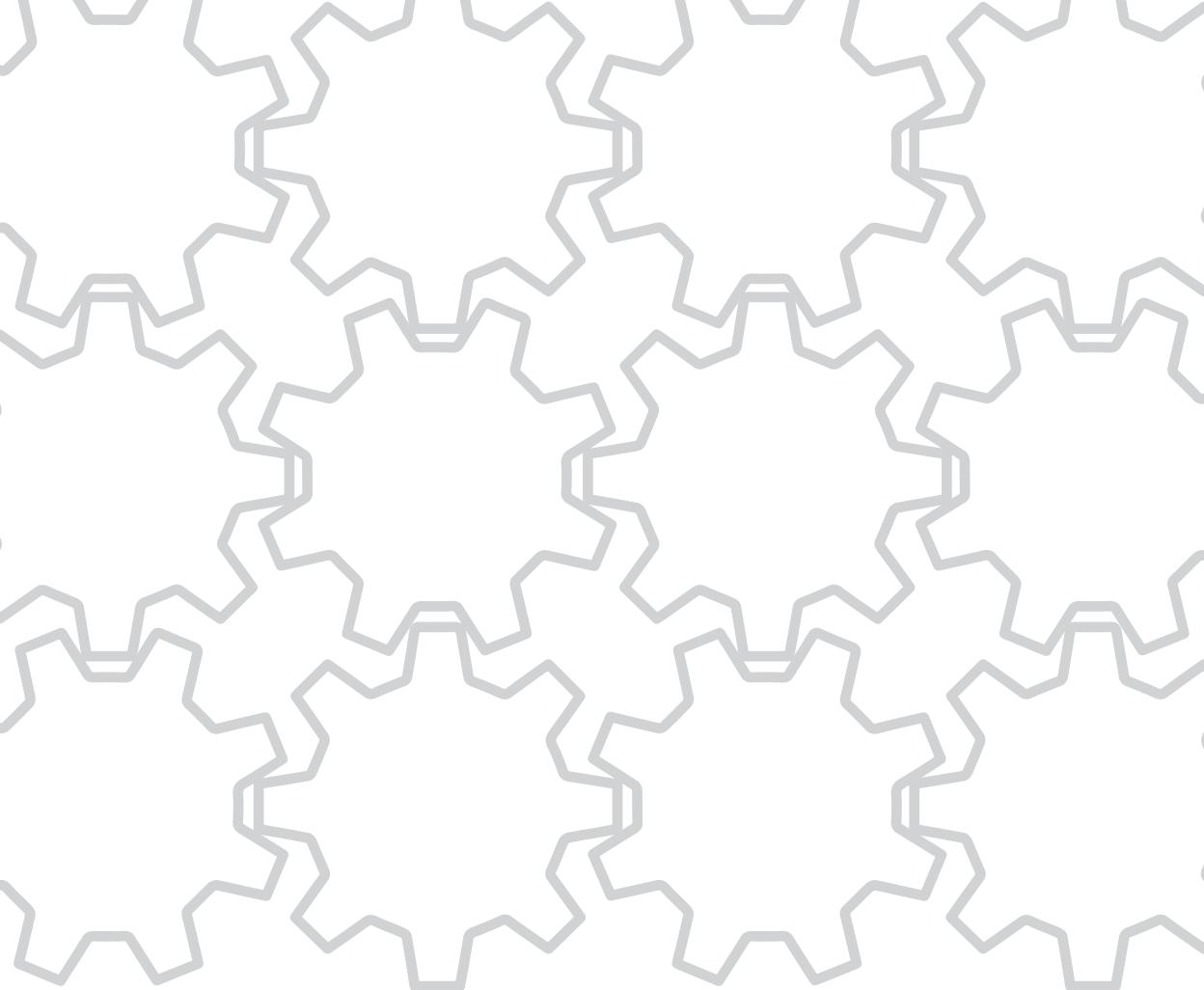
Третий приоритет — развитие и укрепление международного права в использовании односторонних санкций. Российская позиция, предполагающая, что СБ ООН является единственным легитимным источником санкций, должна активно продвигаться во взаимодействии с другими странами. Из числа постоянных членов СБ ООН 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. Серьёзные результаты возможны только при наличии инициативы.

Впервые опубликовано на сайте Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» 15 июня 2018 г.

URL: <http://ru.valdaicloud.com/a/highlights/protivodeystvie-sanktsiyam-strategiya/>



Санкции в отношении партнеров России

ИНДИЯ

Влияние антироссийских санкций США на сотрудничество России и Индии в военно-технической сфере

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 направлениям¹.

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 лицами². Обсуждение CAATSA вызвало беспокойство в Индии: согласно индийскому законодательству, в случае закупки оружия за рубежом обязательным условием является выделение средств индийским банком в качестве гарантии поставок. Учитывая связи индийских банков с американским финансовым сектором и их вовлеченность

¹ 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/>

² Public Law 115–44—Aug. 2, 2017. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/plubl44/PLAW-115publ44.pdf>

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 России³. 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.⁴ и расширения списка в апреле 2018 г.⁵ (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 России⁶. 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 CAATSA 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 страны традиционно закупают технику российского (ранее советского) производства и не могут себе позволить одномоментно отказаться

³ 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>

⁴ 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>

⁵ 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>

⁶ 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>

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 одномоментно 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»⁷, 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*⁸. 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*⁹. В соответствии с ним администрация президента США имеет право приостановить действие санкций против конкретной страны на 180 дней в случае, если эта страна явно работает

⁷ 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>

⁸ 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>

⁹ 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>

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-Дели¹⁰.

Дополнительным фактором напряженности стали введенные США ограничения на импорт ряда товарных позиций из Индии, затронувшие индийскую черную и цветную металлургию¹¹. 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.

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 даль-

¹⁰ 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>

¹¹ 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-idUSKCN1IO1WP>

ше 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 геопространственной разведки и получат доступ к системам зашифрованной связи¹², а также уступки в ряде других сфер — Индия может быть временно выведена из-под действия *CAATSA*.

Первый сценарий представляется наиболее негативным для развития российско-индийского сотрудничества, второй — наиболее позитивным. В случае реализации второго сценария возможны более

¹² 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>

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 *MMCRA-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 перего-

воров, 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 потенциального союзника в регионе или смириться с нежеланием Индии жертвовать стратегически важными контрактами с Россией во имя расширения американского оружейного экспорта.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 10 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vliyanie-antirossiyskikh-sanktsiy-ssha-na-sotrudnichestvo-rossii-i-indii-v-voenno-tekhnicheskoy-sfer/?phrase_id=18535112

ИРАН

Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия

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 обозначеному американцами кругу вопросов. Решение Д. Трампа подверглось резкой критике всех участников СВПД, включая союзников США. Сложившаяся ситуация является индикатором новой логики международных отношений по вопросу иранской ядерной программы и других тем, в которых подходы ключевых участников разошлись существенным образом. По всей видимости, сложившаяся ситуация будет носить долгосрочный характер с учетом того, что США вряд ли пересмотрят свое решение.

Новые реалии вокруг СВПД порождают исследовательские проблемы, которые можно сформулировать в виде ряда вопросов. Вопрос прогнозного свойства состоит в том, насколько эффективной будет новая санкционная политика США против Ирана. Иными словами, в какой степени американцам удастся заставить Иран изменить свой политический курс и выполнить ключевые политические требования? Складывающаяся ситуация также требует ревизии более фундаментальных вопросов, актуальных для исследований политики эко-

номических 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 внутриполитическая 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 санкций¹. Однако результаты количественного анализа следует воспринимать с осторожностью. Они чувствительны к изменению условий и параметров. Многочисленные исследования независимых переменных эффективности санкций далеко не всегда показывали сопоставимые результаты. Среди ключе-

¹ Bapat N., Tobias H., Kobayashi Yo., Morgan C. Determinants of Sanctions 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>

вых можно выделить работы Гарри Хафбауэра и его коллег², Дениела Дрезнера³, Сюзан Аллен⁴, Шейн Бонетти⁵, Брайана Ерли⁶, Вильяма Кэмпфера и его коллег⁷, Валентина Крастева⁸ 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 методе⁹. В качестве примеров такого подхода для анализа иранского случая могут быть использованы работы Тиса Ван дер Граафа¹⁰ и Сюзан Мелоуни¹¹.

Главный тезис работы состоит в том, что очередной виток санкций США против Ирана после выхода из СВПД вряд ли приведет к изменению позиций Ирана по выполнению американских требований. Новая политика санкций США будет неэффективной. Это объясняется тем, что США не смогут создать устойчивую международную коалицию стран-инициаторов на базе СБ ООН и за его пределами. А это, в свою очередь, позволит Ирану обходить санкции против его энергетического сектора — наиболее чувствительной отрасли иранской экономики, то есть Иран сможет минимизировать ущерб от санкций. Текущая ситуация коренным образом отличается от политики, приведшей Иран за стол переговоров в 2013 г. Тогда США, нао-

² Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

³ 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>

⁴ 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>

⁵ 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>

⁶ 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>

⁷ 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>

⁸ 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>

⁹ Gerring J. Case-Study Research. Principles and Practices. Cambridge University Press, 2007. 278 p.

¹⁰ 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>

¹¹ Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. Pp. 887–911.

борот, 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 работе¹². В качестве источниковой базы используется главным образом нормативно-правовая база США, регулирующая антииранские санкции, резолюции СБ ООН и другие документы. Методология статьи выдержана в духе «старого институционализма» с его акцентом на изучении формальных установлений и «правил игры».

Начальный этап: от односторонних санкций к поиску коалиции

Санкции против Ирана исторически вводились как с целью сдерживания его ядерных амбиций, так и по более широкому кругу проблем. Среди них — сдерживание развития обычных вооружений и ракетной программы, обвинения в нарушении прав человека, подозрения в поддержке терроризма, задержание иностранных граждан, военно-морская активность в Персидском заливе и др. Как правило, США выступали наиболее жестким инициатором санкций, вводя их по максимально широкому кругу вопросов и предлагая наиболее серьезные ограничительные меры. США также традиционно сочетали свою политику санкций с проведением военных операций или же с угрозой применения военной силы против Ирана. При этом американцы постепенно шли от односторонних действий или узких коалиций к пониманию необходимости более широких и при этом устойчивых объединений стран-инициаторов.

Корни санкционной войны против Тегерана уходят в начало 1950-х гг. После того как в 1951 г. иранское правительство национализировало «Англо-иранскую нефтяную компанию», Великобритания и США объявили бойкот на иранскую нефть и нефтепродукты. Для того времени прецеденты национализации западных компаний были достаточно распространены, введение санкций против экспро-

¹² Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2. С. 26–42.

приаторов 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)¹³. 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./день¹⁴. Американцы также попытались освободить заложников. Но операция «Орлиный коготь» потерпела фиаско, что лишь укрепило переговорные позиции Тегерана. Впрочем, после смерти шаха Мохаммеда Резы Пехлеви иранцы выдали заложников. Свою роль здесь сыграла затратная война с Ираком, американские санкции усугубляли издержки военного времени. Американцы могли воспользоваться этим в своих интересах, но предпочли снять санкции после освобождения заложников (указ Дж. Картера № 12282 от 23 января 1981 г.).

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-

¹³ 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).

¹⁴ 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 поставщиков¹⁵. Соображения экономической выгоды перевесили политическую лояльность — попытки американцев надавить на союзников в отношении Ирана потерпели неудачу.

Данный эпизод показал, что без коалиции влияние санкций ограниченно 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

¹⁵ Ергин Д. Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М.: Альпина Паблишер, 2011. С. 760–763.

19 августа 1997 г.¹⁶ 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*¹⁷. 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-

¹⁶ 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/plbl172/PLAW-104publ172.pdf> (accessed 03.06.2018).

¹⁷ Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172.

URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/plbl172/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 резолюции¹⁸. 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-

¹⁸ 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. принятая 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 ужесточавшая 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-

так разрешалась их проверка в открытом море, не разрешалось за- правлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещенных грузов. Расширялись финансовые санкции — под них подпадали 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 взаимо- связь доходов от продажи нефти и финансирования ядерных разрабо- ток. Впоследствии данный пункт стал важным аргументом для санк- ций 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 бо- лее активное сочетание торговых и секторальных санкций (которые условно можно назвать «фронтальными») с финансовыми санкция- ми (их условно назовем «фланговыми»). Финансовые санкции позво- ляли усилить влияние торговых и секторальных ограничений. США усовершенствовали финансовый мониторинг сделок с иранскими банками и компаниями, что позволяло эффективно выявлять нару- шителей и использовать экстерриториальные санкции. Наличие ре- золюций СБ ООН качественно меняло легитимность экстерритори- альных санкций. Если раньше они воспринимались как прихоть Ва- шингтона, 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 пере- движение за пределами Ирана отдельных иранских граждан и госу- дарственных деятелей.

Ужесточение санкций шло как по линии Конгресса, так и по ли- нии администрации. В 2010 г. Конгресс серьезно ужесточает санк- ции, 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 раз- работки, и ракетную программу, и наращивание обычных вооруже- ний, 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 на-кладывать санкции против компаний, которые продают Ирану оборудование для энергетического сектора¹⁹.

Наконец, еще одним шагом стал принятый в январе 2013 г. Акт о свободе и ядерном нераспространении Ирана (*IFCA*), который вошел в закон PL 112-239²⁰. В нем прописывались санкции, так или иначе отраженные в предыдущих законах (например, против судо-владельцев и финансовых институтов, которые осуществляли запре-щенную деятельность от лица иранских компаний). Однако был вве-ден ряд важных уточнений. В частности, компании, которые заранее провели оценку санкционных рисков и определили для себя правила соблюдения санкционного режима (*compliance*), могли быть выведе-ны 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 неф-ти диктовалась чрезвычайными обстоятельствами.

Этот последний пункт оказался крайне важным. Он сделал более гибкой политику экстерриториальных санкций. Теперь администра-ция могла по своему усмотрению поощрять или наказывать много-численных покупателей иранской нефти. У нее в руках появился не только «кнут», но и «пряник». Эта мера в немалой степени определи-ла последующие успехи.

Результаты коалиционной дипломатии и экстерриториальных санкций

Первым успехом стало присоединение ЕС к энергетическим санкци-ям. 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, не-выполнением резолюций СБ ООН. Во-вторых, серией крупных штрафов, наложенных Минфином США на ряд европейских банков, нару-шавших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов, Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушите-лей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений

¹⁹ Executive Order No. 13590.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13590.pdf>
(accessed 03.06.2018).

²⁰ 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 санкций, 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./день²¹. 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 рынке²². Такой подход

²¹ 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).

²² 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 использовании «дыр» в международных финансах.

Иран согласился на переговоры по ядерной проблематике, и уже в ноябре 2013 г. в Женеве был подписан Совместный план действий — промежуточное соглашение, согласно которому Иран шел на частичное свертывание ядерной программы в обмен на снятие некоторых санкций. Окончательная же сделка — Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) — был принят в Вене 14 июля 2015 г. после полутора лет ожесточенных переговоров; 20 июля ее единогласно одобрил СБ ООН резолюцией 2231²³; 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 США²⁴.

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

²³ UN Security Council Resolution No. 2231 (2015).

URL: <http://www.un.org/en/sc/2231/restrictions-ballistic.shtml> (accessed 03.06.2018).

²⁴ 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 ужесточены²⁵. 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. Непримиримая позиция Д. Трампа в отношении СВПД глубоко укоренена в американской внутриполитической 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)²⁶. Закон налагал обязательства на президента по жесткому контролю за исполнением Ираном своих обязательств. Появление закона стало внутриполитическим 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 ярым 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

²⁵ Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. 2015. Vol. 82. No. 4. P. 898.

²⁶ 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 некритичны. Ущерба 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 последствия²⁷.

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 суворенного 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.).

²⁷ 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*), принятное 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 глубоким²⁸.

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 покупок 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 капитуля-

²⁸ Шумилин А.И. Иранский узел: сработает ли европейская альтернатива политике США? // Аналитические записки Института Европы РАН. 2018. № 23. С. 1–6.

цию 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 результат²⁹.

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 оказывается 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 внутриполитической ситуацией как внутри страны-инициатора, так и внутри целевой страны. Американский случай показывает, что в вопросе о санкциях существенно выросла роль Конгресса. Внутриполитические факторы Ирана — предмет отдельного изучения, но их роль в ответе на санкции представляется высокой.

Пятое. Выход США из СВПД причинит ущерб иранской экономике. Однако он будет недостаточным для того, чтобы заставить Иран

²⁹ Drezner D. The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations. Cambridge University Press, 1999. 364 p. URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366>

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.

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). URL: <http://www.politstudies.ru/article/5417>

КИТАЙ

Большая мишень: стоит ли ждать американских санкций против КНР?

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 — сдвигнет 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 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 удалили 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 однобокость 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 изворотливость 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)¹.

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 слаживать 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-пя-

¹ См. об этом Feaver, Peter and Lorber, Eric. The Sanctions Myth // The National Interest. 2015. July/August.

тых, КНР может ответить весьма болезненно и просто-напросто уже-сточить свою позицию, в перспективе подорвав и доверие к доллару².

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.

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/>

² Эти доводы, в частности, рассматривали в следующей работе: Cooper, Zack and Eric Lorber. Sanctioning the Dragon // The National Interest. 2016. March/April.

Китайское решение на санкции США может создать прецедент

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.¹

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 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.

¹ За покупку вооружений у России США «наказали» Китай санкциями // ИА REGNUM. 21.09.2018. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2486231.html>

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 некого разочарования со стороны администрации Трампа о возможности установления конструктивного сотрудничества с Пекином.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 21 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kitayskoe-reshenie-na-sanktsii-ssha-mozhet-sozdat-prezident/?phrase_id=22211251

КНДР

Санкции против КНДР и российские интересы: нет ли противоречия?

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 проекту¹.

Следует признать, что северокорейский руководитель превысил пределы терпения даже невраждебно 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 благожелательно-нейтральному подходу пришел негативный настрой со стороны

¹ S. Korea suspends logistics project with N. Korea, Russia: sources // Yonhap News Agency. 11.02.2016. URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20160211003600315>

как официальных кругов, так и общественного мнения. Вместе с тем, Россия не может допустить ухудшения взаимоотношений с северокорейским 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 жёсткие 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 возникновению еще больших препятствий в осуществлении взаиморасчетов.

тов. 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.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 2 марта 2016 г.

URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-protiv-kndr-i-rossiyskie-interesy-net-li-protivorech/>

Корейское замирение: что делать России?

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 вооруженными 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 автомобильных дорог 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.

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 подобранный, 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».

Сkeptики, 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 обтекаемо 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 расходления 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, «ястремы» к этому особо и не стремятся. Для стратегов в США резкое снижение напряжённости и демилитаризация на Корейском полуострове — «удар под дых», лишающий 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 «дорожной 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 «двустворчатого пакта» между КНДР и США или «четырехстороннего мирного соглашения» взамен Соглашения о перемирии 1953 г. интересы России оставляют за бортом.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 24 сентября 2018 г.

URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/koreyskoe-zamirenie-cto-delat-rossii/?phrase_id=22211790

СИРИЯ

Санкции США против Сирии

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»¹. 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)², 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*)^{3,4}.

¹ Путин: мировое сообщество уже должно задуматься о послевоенном восстановлении Сирии // ТАСС. 14.10.2017. URL: <https://tass.ru/politika/4646449>

² 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

³ 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>

⁴ 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 доказывали 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 дебаисификации 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 подпитке 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 реэкспорт⁵ 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 реэкспорт⁶ из США в Сирию любых видов товаров, за исключением продовольствия и медикаментов⁷; 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» (*IEERA*) и «Национальным законом о чрезвычайных ситуациях» (*NEA*) президент также уполномочил министра финансов при консультации с госсекретарем заморозить активы, принадлежащие определенным

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>

⁶ Ibid.

⁷ США ввели против Сирии экономические санкции // РБК. 12.05.2004.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/05/2004/5703b6269a7947783a5a5656>

сирийским гражданам и государственным структурам⁸. Для имплементации этих санкций 5 апреля 2005 г. *Office of Foreign Assets Control (OFAC)* издал ряд конкретных правил и инструкций (*Syrian Sanctions Regulations (SSR)*)⁹.

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 человек¹⁰. 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 Кубы¹¹.

С началом сирийского кризиса в 2011 г. был принят ряд серьезных документов, направленных против Дамаска. Среди них указы президента США 13572, 13573, 13582, 13606¹², 12957, 13608¹³, 12938,

⁸ 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>

⁹ 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

¹⁰ 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>

¹¹ 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/>

¹² 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>

¹³ 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»¹⁴. В целом, под санкциями оказались все члены правительства Сирии, приближенные к ним лица (братья 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 нефтепродуктов¹⁵. 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*¹⁶.

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)¹⁷ и ее сторонникам, а также структурам, задействованным в транзакциях в сфере телекоммуникаций и сельского хозяйства¹⁸.

Подготовленные для Социальной и экономической комиссии для Западной Азии ООН (*UN ESCWA*) исследование показывает негативный эффект санкций для сирийской экономики и оказания гума-

¹⁴ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

¹⁵ Минфин США анонсировал введение новых санкций против Сирии // РБК. 08.04.2017.

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58e80b889a79470eec390b53?story=58c7ff469a7947398567fb3d>

¹⁶ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

¹⁷ Ключевая зонтичная оппозиционная правительству Сирии организация, признанная рядом государств в качестве официального представителя сирийцев.

¹⁸ Syria Sanctions Program // U.S. Department of the Treasury. 02.08.2013.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf>

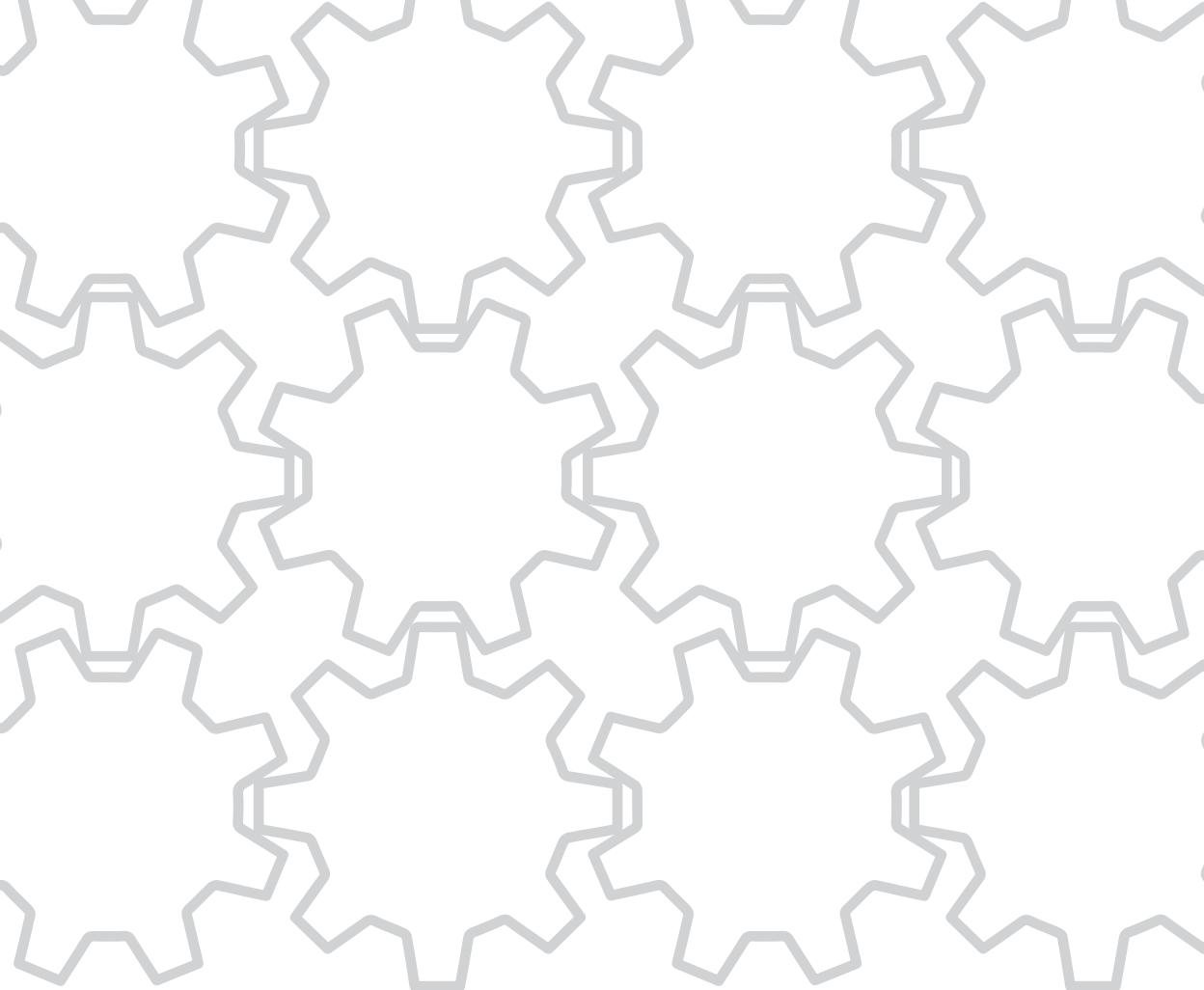
нитарной помощи¹⁹. Как отмечают авторы доклада: «разрушения инфраструктуры создали безотлагательную необходимость в предоставлении помощи в целях развития и реконструкций в следующих сферах: транспорт, связь, больницы, водоснабжение, энергетическая инфраструктура и жилищный фонд. Такая помощь включает 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 вес²⁰.

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.

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

¹⁹ 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
²⁰ Ibid.



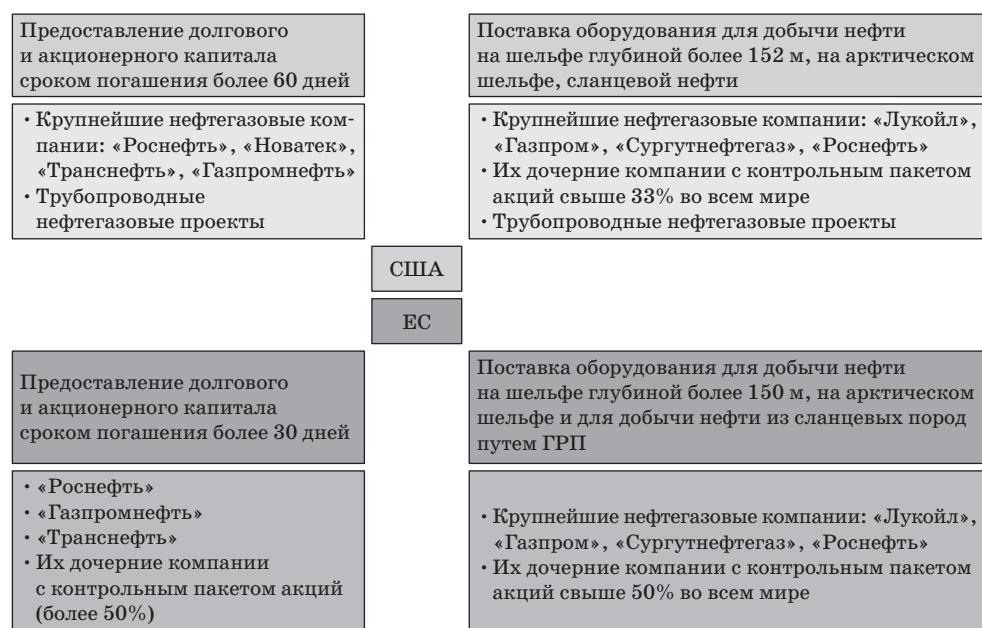
Отраслевые и региональные особенности санкционного воздействия

Антироссийские санкции в нефтегазовом секторе: во благо или во вред?

Екатерина Грушевенко, Александр Собко

В марте 2018 г. аналитический центр «Атлантический совет» выпустил обзор под названием «Влияние санкций на российский энергетический сектор»¹, 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.



Источник: Т. Митрова, Е. Грушевенко, А. Малов «Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями», март 2018 г., Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО.

¹ 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 России²). 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 простояивание 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.

² 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 НДПИ 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 Алжире³, 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 т⁴. Также в 2016 г. были введены в действие крупные месторождения: Сузунское, Месояхское, Новопортовское и месторождение им. Филановского⁵.

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.

³ OPEC 171st Meeting concludes // OPEC. 30.11.2016.

URL: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/3912.htm

⁴ Статистика // Минэнерго России. URL: <https://minenergo.gov.ru/activity/statistic>

⁵ 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%⁶. 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-Киринского месторождения. Кроме того, в рамках санкций 2014 г. был введен запрет на привлечение долгосрочного финансирования для компаний «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 России⁷. 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 трубопроводов: «Президент может

⁶ 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>

⁷ 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#tocH3420FDCCB95BC4483B63B45D6E38E3C66>

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 (невзирая 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” отдался 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.⁸

⁸ 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 интерконнектов, 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, предназначающаяся 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-Киринским глубоководным 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») су-

ществовали опасения о возможном запрете на передачу криогенного теплообменника и прав на использования технологии американской компании *Air Products*. К счастью, эти опасения оказались беспочвенными (в частности, формально оборудование предоставлялось иностранному EPC-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 несостоительность 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 mestами 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 до-

быче 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.

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-bLAGO-ili-vo-vred/?phrase_id=22218127

Санкции за нарушение санкций: бизнес на радарах Минфина США

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 многое 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.¹ 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 ряд отягчающих обстоятельств. Среди них – осведомленность некоторых сотрудников банка о возможных нарушениях американского режима санкций, игнорирование «тревожных сигналов» (таких как отказ некоторых американских банков проводить платежи) и случаи непрозрачных платежей. Минфин США также обратил внимание на то, что банк является крупной структурой, под-

¹ 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>

разумевая 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 санкций².

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 сотрудников³.

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 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

² 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

³ 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

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 властями⁴. 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 санкций⁵.

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 радарах 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 компаний. 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 компаний по усилению контроля (*compliance*) за соблюдением санкций. Если компания вкладывает дополнительные деньги в контроль рисков, обучает сотрудников, закупает оборудование для аудита, ее штраф может быть снижен.

⁴ 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

⁵ 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

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.

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/>

Санкции США.

Юридический, судебный и лоббистский механизм оспаривания в США санкций против российских юридических лиц

Юрий Ламберт

Политический маховик санкций

Введение санкций против России было предметом острой внутриполитической 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 разноправленных 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-премьера 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.

Банк «Россия» оказался первым юридическим лицом, поддавшимся санкциям. В пояснениях в Вашингтоне указывалось, что якобы это финансовое учреждение задействовано для обслуживания выс-

шего 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 внутрисибирском 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 предрешенном голосовании в пользу Хиллари Клинтон на Россию —

оказалась удобным политическим вариантом. Сам Трамп мало сделал для того, чтобы обуздить 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 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 выяснило 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 на прохождение 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. Дипломатические усилия, несмотря на их большую пользу, проходят под режимом постоянного наблюдения. Все телефонные звонки с участием номе-

ров 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 монопольная 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 статьей 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 ограничение 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 сформирования достаточной группы и тем более большинства в Конгрессе, которые инициировали бы и провели в жизнь пересмотр этого закона.

Поправка Джексона–Вэнника 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–Вэнника. 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 передать 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 лоббисту¹. 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».

Логичен вопрос, может ли начало лоббирования в Вашингтоне юридическим лицом на что-то повлиять в уже принятых президент-

¹ Lobbying Disclosure // U.S. House of Representatives. Office of the Clerk.
URL: <http://disclosures.house.gov/ld/ldsearch.aspx>

ских Указах, решениях правительственные 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 правительственные 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 запрошенные 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 повторный процесс, пока не будет единогласного решения в ту или дру-

гую 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 ней. 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 существует 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 обнародовано.

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 соответственных 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 уст-

навливается в американских банках правоохранительными 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 Вашингтоне — 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 юридические 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 насчитать 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 удобном 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 рос-

сийских 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 Вавилов 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 Украине². 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.

Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 7 февраля 2018 г.

URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-yuridicheskiy-sudebnyy-i-lobbistskiy-mekhanizm-osparivaniya-v-ssha-sanktsiy-protiv-ros/>

² 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 проектов

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. Нарабатываемый 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»¹.

Однако, необходимо отметить, что в российской правовой доктрине преобладающая точка зрения состоит в том, что понятие «санкций» и «односторонние ограничительные меры» отождествлять не следует. Термин «санкции» связан непосредственно с деятельностью ООН, 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

¹ Критский К.В. Термины «международные санкции» и «односторонние ограничительные меры» // Московский журнал международного права. 2016. №2. С. 208.

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 санкции².

Так, санкции имеют императивный, вертикальный, характер, в то время как односторонние ограничительные меры могут вводиться отдельными странами и имеют горизонтальный характер³, в частности в силу принципа *par in parem non habet imperium*. Их правомерность является дискуссионной⁴. 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 газа⁵).

Несмотря на схожесть областей приложения американских и европейских ограничительных мер в отношении России в своей основе они имеют отличающиеся мотивировки⁶. 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 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.

² Там же. С. 206.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ 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.

⁶ Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад РСМД №37/2018. М.: НП РСМД, 2018. URL: [http://russiangouncil.ru/papers/](http://russiangouncil.ru/papers/Sanctions-Report37ru.pdf) Sanctions-Report37ru.pdf

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 июле⁷ 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.

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.

⁷ Директивы № 2 и 3 от 16 июля 2014 г. и от 12 сентября 2014 г., соответственно, во исполнение Указа Президента 13662.

В соответствии с Директивой №1 на рынок долларового 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 нефти⁸.

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 США⁹. 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 обязательными¹⁰.

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 Техас¹¹.

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 ограничи-

⁸ 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.

⁹ 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

¹⁰ Там же.

¹¹ Exxon оспорит в суде штраф Минфина США за сделки с Сечиным // Reuters. 21.07.2017. URL: <https://ru.reuters.com/article/topNews/idRUKBN1A60TF-ORUTP>

тельные 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*¹².

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»¹³.

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 качестве¹⁴, 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 деятельности¹⁵.

OFAC же квалифицировало действия И. Сечина как предоставление услуг, что является нарушением санкционного режима¹⁶, 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 нарушение¹⁷.

ExxonMobil считает, что на этот источник нельзя ссылаться, так как он относится к другим ограничительным мерам, такое толкование

¹² 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/>

¹³ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 1.

¹⁴ Ibid. P. 2.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 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/>

¹⁷ Ibid.

недопустимо в силу главы 31 Свода федеральных нормативных актов (*C.F.R. par. 598.101*)¹⁸.

ExxonMobil, в частности, в подтверждение своей позиции ссыпалась на изданное в связи с указом 13661 руководство Белого дома¹⁹, 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 ссыпалась на заявления²⁰ 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)²¹.

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.²² 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 имеющиеся²³.

Таким образом, *ExxonMobil*, толкуя положения указа президента США 13661, активно ссыпается на заявления представителей Администрации президента и чиновников из Министерства финансов США,

¹⁸ 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>

¹⁹ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 3.

²⁰ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 9.

²¹ Ibid.

²² ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 8.

²³ ExxonMobil vs. US. Complaint Civ. No. 3:17-cv-1930. P. 7.

на статьи из *The Wall Street Journal*²⁴ и иные источники, которые не носят нормативно-правовой характер.

По мнению Дениэла Пиларски, ссылаясь и руководствуясь 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 проверку²⁵.

По состоянию на март 2018 г., Русская служба *BBC* сообщает, что теперь *ExxonMobil* выходит из совместных проектов с «Роснефтью»²⁶. 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»²⁷.

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*)²⁸.

Ограничительные меры, введенные ЕС²⁹:

- 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;

²⁴ Ibid. P. 13.

²⁵ 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/>

²⁶ «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>

²⁷ Там же.

²⁸ 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>

²⁹ 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 России³⁰.

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 обусловливается 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-

³⁰ 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»³¹, Штокмановский³² 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 углеводородов³³. 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»³⁴. 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»³⁵. Далее поток углеводо-

³¹ Проект «Приразломное» // Газпромнефть.

URL: <http://www.gazprom-neft.ru/company/business/exploration-and-production/new-projects/prirazlomnoe/>

³² Штокмановский проект // Штокман Девелопмент АГ.

URL: <http://www.shtokman.ru/project/>

³³ 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>

³⁴ Подводные буровые комплексы // АО Центрального конструкторского бюро «Лазурит».

URL: http://www.cdb-lazurit.ru/burovie_kompleksi.html

³⁵ 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>

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 скважины³⁶.

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 Чукотском³⁷. «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 море³⁸.

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)³⁹. Добываемая нефть получила название *Arctic Oil (ARCO)*⁴⁰. В настоящее время это единственный проект на российском арктическом шельфе, где ведется промышленная добыча нефти. Это создает дополнительные преимущества для Газпрома, в чьем 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 иностранных партнеров с их технологиями. Другие же российские компании, как отмечалось, не имеют доступа к шельфу из-за требований законо-

³⁶ Там же.

³⁷ Шельфовые проекты // НК «Роснефть».

URL: <https://www.rosneft.ru/business/Upstream/offshore/>

³⁸ Паничин И. Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктики. Текущее состояние и перспективы // РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/arcticcoil#russia>

³⁹ Разработка морских нефтегазовых ресурсов Арктик: ридер РСМД // РСМД.

URL: <http://russiancouncil.ru/arcticoil>

⁴⁰ Подробнее см. Приразломное месторождение // ПАО «Газпром».

URL: <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/deposits/pnm/>

дательства⁴¹. В нефте- и газодобыче Россия технологически зависит от западных партнеров, главным образом от морских буровых установок, насосно-компрессорного и внутристрекажинного оборудования, оборудования для генерации электроэнергии, а также программного обеспечения⁴². Как отмечает на своем сайте «Газпром нефть», существуют⁴³ трудности поиска буровой платформы, прежде всего само-подъемных 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 СПБУ⁴⁴. 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.⁴⁵ Несколько проектов создания отечественных технологий для разведки на шельфе отобрано Минпромторгом России⁴⁶ для финансирования, однако до создания реальных изделий и их применения в производстве еще далеко, и конечный результат пока не ясен. Многое будет зависеть от развития эффективной научно-исследовательской, опытно-конструкторской, производственно-испытательной и организационно-финансовой инфраструктуры⁴⁷.

Кроме того, проекты импортозамещения находятся в зависимости от различных внешних факторов: экономических, политico-экономических, экологических, технологических.

Экономические причины напрямую указывают на уровень рентабельности добычи углеводородов в Арктике. По некоторым оценкам,

⁴¹ 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>

⁴² Ампилов Ю.П. Сейсморазведка на российском шельфе в условиях санкций и низких цен на нефть // Технологии сейсморазведки. 2015. №4. С. 5–14.

⁴³ Разведка морем // Газпром нефть.

URL: <http://www.gazprom-neft.ru/press-center/sibneft-online/archive/2014-july-august/1104872/>

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ 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-zapasov-uglevodorodov-arkticheskogo-shelfa>

⁴⁶ Минпромторг занялся арктической инженерией // Коммерсант. 25.01.2017.

URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3200888>

⁴⁷ 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>

при средней цене в 110 долларов за баррель нефти арктические месторождения были бы рентабельны⁴⁸. 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 внимание указанные ограничители, Минприроды России выступает за продление введенного в 2016 г.⁴⁹ моратория на выдачу лицензий на разработку месторождений на шельфе в Арктике⁵⁰. 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. Инновационная составляющая здесь имеет огромное значение. Речь может идти об использовании искусственного интеллекта в управлении буровы-

⁴⁸ Ампилов Ю. Перспективы нефтегазовой отрасли России // Промышленные ведомости. 2017. №2. URL: <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=2997&nomer=102>

⁴⁹ Правительство ввело временный мораторий на выдачу лицензий на шельфе // РБК. 07.09.2016. URL: <https://www.rbc.ru/business/07/09/2016/57cff64b9a794724e40eb7d>

⁵⁰ Минприроды считает преждевременным снятие моратория на выдачу лицензий на шельфе в Арктике // ТАСС. 17.08.2018. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5465882>

ми 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.

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>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обзор международной санкционной политики

Владимир Морозов

Российский совет по международным делам представляет первый обзор международной санкционной политики. Мы планируем выпускать его на регулярной основе каждый месяц. В дайджесте представлена информация о действиях России, США, ЕС и других стран.

Январь 2018 г.

Санкции против России

Наиболее ожидаемым событием января 2018 г. стала публикация¹ так называемого «Кремлевского доклада» (*Report to Congress Pursuant to Section 241 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 Regarding Senior Foreign Political Figures and Oligarchs in the Russian Federation and Russian Parastatal Entities*). В соответствии с законом «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering American Adversaries Through Sanctions Act*)², подписанном 2 августа 2017 г., Министерство финансов США обязано предоставить профильным комитетам Конгресса США подробный отчет о российских высокопоставленных лицах, связанных с предполагаемым российским вмешательством в президентские выборы в США 2016 г. Доклад разделен на две части – секретную и рассекреченную. В докладе приведен подробный список из 210 российских высокопоставленных государственных и политических деятелей, а также бизнесменов и глав государственных компаний. Примечательно, что в докладе перечислены имена всех членов Правительства Российской Федерации, руководства Администрации

¹ Report to Congress Pursuant to Section 241 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 Regarding Senior Foreign Political Figures and Oligarchs in the Russian Federation and Russian Parastatal Entities // The Cleary International Trade and Sanctions Watch. January 29, 2018.

URL: <https://www.clearytradewatch.com/wp-content/uploads/sites/410/2018/01/US-Treasury-CAATSA-241-Report-Unclassified-January-29-2018.pdf>

² 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>

Президента РФ, а также Федерального Собрания. Также в список были включены т.н. «олигархи», которых Минфин США подозревает в поддержке действующего российского правительства. При этом отмечается, что несмотря на факт публикации «списка» автоматических санкций в отношении упомянутых лиц не последует, хотя министр финансов США С. Мнучин заявил³, что Минфин США не исключает введение санкций в отношении лиц, указанных в докладе.

Одновременно с публикацией «Кремлевского доклада» Министерство финансов США получило⁴ возможность введения санкций в отношении лиц и компаний, которые «вели значительные операции с российскими предприятиями оборонного сектора». Данный список был ранее составлен Государственным департаментом США. В перечень входят 39 российских оборонных предприятий и разведывательных структур⁵. Почти половину позиций в списке занимают «Ростех» и его дочерние компании, в том числе «Рособоронэкспорт».

На фоне публикации доклада представители Европейского союза в свою очередь заявили⁶, что ЕС не собирается поддерживать расширение санкций в отношении России, несмотря на активное давление со стороны Украины и Польши⁷. Ранее ряд политиков и представителей компаний ЕС также высказывались⁸ в пользу смягчения⁹ и устранения¹⁰ причин антироссийских санкций с целью развития экономического сотрудничества России и стран-членов объединения.

Группа сенаторов США внесла в верхнюю палату Конгресса законопроект «О защите выборов от угроз путем установления «красных линий» (*Defending Elections from Threats by Establishing Redlined*

³ Глава Минфина США пообещал санкции на основе «кремлевского доклада» // РБК. 30.01.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/01/2018/5a7095fb9a79475d631cdbad>

⁴ Public Guidance on Sanctions with Respect to Russia's Defense and Intelligence Sectors Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/t/isn/caatsa/275118.htm>

⁵ CAATSA Section 231(d) Defense and Intelligence Sectors of the Government of the Russian Federation // U.S. Department of State.

URL: <https://www.state.gov/t/isn/caatsa/275116.htm>

⁶ Премьер Бельгии заявил о решении ЕС не поддерживать санкции против России // РБК. 30.01.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a708a9a9a794751bf3fa90e>

⁷ Morawiecki dla DGP: Brexit jest tak samo możliwy jak Germanexit [WYWIAD] // Gazeta Prawna.pl. 29.01.2018.

URL: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1100694,mateusz-morawiecki-o-polexit.html>

⁸ Adidas-Chef plädiert für mehr Nähe zu Russland // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 06.01.2018.

URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/adidas-chef-rorsted-plaedierte-fuer-annaerung-an-putin-15376745.html>

⁹ USA erweitern Sanktionen gegen Russland // Zeit.Online. 26.01.2018.

URL: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-01/ukraine-krise-url-ukraine-krise-usa-sanktionen-separatisten-krim-annexion>

¹⁰ France Looks to Deepen Trade Ties With Russia and China // The Wall Street Journal. 29.12.2017.

URL: <https://www.wsj.com/articles/france-looks-to-deepen-trade-ties-with-russia-and-china-1514808000?mod=e2tweu>

Act)¹¹. В соответствие с законопроектом, в течение 30 дней Директор национальной разведки, после консультаций с директорами ФБР, ЦРУ и АНБ должен предоставить в профильные комитеты и руководству Конгресса США доклад, в котором он должен дать четкий ответ относительно того, имело ли место иностранное вмешательство в выборы в США, и если да, то какая страна, физическое или юридическое лицо было вовлечено в этот процесс. Законопроект примечателен тем, что отдельный раздел посвящен возможному вмешательству России во внутренние политические процессы США. В случае подтверждения факта вмешательства в выборы, Президент и министр финансов США обязаны не менее чем в 10-дневный срок ввести санкции против крупных российских банков (в т.ч. Сбербанка, ВТБ, «Газпромбанка», «Внешэкономбанка», «Россельхозбанка», «Банка Москвы»¹²), крупных российских энергетических компаний («Газпром», «Роснефть», «Лукойл»), против компаний с российским госучастием (от 25%), дочерних компаний и других юридических лиц, находящихся в собственности российских государственных компаний, против российского оборонного сектора и разведки, и т.д. Кроме того, законопроект предполагает введение запрета на операции с российскими государственным долгом (выпущенном после принятия законопроекта) и долговыми обязательствами российских государственных компаний. Опасность данного законопроекта заключается не только в том, что он предполагает дальнейшее усиление ограничительных мер по сравнению с *CAATSA*, но также и то, что введение новых санкций в отношении России и других государств де-факто происходит в автоматическом режиме, и все более тесно увязывается с внутренней политикой США.

Помимо «Кремлевского доклада» в январе были введены санкции в отношении ряда российских компаний. В первую очередь под ограничения попали компании, которые участвовали в поставках турбин *Siemens* в Крым в 2017 г.¹³, в частности компания «Технопромэкспорт» и холдинг «Силовые машины». Кроме того, угроза санкций со стороны США заставила ряд российских компаний пересмотреть свою деятельность. «Альфа-банк» уведомил¹⁴ российские оборонные предприятия о том, что не будет кредитовать и обслуживать их фи-

¹¹ S.2313 - Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2018.

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2313/text#toc-idA56783BD8F5140649B72C1AA9AE7BCA9>

¹² 10 мая 2016 г. «Банк Москвы» де-факто прекратил существование. Большая часть активов была передана ПАО «ВТБ». Остаток прежнего банка, при сохранении прежней лицензии ЦБ РФ, был переименован в «БМ-Банк».

¹³ Russia/Ukraine-related Designations and Identifications // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 26.01.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180126.aspx>

¹⁴ Альфа-банк уже известил оборонные предприятия, что не будет их обслуживать из-за санкций // Эхо Москвы. 03.01.2018. URL: <https://echo.msk.ru/news/2122548-echo.html>

нансовые операции. Хотя представители Правительства РФ заявляли¹⁵, что банк не имел лицензии на обслуживание оборонных предприятий, угроза выполнения гособоронзаказа российским ВПК, наряду с возможностью введения санкций в отношении крупнейших российских финансовых институтов заставила обратить на себя внимание российских чиновников¹⁶, что привело к тому, что новым опорным банком для обслуживания финансовых операций по гособоронзаказу был выбран «Промсвязьбанк»¹⁷.

Объединенная судостроительная корпорация (ОСК), которая является 100%-м владельцем финской судоверфи *Arctech Helsinki Shipyard (AHS)*, ведет переговоры о продаже контрольного пакета акций¹⁸. Новым мажоритарным акционером *AHS* может стать европейский концерн *Kermes*, штаб-квартира которого находится в Хельсинки. ОСК попала в список компаний, против которых США и ЕС ввели санкции. Из-за этого финская судоверфь столкнулась с проблемами получения новых заказов и кредитования в западных банках.

Кроме того, по сообщению РБК¹⁹ финский производитель турбин *Wärtsilä* отказалась поставлять генераторы крымской судоверфи «Залив» из-за санкций. Санкции в отношении Крыма привели к отказу нескольких иностранных производителей поставлять оборудование для аварийно-спасательного судна, которое строится на керченском судостроительном заводе «Залив».

Наконец, санкционное давление со стороны США сказалось и на планах зарубежных компаний по инвестициям в российскую экономику. Американский транснациональный концерн *Halliburton* отказался²⁰ от сделки по покупке пермского производителя оборудования для нефтедобычи «Новомет». Итальянский энергетический концерн *Eni* приостановил²¹ совместное с Роснефтью бурение в Черном море. В свою очередь, китайские инвесторы во главе с *Fosun*, которые готовились приобрести 10% российского золотодобытчика «Полюс», также вышли из сделки из-за опасений возможных санкций²².

¹⁵ Твиттер Дмитрия Рогозина. URL: <https://twitter.com/Rogozin/status/948936833290956801>

¹⁶ Рогозин сообщил о создании штаба для работы оборонки под санкциями // РБК. 08.01.2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/08/01/2018/5a5351f19a7947ec9910d67a>

¹⁷ Промсвязьбанк поставят на оборонку // Коммерсант. 18.01.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3523063>

¹⁸ Helsingin telakka saamassa uuden omistajan – Ylen tietojen mukaan ostajaehdokas on eurooppalainen monialakonserni Kermes. 21.01.2018. URL: <https://yle.fi/uutiset/3-10033594>

¹⁹ Финская *Wärtsilä* отказалась поставлять генераторы в Крым из-за санкций // РБК. 15.01.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/15/01/2018/5a5c7a349a79472ea9e23e94>

²⁰ США отказались от российского оборудования // Коммерсант. 26.01.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3529362>

²¹ Eni заявила о приостановке проекта с «Роснефтью» из-за санкций // РБК. 24.01.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/24/01/2018/5a68a1ca9a7947162b86e404>

²² Termination of Agreement with Fosun // Polyus. 15.01.2018. URL: <http://polyus.com/en/media/press-releases/termination-of-agreement-with-fosun/>

Санкции против Ирана

США настаивают²³ на необходимости модификации Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), благодаря которому были разрешены основные спорные моменты, связанные с иранской ядерной программой и, соответственно, международными санкциями в отношении Ирана. Президент США Д. Трамп продлил²⁴ приостановку санкций США в отношении страны на 120 дней, заявив, что страны ЕС должны оказать давление на Иран, чтобы исправить недостатки соглашения. В противном случае американская сторона пригрозила выходом из СВПД и возвращением санкций в полном объеме. В свою очередь, Европейский союз призвал²⁵ США сохранить свое участие в СВПД, поскольку достигнутое соглашение является лучшим из возможных и позволяет сохранить международный контроль над иранской ядерной программой.

Ранее Министерство финансов США включило в санкционный список пять иранских компаний, причастных к разработке баллистических ракет²⁶. Под ограничения попали компании «Шахид Харрази Индастриз» (*Shahid Kharrazi Industries*), «Шахид Санихани Индастриз» (*Shahid Sanikhani Industries*), «Шахид Могаддам Индастриз» (*Shahid Moghaddam Industries*), «Исследовательский центр «Шахид Эслами» (*Shahid Eslami Research Center*) и «Шахид Шустари Индастриз» (*Shahid Shustari Industries*). Все они входят в иранскую промышленную группу «Шахид Бакери» (*Shahid Bakeri*).

Помимо споров вокруг ядерной и ракетной программы Ирана, США внесли в санкционный список пять физических лиц и девять организаций за причастность к нарушениям прав человека в Ирана, а также к ракетной программе Тегерана²⁷. В список, в частности, внесен аятолла С. Лариджани, который является главой судебной системы

²³ AP Interview: Tillerson eyes fix to keep US in Iran deal // AP. 06.01.2018.

URL: <https://apnews.com/938283034b7d490e9e9675a841b03fb9>

²⁴ Trump will extend Iran sanctions relief, keeping Obama-era nuclear deal alive—for now // CNBC. 12.01.2018.

URL: <https://www.cnbc.com/2018/01/12/trump-will-extend-iran-sanctions-relief-keeping-obama-era-nuclear-deal-alive--for-now.html>

²⁵ European powers urge Trump to preserve Iran nuclear deal // Reuters. 11.01.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-eu/call-out-iran-but-keep-nuclear-deal-germany-says-to-u-s-idUSKBN1F00XN>

²⁶ Non-proliferation Designations; Iran Designations; Counter Terrorism Designations and Designation Removal; Kingpin Act Designation Removal and Designation Update // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 04.01.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180104.aspx>

²⁷ Iran Designations, Non-proliferation Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 12.01.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180112.aspx>

Ирана и братом спикера иранского парламента А. Лариджани. Фигурантам санкционного списка запрещается въезд в США, а их возможные активы на американской территории замораживаются.

Санкции против КНДР

На фоне заявлений руководства КНДР о готовности к прямым переговорам с Сеулом, ЕС расширил санкции в отношении страны²⁸. Согласно документам в черный список ЕС попало Министерство по делам армии Северной Кореи, а также 16 физических лиц, имена которых не раскрываются. На территории Евросоюза активы данных лиц будут заморожены и в их отношении также будут введены ограничения на въезд в страны союза. Таким образом, как отмечается в сообщении Совета ЕС, с учетом новых ограничительных мер против Северной Кореи в санкционных списках Евросоюза числятся 41 физическое лицо и десять организаций. Еще 79 человек и 54 организации попали в санкционные списки ООН.

США также предприняли аналогичные действия, включив в свой санкционный список ряд физических и юридических лиц²⁹. В число попавших под санкции юридических лиц вошли северокорейские и китайские организации, в том числе Министерство нефтяной промышленности КНДР. Среди физических лиц, попавших под санкции несколько человек, работающих на северокорейские компании в России. В список входит гражданка России и ЮАР Ирина Хуиш (девичья фамилия Бурлова). По данным Министерства финансов США, она имеет отношение к компании *Velmur Management*.

Помимо санкций непосредственно в отношении КНДР в США появилась информация о том, что китайские³⁰ и российские³¹ компании и суда осуществляли экспорт угля из КНДР в обход санкций ООН.

²⁸ Council Implementing Regulation (EU) 2018/12 of 8 January 2018 implementing Regulation (EU) 2017/1509 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea // EUR-Lex. 08.01.2018.

URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.004.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2018:004:TOC

²⁹ North Korea Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 24.01.2018.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180124.aspx>

³⁰ Six Chinese Ships Covertly Aided North Korea. The U.S. Was Watching // The Wall Street Journal. 19.01.2018.
URL: https://www.wsj.com/articles/six-chinese-ships-covertly-aided-north-korea-the-u-s-was-watching-1516296799?mod=fox_australian

³¹ Exclusive: Despite sanctions, North Korea exported coal to South, Japan via Russia - intelligence sources // Reuters. 26.01.2018.
URL: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-coal-russia/exclusive-despite-sanctions-north-korea-exported-coal-to-south-and-japan-via-russia-intelligence-sources-idUSKBN1FE35N>

В частности, по информации агентства *Reuters*, уголь доставлялся в российские порты Находка и Холмск, где его грузили на суда, которые затем переправляли его в Южную Корею и Японию. По данным издания, часть груза была доставлена в эти азиатские страны в октябре минувшего года. Источник в органах безопасности США подтвердил агентству эту информацию и отметил, что торговля углем через Россию продолжается. Президент США Д. Трамп обвинил³² Россию в помощи КНДР по преодолению санкций. В свою очередь, российские официальные представители опровергли факт нарушения российскими физическими и юридическими лицами международных ограничений в отношении КНДР³³.

Санкции против Венесуэлы

США ввели³⁴ санкции против четырех государственных служащих Венесуэлы. В санкционный список попали Герардо Хосе Искуердо Торрес, должность которого указана как государственный министр по вопросам новых границ мира (*State Minister for the New Border of Peace*), командующий столичной оперативной зоной вооруженных сил страны Фабио Энрике Саварсе Пабон, бывший губернатор штата Боливар Франциско Ранхель Гомес и губернатор штата Арагуа Родольфо Клементе Марко Торрес. Аналогичные действия в отношении ряда высокопоставленных лиц страны принял и Европейский союз³⁵.

Другие санкционные режимы

США ввели санкции против четырех граждан Афганистана и двух граждан Пакистана, обвиняемых в связях с движением «Талибан» (запрещенная в России организация) и террористической группи-

³² Exclusive: Trump accuses Russia of helping North Korea evade sanctions; says U.S. needs more missile defense // *Reuters*. 17.01.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-exclusive/exclusive-trump-says-russia-helping-north-korea-skirt-sanctions-pyongyang-getting-close-on-missile-idUSKBN1F62KO>

³³ Посольство России опровергло данные о покупке угля у КНДР в обход санкций // РБК. 26.01.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/business/26/01/2018/5a6ae9079a7947e0ca518faf?from=main>

³⁴ Venezuela Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 05.01.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180105.aspx>

³⁵ Council Implementing Regulation (EU) 2018/88 of 22 January 2018 implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela // EUR-Lex. 22.01.2018.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2018.016.01.0006.01.ENG&toc=OJ:L:2018:016I:TOC>

ровкой «Сеть Хаккани»³⁶. По данным Минфина США, все они участвовали в нападениях на войска антитеррористической коалиции во главе с США, контрабанде людей и финансировании этих террористических групп. По данным американского Минфина, афганцы Абдул Самед Сани, Абдул Кадир Басир Абдул Базир, Хафиз Мухаммед Попалзай и Маулави Инайатулла поддерживали «Талибан». Пакистанцы Факир Мухаммед и Гула Хан Хамиди были связаны с «Сетью Хаккани».

Февраль 2018 г.

Санкции против России

Публикация так называемого «Кремлевского доклада» в конце января оставила больше вопросов, чем ответов, что вызвало большое количество комментариев со стороны американских политических деятелей, журналистов и экспертов в адрес Министерства финансов. Вопросы были вызваны не только включением всех высших должностных лиц Российской Федерации в список потенциальных объектов санкций, но и практических всех представителей крупного бизнеса, а также тем, что конкретных ограничительных мер не последовало.

В ответ, официальные представители Минфина США заявили³⁷, что представленный документ является лишь небольшой частью доклада, а основная часть держится в секрете, чтобы предотвратить бегство возможных адресатов санкций из активов. Тем не менее это не помогло избежать жесткой критики со стороны части политической элиты, потребовавшей принять жесткие меры в отношении фигурантов «кремлевского списка»³⁸. В конечном итоге ряд высокопоставленных политиков, включая государственного секретаря Р. Тиллерсона³⁹ и министра финансов С. Мнучина⁴⁰ объявили о том, что новые санкции в отношении России и российских физических и юридиче-

³⁶ Treasury Sanctions Taliban and Haqqani Network Financiers and Facilitators // U.S. Department of the Treasury. Press Releases. 25.01.2018.

URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0265>

³⁷ U.S. Treasury Defends Russian Billionaires' List Against Critics // Bloomberg. 01.02.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-01/u-s-treasury-defends-russian-billionaires-list-against-critics>

³⁸ Democratic senators pressure Trump on Russia sanctions // Politico. 12.02.2018.

URL: <https://www.politico.com/story/2018/02/12/democratic-senators-pressure-trump-on-russia-sanctions-406911>

³⁹ Rex Tillerson opens up in rare, wide-ranging interview // CBS. 60 Minutes. 18.02.2018.

URL: <https://www.cbsnews.com/news/rex-tillerson-secretary-of-state-60-minutes-interview/>

⁴⁰ Mnuchin Says New Sanctions Against Russia Are Coming in 'Weeks' // Bloomberg. 23.02.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-23/mnuchin-says-new-sanctions-against-russia-are-coming-in-weeks>

ских лиц последуют в течение нескольких недель. Санкционное законодательство предусматривает широкий набор инструментов для усиления санкционного давления на страну. Однако вероятнее всего, новые санкции будут направлены против конкретных физических и юридических лиц⁴¹, поскольку по мнению американской стороны широкомасштабные санкции в отношении российского государственного долга будут иметь крайне негативные последствия для мировой экономики, в том числе и для США⁴².

Помимо «кремлевского списка» продолжается обсуждение введения санкций в отношении России из-за предполагаемого вмешательства в выборы, а также ряда кибератак, в т.ч. и с применением вируса *NotPetya*⁴³. Обсуждения новых ограничительных мер в особенности активизировались после публикации 16 февраля специальным прокурором Р. Мюллером обвинительного заключения⁴⁴ в отношении 13 россиян по делу о вмешательстве в президентские выборы в США в 2016 г. Помимо физических лиц под обвинение также попали организация «Агентство интернет-расследований» и две компании «Конкорд менеджмент» и «Конкорд кейтеринг», возглавляемые Е. Пригожиным.

США также продолжают консультации со странами, которые стремятся приобрести российские системы вооружений, по вопросу о возможных санкционных рисках данных сделок⁴⁵. Принятый ранее «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) также включает ограничительные меры в отношении российского оборонно-промышленного комплекса. При этом, учитывая глобальный характер санкционных мер США, под ограничительные меры могут попасть и покупатели российских систем вооружений.

На фоне последовательных заявлений представителей правительства США о дальнейшем расширении санкционного давления на Россию, примечательным стало заявление министра иностранных дел ФРГ З. Габриэля на очередной Мюнхенской конференции по вопросам безопасности. З. Габриэль выдвинул идею о возможности смяг-

⁴¹ Mnuchin Says U.S. Won't Target Russian Debt With Sanctions // Bloomberg. 06.02.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-06/mnuchin-says-u-s-won-t-target-russian-debt-with-sanctions>

⁴² U.S. Department of Treasury Report.

URL: <https://assets.bwbx.io/documents/users/1qjWHBFdfxIU/r5nYIUF7jwuU/v0>

⁴³ США рассматривают введение новых санкций в отношении России // Reuters. 22.02.2018. URL: <https://ru.reuters.com/article/topNews/idRUKCN1G60L0-ORUTP>

⁴⁴ Case 1:18-Cr-00032-Dlf in The United States District Court for the District of Columbia. 16.02.2018. URL: <https://www.justice.gov/file/1035477/download>

⁴⁵ S-400 füzeleri Türkiye'ye ABD yaptırımı getirir mi? // BloombergHT. 16.02.2018.

URL: <https://businessht.bloomberght.com/ekonomi/haber/1840707-s-400-fuzeleri-turkiye-ye-abd-yaptirimi-getirir-mi>

чения антироссийских санкций со стороны ЕС, в случае, если будет найден приемлемый вариант размещения миротворческих сил на Востоке Украины⁴⁶, тем самым развив тезис своего предшественника на посту, а ныне федерального Президента Германии Ф.-В. Штайнмайера о возможной синхронизации смягчения и отмены ограничительных мер с исполнением конкретных пунктов Минских соглашений. Хотя заявление З. Габриэля и подверглось жесткой критике⁴⁷ со стороны партнеров СДПГ по правящей коалиции – блока ХДС/ХСС, тем не менее сам факт подобной дискуссии внутри правящего коалиции ключевой страны в ЕС говорит о разных траекториях санкционной политики в отношении России со стороны США и Европейского союза.

Реакция России

Несмотря на крайне широкий охват т.н. «кремлевского списка» и первоначальное недоумение, официальные представители Российской Федерации продемонстрировали весьма сдержанную реакцию на данное событие. Хотя некоторые заявления и свидетельствовали об озабоченности⁴⁸ возможными дальнейшими шагами Вашингтона в направлении усиления санкций, гораздо более серьезно российские представители отреагировали на публикацию обвинительного заключения специального прокурора Р. Мюллера, пообещав⁴⁹ возможные зеркальные меры в отношении США.

Примечательным стало продолжение⁵⁰ переговоров между компанией *Schlumberger* и Федеральной антимонопольной службой (ФАС) РФ по поводу приобретения буровой компании *Eurasia Drilling*. Ранее *Schlumberger* и акционеры *Eurasia Drilling* достигли соглашения о покупке контрольного пакета акций последней, однако ФАС настаивает на необходимости гарантий со стороны *Schlumberger*, что операционная деятельность *Eurasia Drilling* не пострадает в случае эскалации санкционного давления со стороны США.

⁴⁶ 'Bad guy' Russia emerges as central player in Western diplomacy // Reuters. 18.02.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-usa-russia/bad-guy-russia-emerges-as-central-player-in-western-diplomacy-idUSKCN1G20UB>

⁴⁷ Vom Draußenminister zum letzten Star der SPD // Bild. 17.02.2018.

URL: <https://www.bild.de/politik/inland/sigmar-gabriel/vom-draussenminister-zum-letzten-star-der-spd-54844520.bild.html>

⁴⁸ В Кремле рассказали о необходимости «быть начеку» из-за поведения США // РБК. 01.02.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/01/02/2018/5a72d7d29a7947f8ae7a58f7>

⁴⁹ В МИДе заявили о готовности дать ответ США на санкции по «списку Мюллера» // РБК. 21.02.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a8d26289a7947ddf5785599>

⁵⁰ Schlumberger отправила в ФАС новое ходатайство о покупке Eurasia Drilling // РБК. 08.02.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a7c72009a79478393a748c4>

Санкции против Китая

Американские конгрессмены внесли⁵¹ на рассмотрение Конгресса США законопроект, запрещающий органами государственной власти использование оборудования или взаимодействия с компаниями, которые предоставляют услуги связи и используют оборудование китайских компаний *Huawei* и *ZTE*. В свою очередь, руководители разведывательного сообщества США также рекомендовали⁵² гражданам США отказаться от использования оборудование китайских производителей. Ранее *ZTE* и *Huawei* уже попадали под пристальное внимание американских властей, в связи с поставками оборудования в Иран.

Санкции против КНДР

США ввели в отношении 27 судоходных и транспортных компаний и 28 судов из Китая, КНДР, Сингапура, Тайваня и других стран за нарушение режима международных санкций в отношении КНДР⁵³. Ранее США обвинили ряд китайских и российских компаний, судов и отдельных граждан в причастности к экспорту угля из КНДР в обход ограничительных мер. При этом официальные представители Китая раскритиковали санкции в отношении китайский физических и юридических лиц⁵⁴.

Помимо этого, Президент США Д. Трамп объявил о скором введении новых более жестких санкций в отношении КНДР, которые будут затрагивать более чем 56 транспортных компаний⁵⁵, которые по мнению американских властей позволяют северокорейскому режиму избегать последствий международных санкций. Параллельно с этим, вице-президент США М. Пенс заявил об открытости к переговорам с КНДР при сохранении дальнейшего санкционного давления⁵⁶.

⁵¹ S. 2391 - A Bill to prohibit the United States Government from using or contracting with an entity that uses certain telecommunications services or equipment, and for other purposes. 07.02.2018. URL: <https://www.congress.gov/115/bills/s2391/BILLS-115s2391is.pdf>

⁵² The FBI, CIA and NSA say American citizens shouldn't use Huawei phones // CNN. 14.02.2018. URL: <https://money.cnn.com/2018/02/14/technology/huawei-intelligence-chiefs/index.html>

⁵³ North Korea Designations; Publication of North Korea Vessel Advisory // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 23.02.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180223.aspx>

⁵⁴ Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Remarks // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 24.02.2018.

URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1537359.shtml

⁵⁵ Donald Trump announces 'largest ever' North Korea sanctions // The Telegraph. 23.02.2018. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/02/23/trump-announce-largest-ever-north-korea-sanctions/>

⁵⁶ Пенс рассказал о смене тактики США по взаимодействию с КНДР // РБК. 12.02.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a80fe9d9a79477a78d3315f>

Другие санкционные режимы

Совет Европейского союза продлил⁵⁷ на один год действие оружейного эмбарго в отношении Белоруссии и индивидуальные санкции в отношении четырех человек. Ограничения включают эмбарго на оружие и товары, которые могут использоваться для «внутренних репрессий», а также заморозку средств и запрет на въезд на территорию союза четырех человек, причастных к делу о нерасследованном исчезновении двух оппозиционных политиков, одного бизнесмена и одного журналиста в 1999 и 2000 гг.

Кроме того, Совет ЕС продлил ограничение на экспорт оборудования по биатлону в республику, на которое должны предварительно выдавать разрешение национальные уполномоченные органы на индивидуальной основе. Ограничение на поставку спортивных винтовок и спортивных пистолетов было введено с учетом процедур авторизации.

Март 2018 г.

Санкции против России

Ключевым событием марта, связанным с возможным введением санкций в отношении России, стало отравление бывшего полковника ГРУ С. Скрипаля и его дочери Ю. Скрипаль 4 марта в Солсбери. Примечательно, что сразу же после отравления неизвестным веществом, позднее идентифицированном британской стороной как А-234 (т.н. «Новичок») британские официальные лица поспешили выдвинуть ряд обвинений в отношении Москвы⁵⁸. Позднее, не добившись ответа на выдвинутый ультиматум, Великобритания, США, НАТО, Украина, а также ряд стран ЕС объявили⁵⁹ о высылке российских дипломатов, на что был получен симметричный ответ со стороны России. Хотя в данный момент никаких других ограничительных мер в отношении РФ не принято, премьер-министр Великобритании Т. Мэй объявила о возможной заморозке российских государственных активов в британских банках. США в свою очередь также объявили о возможности

⁵⁷ Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year // European Council. Council of the European Union. Press Release. 23.02.2018.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/belarus-eu-prolongs-arms-embargo-and-sanctions-against-4-individuals-for-one-year/>

⁵⁸ Britain warns Russia over double agent's mysterious illness // Reuters. 05.03.2018.

URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-russia/britain-threatens-to-pull-out-of-world-cup-if-russia-behind-spys-mysterious-illness-idUKKBN1GH2V6>

⁵⁹ Russia threatens retaliation after Britain expels 23 diplomats // The Guardian. 14.03.2018.

URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/14/may-expels-23-russian-diplomats-response-spy-poisoning>

введения санкций в отношении России, в связи с предполагаемым применением запрещенного химического оружия⁶⁰.

Параллельно с обвинением России в отравлении в Солсбери, официальные лица Великобритании заявили⁶¹, что страна примет свой вариант «Закона Магнитского» (*Global Magnitsky Act*), который так же, как и оригиналный документ США будет направлен на ограничение въезда и блокировку активов тех россиян, которых подозревают в нарушении прав человека. По заявлению главы британского МИД Б. Джонсона, под ограничения попадут 49 человек, которые уже находятся в санкционном списке США по аналогичному закону.

США⁶² и ЕС⁶³ ожидаемо продлили срок действия санкций в отношении России, введенных в связи с украинским кризисом. Срок действия санкций США продлен на один год, в то время как срок действия санкций ЕС продлен на полгода до 15 сентября. Продление ограничений в рамках «украинского пакета» уже стало своеобразной традицией, поскольку по заявлениям официальных представителей США и ЕС поводов к отмене ограничений до сих пор нет. При этом ряд американских официальных лиц сделал заявления о том, что дальнейшее усиление санкций в отношении России должно произойти в скором времени⁶⁴.

Одной из дополнительных потерь месяца стало объявление американским нефтегазовым гигантом *ExxonMobil* о своем решении

⁶⁰ Госдеп заявил о возможности введения новых санкций из-за «дела Скрипаля» // РБК. 15.03.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5aaacf229a7947ee60a5ae1f?story=5aa7c7349a79474bd586e5e5>

⁶¹ Corrupt Russians face UK visa ban under British version of ‘Magnitsky Act’ // The Telegraph. 11.03.2018.

URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/10/corrupt-russians-face-uk-visa-ban/>

⁶² Executive Order on the President’s Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine // The White House. 02.03.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-presidents-continuation-national-emergency-respect-ukraine/>

⁶³ EU prolongs sanctions over actions against Ukraine’s territorial integrity until 15 September 2018 // European Council. Council of the European Union. Press Release. 12.03.2018.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/12/eu-prolongs-sanctions-over-actions-against-ukraine-s-territorial-integrity-until-15-september-2018/>

⁶⁴ DNI Coats Thinks Sanctions on Russia Are Coming Next Week // CNSNews.com. 06.03.2018.

URL: <https://www.cnsnews.com/news/article/susan-jones/dni-coats-thinks-sanctions-russia-are-coming-next-week> ;

Хантсман не исключил заморозки российских активов в США // РБК. 29.03.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/03/2018/5abc90709a7947df09a5f77a> ; 140 House Dems urge Trump to impose Russia sanctions // The Hill. 12.03.2018.

URL: <https://thehill.com/homenews/house/378002-140-house-dems-urge-trump-to-impose-russia-sanctions> ;

Минфин США заявил о планах продолжить давление на Россию // РБК. 10.03.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/03/2018/5aa306c79a794796df01b3d9>

выйти из совместных проектов с «Роснефтью»⁶⁵. Во многом это связано в первую очередь с тем, что несмотря на стратегическое значение *ExxonMobil* для США, из 10 российских проектов компании только проект «Сахалин-1» избежал попадания в санкционные списки. При этом энергетический гигант *BP* сообщил, что не собирается отказываться от партнерства с «Роснефтью», несмотря на санкции⁶⁶.

Также стоит отметить продолжающуюся дискуссию в США по поводу возможности введения санкций в отношении газопровода «Северный поток-2». В частности, группа американских сенаторов призвала⁶⁷ Министерство финансов и Государственный департамент США заблокировать данный проект. В свою очередь представители Государственного департамента США допустили возможность введения санкций в отношении компаний, участвующих в данном проекте⁶⁸.

Министерство финансов США также опубликовало дополнения к санкционному списку в отношении России⁶⁹. Ограничения были введены в отношении 13 российских граждан, обвиняемых специальным прокурором Р. Мюллером во вмешательстве в выборы президента США в 2016 г. Кроме того, в санкционный список были включены само Агентство интернет-расследований, а также его дочерние компании. Кроме того, в санкционный список снова были включены Главное управление Генерального штаба РФ и Федеральная служба безопасности России, а также их руководство.

Санкции против Ирана

США ввели санкции в отношении девяти граждан Ирана и организации «Институт Мабна»⁷⁰. Против них выдвинуты обвинения в совершении кибератак с 2013 г. По информации *Reuters*, данной групп-

⁶⁵ Annual Report Pursuant to Section 13 or 15(D) of the Securities Exchange Act of 1934 for the fiscal year ended December 31, 2017 // United States Securities and Exchange Commission. 28.02.2018.

URL: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/34088/000003408818000015/xom10k2017.htm>

⁶⁶ Британская ВР исключила отказ от партнерства с «Роснефтью» из-за санкций // РБК. 07.03.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5a9f0f689a794799a7602dcf>

⁶⁷ Daily on Energy: Perry says renewables are part of his energy agenda // Washington Examiner. 16.03.2018.

URL: <https://www.washingtonexaminer.com/daily-on-energy-perry-says-renewables-are-part-of-his-energy-agenda>

⁶⁸ Госдеп допустил санкции против работающих с «Северным потоком-2» компаний // РБК. 20.03.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/03/2018/5ab16cec9a794778f9beef1a>

⁶⁹ CAATSA - Russia-related Designations; Cyber-related Designations and Designations Updates; Russia/Ukraine-related Designations Updates; Issuance of Cyber-related General License 1A; Updated FAQs // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 15.03.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180315.aspx>

⁷⁰ Cyber-related Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 23.03.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180323.aspx>

пой лиц было похищено свыше 31 Тб данных, включающих себя данные исследований (в т.ч. и относящихся к интеллектуальной собственности) 144 университетов в США и 176 университетов из 21 стран мира⁷¹.

Европейский союз и США продолжают переговоры по вопросам модификации Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД). Американская сторона настаивает на заключении нового соглашения, которое также будет включать вопросы ракетной программы Ирана. Кроме того, США также продлили⁷² на год санкции в отношении страны в связи с ракетной программой.

В свою очередь ЕС настаивает на сохранении в основных чертах действующего соглашения, предлагая при этом сделать ряд косметических дополнений, что не устраивает ни американскую, ни иранскую стороны.

Другие санкционные режимы

ЕС ввел санкции против трех ученых и высокопоставленного военно-го по подозрению в разработке и использовании химического оружия против гражданского населения в Сирии⁷³.

Апрель 2018 г.

Санкции против России

США ввели новые санкции в отношении 24 российских физических и 15 юридических лиц. Данные ограничения стали первыми санкциями, основанными на выпущенном в январе «Кремлевском докладе»⁷⁴. Наиболее серьезно от данных ограничений пострадал холдинг «Русал», что вылилось в сообщение о возможном дефолте компании

⁷¹ U.S. charges, sanctions Iranians for global cyber attacks on behalf of Tehran // Reuters. 23.03.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-cyber-iran/u-s-charges-sanctions-iranians-for-global-cyber-attacks-on-behalf-of-tehran-idUSKBN1GZ22K>

⁷² Notice Regarding the Continuation of the National Emergency with Respect to Iran // The White House. 12.03.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-iran-2/>

⁷³ Use of chemical weapons in Syria: EU adds 4 persons to sanctions list // European Council. Council of the European Union. Press Release. 19.03.2018.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/19/use-of-chemical-weapons-in-syria-eu-adds-4-persons-to-sanctions-list/>

⁷⁴ Ukraine-/Russia-related Designations and Identification Update; Syria Designations; Kingpin Act Designations; Issuance of Ukraine-/Russia-related General Licenses 12 and 13; Publication of New FAQs and Updated FAQ // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 06.04.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180406.aspx>

и падении стоимости акций на 41%. Помимо «Русала» в санкционном списке оказался ряд структур О. Дерипаски (группа «Базовый элемент») и В. Вексельберга (группа «Ренова»), а также несколько высокопоставленных государственных служащих и руководителей государственных компаний.

В соответствии с генеральной лицензией Министерства финансов США⁷⁵ все американские держатели акций и других ценных бумаг компаний обязаны продать их до 7 мая, а также завершить⁷⁶ все операции с попавшими под санкции компаниями до 5 июня. В случае же, если физическое лицо, находящееся под санкциями, и являющееся собственником компании согласится снизить свою долю ниже 50%, это может быть рассмотрено в качестве причины для снятия санкций с указанных юридических лиц.

Новые санкции США в отношении российских физических и юридических лиц оказались весьма болезненными, в частности привели к резкому падению курса российской валюты. В то же самое время, несмотря на активное давление внутри страны, администрация Д. Трампа выступила с заявлением о том⁷⁷, что новые санкции в отношении России в ближайшее время введены не будут.

На фоне жестких санкционных мер в отношении России министр обороны США Дж. Мэттис обратился⁷⁸ к Государственному департаменту с просьбой сделать исключение из закона *CAATSA* для некоторых стран-покупателей российских систем вооружений (Вьетнам, Индия, Индонезия). Причиной подобного обращения стало в том числе желание американских властей подтолкнуть традиционных покупателей российских вооружений перейти к закупке аналогичных систем в США.

⁷⁵ Ukraine Related Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 589. General License No. 13 Authorizing Certain Transactions Necessary to Divest or Transfer Debt, Equity, or Other Holdings in Certain Blocked Persons // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 06.04.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_gl13.pdf

⁷⁶ Ukraine Related Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 589. General License No. 12 Authorizing Certain Activities Necessary to Maintenance or Wind Down of Operations or Existing Contracts // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 06.04.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_gl12.pdf

⁷⁷ Trump puts the brakes on new Russian sanctions, reversing Haley's announcement // The Washington Post. 16.04.2018.

URL: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-puts-the-brake-on-new-russian-sanctions-reversing-haleys-announcement/2018/04/16/ac3ad4f8-417f-11e8-8569-26fdab404c7_story.html?utm_term=.c6687c19e69e

⁷⁸ Department of Defense Budget Posture // U.S. Senate Committee on Armed Services. 26.04.2018.

URL: <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/18-04-26-department-of-defense-budget-posture>

В свою очередь, правительство ФРГ намерено обратиться к администрации США с просьбой сделать исключение из новых американских санкций для немецких компаний⁷⁹. Несмотря на жесткость принятых мер, возможности для исключения действующих контрактов между российскими и немецкими компаниями существует.

Реакция России

Новые санкции США вызвали резко негативную реакцию Москвы. В Государственную Думу РФ был внесен законопроект «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»⁸⁰. Законопроект предусматривает ограничение или введение запрета на импорт нескольких видов товаров (в частности, лекарств, сельхозпродукции, сырья, алкоголя и табака) из США или стран, поддержавших антироссийские санкции. Документ также допускает запрет на сотрудничество с этими странами в некоторых областях. При этом законопроект подвергся ряду критических замечаний, как со стороны Совета Федерации, так и со стороны представителей российского бизнеса⁸¹. В частности, особую озабоченность вызвал возможный запрет на импорт лекарственных препаратов, а также экспорт титана и другого оборудования. Жесткость возможных ответных мер также будет зависеть от позиции Европейского союза по поводу присоединения к новым антироссийским санкциям.

Помимо ответных мер, ряд российских высокопоставленных лиц заявили о возможных мерах по преодолению последствий новых санкций со стороны США. В частности, председатель Правительства РФ Д. Медведев поручил проработать вопрос о поддержке компаний, попавших под новые санкции США⁸². В качестве возможных мер были предложены целевые закупки продукции данных компаний⁸³. В свою очередь, глава Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохин предложил создать структуру, аналогичную Управ-

⁷⁹ Germany to Push for Exemptions From U.S. Sanctions on Russia // The Wall Street Journal. 18.04.2018.

URL: <https://www.wsj.com/articles/germany-to-push-for-exemptions-on-u-s-sanctions-on-russia-1524047030>

⁸⁰ Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств».

URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102471134>

⁸¹ Совфед поддержит закон о контранакциях без серьезных поправок // РБК. 27.04.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2018/5ae2f31c9a7947620caf3a41>

⁸² Медведев поручил разработать ответ на санкции США и меры поддержки подавших под них компаний // Интерфакс. 09.04.2018. URL: <https://www.interfax.ru/russia/607581>

⁸³ Мантуров: поддержим подавшие под санкции компании // Вести. Экономика. 18.04.2018. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/100508>

лению по контролю над иностранными активами (*Office of Foreign Assets Control*) Министерства финансов США⁸⁴. Предполагается, что новая структура будет работать над мерами реагирования на новые ограничения со стороны США и ЕС.

Санкции против Ирана

Премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху в своем выступлении 30 апреля заявил, что Иран нарушает условия «ядерной сделки», заключенной в 2015 г. и тайно продолжает разработку ядерного оружия⁸⁵. Данное заявление прозвучало на фоне выступления министра иностранных дел Ирана М. Дж. Зарифа о том, что в случае выхода США из соглашения и возвращения санкций, Иран возобновит свою ядерную программу в ускоренном темпе⁸⁶.

Иранские власти приняли⁸⁷ решение отказаться от использования доллара США в своих международных расчетах, перейдя на расчеты в евро. Решение правительства Ирана подразумевает, что все министерства, государственные организации и компании должны использовать евро вместо доллара в своих отчетах, информационных и финансовых данных. Центральному банку Ирана отныне придется устанавливать курс риала по отношению к евро. Во многом это связано с проблемами с реализацией Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) или т.н. «иранской ядерной сделки», что может привести к возвращению санкций со стороны США в отношении Ирана.

Санкции против КНДР

Министры финансов стран G7 заявили⁸⁸ о продолжении политики санкционного давления на Северную Корею. Помимо традиционной озабоченности развитием ракетной и ядерной программ КНДР, страны «Большой семерки» отдельно отметили попытки Северной Кореи избежать международных санкций и получить доступ к международной финансовой системе в обход ограничений.

⁸⁴ Шохин рассказал Медведеву об идее отвечающего на санкции США «Контрофака» // РБК. 18.04.2018. URL:<https://www.rbc.ru/politics/18/04/2018/5ad71dde9a7947cad75fa043>

⁸⁵ Netanyahu: Iran Nuclear Deal Is Based on Lies – Here's the Proof // Haaretz. 30.04.2018. URL: <https://www.haaretz.com/israel-news/pm-expected-to-reveal-how-iran-cheated-world-on-nuke-program-1.6045300>

⁸⁶ Iran "ready" to resume nuke program if US leaves deal, foreign minister warns // CBS News. 20.04.2018. URL: <https://www.cbsnews.com/news/iran-ready-to-resume-nuke-program-if-us-leaves-deal-foreign-minister-warns/>

⁸⁷ Cabinet replaces dollar with euro in currency-related affairs/Central Bank required to constantly report, manage the value of rial against euro // Official website of the President of the Islamic Republic of Iran. 18.04.2018. URL: <http://president.ir/en/103946>

⁸⁸ G7 Finance Ministers Joint Statement on North Korea. Press Release // U.S. Department of the Treasury. 18.04.2018. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0350>

Май 2018 г.

Санкции против России

По словам заместителя министра финансов США С. Манделкер, Вашингтон готов ввести новые санкции в отношении России⁸⁹. Новые ограничения могут затронуть так называемых «олигархов» и лиц, «приближенных к Президенту РФ В. Путину», которые, по мнению американской стороны, «получают выгоду от дестабилизирующей политики России». Ранее сообщалось о том, что администрация президента США Д. Трампа приостановила введение санкций в отношении лиц, упомянутых в т.н. «Кремлевском докладе». На фоне этого, американское рейтинговое агентство *Moody's* сообщило, что ужесточение санкций в отношении России по «иранскому сценарию» маловероятно⁹⁰.

Министерство финансов США выпустило новую генеральную лицензию №13A, взамен принятой в апреле генеральной лицензии №13 в отношении российских компаний *En+*, ГАЗ и *UC RUSAL*⁹¹. Документ продлевает срок продажи активов компаний инвесторами до 6 июня 2018 г., хотя до этого срока истекал 7 мая. Помимо этого, была также выпущена новая генеральная лицензия №12B, предписывающая партнерам и контрагентам компаний расторгнуть все контракты и другие сделки с компаниями, попавшими в апрельский санкционный список до 5 июня⁹².

Комментируя санкции в отношении *UC RUSAL* министр финансов США С. Мнучин заявил, что у США нет целей добиться разорения *UC RUSAL*⁹³. Основной причиной введения санкций является контроль данной компании со стороны О. Дерипаски, имя которого упомянуто в «Кремлевском докладе», и который, по мнению властей США, является лицом, близким к российскому руководству.

⁸⁹ Минфин США заявил о готовности к новым санкциям против России // РБК. 15.05.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/05/2018/5afaf2f39a79473a842f9c71>

⁹⁰ В *Moody's* сочли маловероятными санкции против России по иранскому образцу // РБК. 16.05.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/05/2018/5afc259d9a79470b84e3889d>

⁹¹ Ukraine Related Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 589. General License No. 13A Authorizing Certain Transactions Necessary to Divest or Transfer Debt, Equity, or Other Holdings in Certain Blocked Persons // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 01.05.2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_gl13a.pdf

⁹² Ukraine Related Sanctions Regulations 31 C.F.R. Part 589. General License No. 12B Authorizing Certain Activities Necessary to Maintenance or Wind Down of Operations or Existing Contracts // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 01.05.2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_gl12b.pdf

⁹³ U.S. Extends Steel Tariffs Relief for EU and Other Allies // Bloomberg. 01.05.2018. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-30/trump-keeps-allies-guessing-on-steel-tariffs-as-deadline-looms>

Минфин США допустил снятие санкций с компании, в случае, если О. Дерипаска снизит свою долю до 40%, тем самым утратив прямой контроль над группой компаний.

США также в очередной раз продлили⁹⁴ санкции в отношении «Рособоронэкспорта». По мнению американских властей, компания нарушила закон о нераспространении оружия массового уничтожения в отношении Сирии, Ирана и КНДР. Помимо «Рособоронэкспорта» под ограничения также попали 183-й гвардейский зенитный ракетный полк, Конструкторское бюро приборостроения в Туле, учебный центр зенитно-ракетных войск в Гатчине, Главное управление Генерального Штаба ВС РФ, 18-й Центральный НИИ Министерства обороны, Научно-производственный концерн БАРЛ⁹⁵.

Проект военного бюджета США на 2019 финансовый год также содержит ряд интересных положений касательно санкций в отношении российского оборонно-промышленного комплекса. В частности, предлагается наделить Президента США правом отложить введение санкций за покупки российских систем вооружений на 180 дней, в случае если покупатель обязуется в дальнейшем сократить зависимость от российского ОПК⁹⁶. Кроме того, в документ указано, что введение санкций против поставщиков комплектующих и другого оборудования для российских предприятий ОПК. Тем не менее предусмотрен и ряд исключений. В частности, президенту предлагаются дать право не включать в санкционный список тех, чья деятельность имеет крайне важное значение для американской национальной безопасности.

Помимо этого, Президент США Д. Трамп поручил⁹⁷ главе Государственного департамента США М. Помпео разработать план по введению санкций в отношении России за предполагаемое нарушение Договора о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД). Санкции мо-

⁹⁴ Imposition of Nonproliferation Measures Against Rosoboronexport, Including a Ban on U.S. Government Procurement // Federal Register. 09.05.2018.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/09/2018-09928/imposition-of-nonproliferation-measures-against-rosoboronexport-including-a-ban-on-us-government>

⁹⁵ Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Persons, Including a Ban on US Government Procurement // Federal Register. 10.05.2018.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/10/2018-10091/imposition-of-nonproliferation-measures-against-foreign-persons-including-a-ban-on-us-government>

⁹⁶ Overnight Defense: Inside the House's \$717B defense policy bill | Bill would authorize Trump's military parade, halt weapons sales to Turkey, allow sanctions waivers for allies with Russian weapons | SEALs discharged over drug use // The Hill. 04.05.2018.

URL: <https://thehill.com/policy/defense/overnights/386291-overnight-defense-inside-the-houses-717b-defense-policy-bill-bill>

⁹⁷ Presidential Memorandum for the Secretary of State, Secretary of the Treasury, Secretary of Defense, Secretary of Commerce, and the Director of National Intelligence // The White House. 16.05.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-secretary-treasury-secretary-defense-secretary-commerce-director-national-intelligence/>

гут быть введены против лиц, ответственных за отдачу приказов по неисполнению договора РСМД или содействующих этому процессу, а также против высокопоставленных членов российского правительства. Список лиц должен быть представлен в докладе. Среди возможных мер — блокирование активов в США, запрет на въезд и «любые другие ограничения, которые Президент сочтет подходящими».

Реакция России

Государственная Дума и Совет Федерации одобрили законопроект «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»⁹⁸. В соответствии с документом Президент может запретить ввоз отдельных товаров из других стран и приостанавливать сотрудничество с другими государствами и работающими под их юрисдикцией компаниями. Обязанность по составлению списка таких товаров возложена на Правительство РФ. Правительство также может предложить Президенту ограничить вывоз продукции из страны со стороны иностранных компаний. Ответные меры могут быть сняты в случае устранения обстоятельств, послуживших причиной введения ответных мер. Из первоначальной версии текста было исключено положение о том, что запрет может распространяться на импорт лекарств и других жизненно важных товаров, аналоги которых в России не производятся.

Помимо данного законопроекта в Государственную Думу был также внесен проект поправок в Уголовный кодекс РФ, предусматривающий ответственность за исполнение и участие в составлении санкций США и других иностранных государств⁹⁹. Изначально проект поправок предлагал только уголовную ответственность для физических лиц, предусматривающую до трех лет лишения свободы. Однако широкие формулировки относительно исполнения и участия в составлении новых санкций зарубежных стран привела к резко негативной реакции, поэтому в новой редакции законопроекта ответственность была разделена на уголовную и административную.

⁹⁸ Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации.

URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102471134>

⁹⁹ Закон о наказании за исполнение западных санкций дополнят штрафами // РБК. 23.05.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2018/5b0518f19a7947b31025d9ca> ;

Законопроект № 464757-7 «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в целях обеспечения реализации Федерального закона «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств») // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество».

URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/464757-7>

Санкции против Китая

Ключевой темой в ограничениях против Китая стал конфликт вокруг китайского компании *ZTE*. В начале мая Министерство торговли США запретило американским компаниям продавать комплектующие китайскому производителю телекоммуникационного оборудования *ZTE*. Данное решение привело к остановке производственной деятельности китайского технологического гиганта¹⁰⁰. Ограничения были введены из-за неоднократных обвинений американских властей в возможной слежке за пользователями со стороны *ZTE* и *Huawei* и дальнейшей передаче полученных данных китайским официальным органам. В Вашингтоне также объясняли введенные ограничения тем, что компании нарушили санкции против Ирана и КНДР и продавали им оборудование, произведенное из американских комплектующих.

В результате судьба *ZTE* также стала предметом переговоров между Президентом США Д. Трампом и председателем КНР Си Цзиньпинем¹⁰¹. В рамках достигнутого соглашения китайский производитель выплатит крупный штраф и внесет изменения в структуру корпоративного управления¹⁰². Деятельность *ZTE* также будет проверяться американскими контролерами. При соблюдении условий Министерство торговли США снимет ранее введенные ограничения, запрещающие китайской компании закупать продукцию США.

Санкции против Ирана

Администрация США приняла решение о выходе из так называемой «ядерной сделки» с Ираном¹⁰³. В соответствии с решением Президента США Д. Трампа заморозка санкций в отношении иранских физических и юридических лиц прекращается. Однако в полной мере ограничения вводятся в течение 90 и 180 дней¹⁰⁴. С 6 августа возобновляется действие запрета на покупку долларов правительством Ирана¹⁰⁵, санкций против торговли золотом и другими драгоценными металла-

¹⁰⁰ Inside Information Announcement // ZTE Corporation. 09.05.2018.

URL: <https://res-www.zte.com.cn/mediaries/zte/Investor/20180509/E1.pdf>

¹⁰¹ Твиттер Д. Трампа. URL: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/995680316458262533>

¹⁰² U.S., China Agree on Outline to Settle ZTE Controversy // The Wall Street Journal. 22.05.2018.

URL: <https://www.wsj.com/articles/u-s-china-agree-on-broad-outline-to-settle-zte-controversy-1526959695>

¹⁰³ Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action // The White House. 08.05.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>

¹⁰⁴ Statement by Secretary Steven T. Mnuchin on Iran Decision // U.S. Department of the Treasury. 08.05.2018. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0382>

¹⁰⁵ В США назвали сроки восстановления санкций против Ирана // РБК. 09.05.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/09/05/2018/5af20db29a7947a09b825ce9>

ми, покупки или продажи алюминия, стали, угля, программного обеспечения для промышленных производств, ограничений на существенные транзакции, связанные с покупкой иранского риала, а также на операции с суверенным долгом Ирана. Кроме того, вступят в силу санкции против иранского автопрома. Кроме того, отзываются разрешения на импорт в США иранских ковров и продовольствия. С 4 ноября, по истечении 180-дневного срока, восстанавливается действие санкций против операторов иранских портов, а также предприятий кораблестроительной отрасли, нефтяных компаний и нефтетрейдеров. Возвращаются ограничения и на транзакции, совершаемые финансовыми институтами с Центробанком Ирана, и на предоставление услуг иранскому регулятору. Тогда же начнет действовать и ограничение на предоставление услуг по страхованию, перестрахованию и андеррайтингу (услуги, гарантирующие получение выплат в случае финансовых убытков), а также санкции в отношении энергетического сектора страны. Помимо этого, отзываются лицензии на поставку самолетов производства компаний *Boeing* и *Airbus*¹⁰⁶. Несмотря на то, что *Airbus* является европейской компанией, многие из узлов самолетов производятся в США, что де-факто позволит американской стороне запретить поставки *Airbus* в Иран.

Данное решение было негативно воспринято, как Европейским союзом, так и Россией и Китаем. ЕС объявил о том, что не собирается выходить из соглашения и возобновлять ограничения против Ирана¹⁰⁷. Однако, учитывая возможность США ввести ограничения против европейских компаний, которые намереваются остаться на иранском рынке, министры финансов Великобритании, Германии и Франции начали¹⁰⁸ консультации по вопросам мер противодействия возможным ограничениям. Одним из первых шагов на данном направлении также стало задействование положений так называемого «блокирующего статута» (*Blocking Statute*), принятого в 1996 г.¹⁰⁹ Документ

¹⁰⁶ Boeing, Airbus Sales Imperiled as Trump Administration Formulates Iran Plan // The Wall Street Journal. 15.12.2017.

URL: <https://www.wsj.com/articles/boeing-airbus-sales-imperiled-as-trump-administration-formulates-iran-plan-1513360961>

¹⁰⁷ Remarks by HR/VP Mogherini on the statement by U.S. President Trump regarding the Iran nuclear deal (JCPOA) // European Union. External Action. 08.05.2018.

URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44238/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-statement-us-president-trump_en

¹⁰⁸ Iran: "Il est temps que l'Europe se dote des mêmes instruments que les Etats-Unis pour défendre ses intérêts économiques", selon Bruno Le Maire // Europe1. 11.05.2018.

URL: <https://www.europe1.fr/politique/bruno-le-maire-il-est-temps-que-leurope-se-dote-des-memes-instruments-que-les-etats-unis-pour-defendre-ses-interets-economiques-3649115>

¹⁰⁹ European Commission acts to protect the interests of EU companies investing in Iran as part of the EU's continued commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action // European Commission. Press release database. 18.05.2018.

URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3861_en.htm

позволяет Еврокомиссии компенсировать убытки и другие издержки европейских компаний, которые они понесут в случае попадания под так называемые «вторичные санкции» (*secondary sanctions*).

Помимо ядерной и ракетной программы, США также ввели¹¹⁰ санкции в отношении пяти иранских граждан, связанных с Корпусом стражей исламской революции. Данные санкции введены в ответ на поддержку Ираном повстанцев хуситов в Йемене, а также использование иранской стороной финансовых систем Ирака и ОАЭ с целью финансирования зарубежных операций.

Санкции против КНДР

24 мая Президент США Д. Трамп заявил¹¹¹, что США готовы ввести новые санкции в отношении КНДР в скором времени, ввиду возможного провала саммита глав государств США и КНДР в июне. По данным *Politico*¹¹², причиной для отмены встречи со стороны США стало в том числе заявление министра иностранных дел КНДР Чхве Сон Хи, которая пригрозила США ядерным ударом и назвала вице-президента М. Пенса «политическим чучелом». Кроме того, на конечное решение повлияли неисполнение Пхеньяном обещаний и отказ от прямых контактов. Однако уже 28 мая администрация США заявила о приостановке введения новых санкций в отношении КНДР на фоне прогресса переговоров по проведению двустороннего саммита¹¹³.

Санкции против Венесуэлы

Президент США Дональд Трамп подписал указ, запрещающий гражданам США и юридическим лицам в Штатах совершать операции с суверенным долгом Венесуэлы¹¹⁴. Документ запретил всем находя-

¹¹⁰ Iran Designations; Counter Terrorism Designations; Non-proliferation Designation // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 22.05.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180522.aspx>

¹¹¹ President Donald Trump Cancels North Korea Summit // The Wall Street Journal. 24.05.2018. URL: <https://www.wsj.com/articles/president-donald-trump-cancels-north-korea-summit-1527169994>

¹¹² N. Korea says it's willing to talk to U.S. 'at any time, at any format' // Politico. 24.05.2018. URL: <https://www.politico.com/story/2018/05/24/trump-calls-off-historic-meeting-with-kim-jong-un-607126>

¹¹³ U.S. Holds Off on New North Korea Sanctions as Summit Talks Progress // The Wall Street Journal. 28.05.2018. URL: <https://www.wsj.com/articles/u-s-prepares-sanctions-while-pursuing-revived-north-korea-talks-1527526255>

¹¹⁴ Executive Order Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to Venezuela // Public Pool. 21.05.2018. URL: https://publicpool.kinja.com/subject-executive-order-prohibiting-certain-additional-1826201035#_ga=2.118083456.866691549.1526928113-2041374268.1526928113

щимся в США лицам проводить транзакции, связанные с покупкой долговых обязательств правительства Венесуэлы. Ранее Вашингтон обвинял Каракас в проведении «нечестных и несправедливых выборов».

Помимо этого, США дополнительно расширили санкции в отношении Венесуэлы¹¹⁵. Ограничения введены против 3 физических и 20 юридических лиц, которые зарегистрированы в Венесуэле и Панаме. Позднее ограничения были также распространены¹¹⁶ еще на 4 физических и 3 юридических лиц.

Другие санкционные режимы

ЕС продлил до 1 июня 2019 г. санкции в отношении сирийских властей, введенные в связи с продолжающейся в стране гражданской войной¹¹⁷. Также были обновлены санкционные списки, в которые сейчас входят 257 физических и 67 юридических лиц. Всем им запрещен въезд в страны ЕС, их активы и другая собственность заморожены, а компаниям и физическим лицам ЕС запрещено взаимодействие с ними.

Июнь 2018 г.

Санкции против России

Европейский союз ожидаемо продлил санкции в отношении Крыма и Севастополя¹¹⁸ на один год сроком до 23 июня 2019 г. Помимо продления «крымского пакета» санкций, отмечается, что лидеры ЕС также согласовали¹¹⁹ продление секторальных ограничений, введенных в связи с ситуацией на востоке Украины. При этом, новый премьер-министр Италии Дж. Конте активно высказывался¹²⁰ против автома-

¹¹⁵ Kingpin Act Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 07.05.2018.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180507.aspx>

¹¹⁶ Venezuela Designations // U.S. Department of the Treasury. Resource Center. 18.05.2018.
URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180518.aspx>

¹¹⁷ Syria: EU extends sanctions against the regime by one year // European Council. Council of the European Union. 28.05.2018.
URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/28/syria-eu-extends-sanctions-against-the-regime-by-one-year/>

¹¹⁸ Council Decision (CFSP) 2018/880 of 18 June 2018 amending Decision 2014/386/CFSP concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol // Official Journal of the European Union. 18.06.2018.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.155.01.0005.01.ENG&toc=OJ:L:2018:155:TOC

¹¹⁹ СМИ узнали о решении саммита ЕС продлить санкции против России // РБК. 29.06.2018.
URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/06/2018/5b35ac5c9a79479375ef9d14>

¹²⁰ Italy pushes for de-escalation as EU moves to renew Russia sanctions // Reuters. 27.06.2018.
URL: <https://www.reuters.com/article/us-eu-russia-sanctions-italy/italy-pushes-for-de-escalation-as-eu-moves-to-renew-russia-sanctions-idUSKBN1JN0WF>

тического продления санкций в отношении России. Ранее против продления антироссийских ограничений также высказался¹²¹ вице-канцлер Австрии Х.-К. Штраке.

США ввели санкции в отношении трех российских компаний¹²². В санкционный список внесены петербургские компании *Digital Security*, «Дайвтехносервис», а также ФГУП «НИИ «Квант». Как отмечается в документе, все они связаны с Федеральной службой безопасности.

В Государственном департаменте США полагают, что улучшение отношении России и США возможно, однако для этого потребуется усилить давление на Москву в том числе и введением новых ограничительных мер¹²³. Об этом заявил заместитель государственного секретаря США по Европе и Евразии У. Митчелл в ходе своего выступления в фонде *Heritage*.

Конгресс США также отметил ряд инициатив в рамках политики санкционного давления на Россию. 22 июня члены Палаты представителей направили обращение¹²⁴ министру финансов США С. Мнучину о внесении в санкционный список российского предпринимателя В. Евтушенкова, а также возглавляемую им компанию АФК «Система». В качестве причины подобного шага указывается не только предполагаемая «близость» предпринимателя к российскому руководству, но и участие АФК «Система» в строительстве объектов социальной инфраструктуры в Крыму.

Глава российского подразделения и член правления немецкого энергетического концерна *Uniper* Р. Хартманн в своем выступлении на конференции Ассоциации европейского бизнеса в Москве сообщил об опасности введения санкций США в отношении проекта газопровода «Северный поток-2», а также компаний, участвующих в его реализации¹²⁵. Примечательно, что чуть позже, 29 июня представители немецкого Министерства экономики и энергетики со ссылкой на

¹²¹ Strache: "Leidige Sanktionen gegen Russland beenden" // OE24. 02.06.2018.

URL: <https://www.oe24.at/oesterreich/politik/Strache-Leidige-Sanktionen-gegen-Russland-beenden/335780407>

¹²² Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Libya-related Designations; Cyber-related Designations; CAATSA - Russia-related Designation // U.S. Department of the Treasury. 11.06.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180611.aspx>

¹²³ The Transatlantic Bond: Preserving the West // Heritage Foundation. 05.06.2018.

URL: <https://www.heritage.org/europe/event/the-transatlantic-bond-preserving-the-west>

¹²⁴ U.S. Lawmakers Urge Sanctions Probe For Russian Billionaire // RadioFreeEurope. 22.06.2018.

URL: <https://www.rferl.org/a/russia-us-lawmakers-urge-officials-to-eye-sanctions-against-billionaire-yevtushenkov/29313579.html>

¹²⁵ Немецкий партнер «Газпрома» заявил об угрозе санкций «Северному потоку-2» // РБК. 20.06.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/20/06/2018/5b2a5a279a7947ca70713c02>

американских официальных лиц сообщили¹²⁶, что США пообещали не вводить санкции в отношении компаний, участвующих в проектах, связанных с реализацией «Северного потока-2».

На фоне ситуации с «Северным потоком-2» продолжается диалог между «Русалом» и Министерством финансов США. Санкции против компании и ее основного акционера О. Дерипаски были введены 6 апреля 2018 г. и с тех пор «Русал» упорно пытается выйти из-под ограничений со стороны США¹²⁷. Министерство финансов США выпустило новую генеральную лицензию №16, продлевающую срок продажи активов «Русала» для американских и других инвесторов до 23 октября.

Помимо доли в «Русале», продолжаются переговоры¹²⁸ о продаже доли О. Дерипаски в холдинге «Русские машины», контролирующие группу «ГАЗ», с целью вывести ее из санкционного списка США.

Министерство юстиции США предъявило обвинения пяти гражданам России, работающим в логистической компании «Совфрахт»¹²⁹. По мнению американской стороны, данная компания поставляла топливо в Сирию в обход санкций США в отношении страны, а также использовала американскую финансовую систему. Ранее в 2016 г. санкции были введены в отношении самой компании «Совфрахт» в связи с ее деятельностью в Крыму.

Реакция России

Президент России В. Путин подписал закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»¹³⁰. Закон позволяет Правительству по решению Президента вводить различные меры противодействия санкциям США и других стран против России. Ограничения не

¹²⁶ U.S. sanctions will not affect Nord Stream 2: Germany // Reuters. 29.06.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-sanctions-nordstream/u-s-sanctions-will-not-affect-nord-stream-2-germany-idUSKBN1JP1CX>

¹²⁷ Rusal Says It's Doing Everything Required to Lift Sanctions Threat // Bloomberg. 28.06.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-28/rusal-says-doing-everything-required-to-lift-sanctions-threat>

¹²⁸ Deripaska Plans Auto Stake Sale to Lift Sanctions // Bloomberg. 01.06.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-01/deripaska-is-said-to-plan-auto-stake-sale-to-lift-sanctions>

¹²⁹ Russian and Syrian Nationals Charged With Laundering Millions of U.S. Dollars for Designated Russian Company That Shipped Jet Fuel to Syria in Violation of U.S. Sanctions // U.S. Department of Justice. 12.06.2018.

URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/russian-and-syrian-nationals-charged-laundering-millions-us-dollars-designated-russian>

¹³⁰ Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.06.2018.

URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102471134>

должны распространяться на жизненно необходимые товары, аналоги которых не выпускают в России или в других странах. Вскоре, в своем интервью Медиакорпорации Китая Владимир Путин выразил мнение, что санкции в отношении России будут постепенно отменены¹³¹.

На совещании с министрами и вице-премьерами РФ по вопросам международной торговли, председатель Правительства РФ Д. Медведев заявил¹³² о необходимости продления на год действия продовольственного эмбарго, действующего в отношении тех стран, которые ввели санкции в отношении России.

МИД России запретил ряду «русофобски настроенных» эстонских общественных и политических деятелей въезжать в Россию¹³³. Даные ограничения были введены в качестве ответа на принятие в Эстонии аналога «Акта Магнитского». Помимо Эстонии подобные ограничения также могут коснуться и Латвии.

Министерство финансов РФ предложило поддержать российские нефтегазовые компании, попавшие под ограничительные меры¹³⁴. В частности, предполагается сохранить льготы для отдельных НПЗ после завершения т.н. «налогового маневра». Минэкономразвития также предложило разрешить Федеральной антимонопольной службе (ФАС) не публиковать информацию о сделках крупных предприятий, которые по решению правительства также должны получить право не раскрывать часть своих данных¹³⁵.

Политика ЕС

В рамках прошедшего саммита глав государств Европейского союза, участники высказались за создание нового механизма введения санкций за использование химического оружия¹³⁶. В частности, предполагается передача полномочий на уровень Европейской комиссии, с автоматическим введением ограничительных мер, в случае получения положительного заключения ОЗХО о факте применения химического оружия.

¹³¹ Интервью Медиакорпорации Китая // Официальные сетевые ресурсы Президента России. 06.06.2018. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57684>

¹³² Совещание «О вопросах международной торговли» // Правительство Российской Федерации. 27.06.2018. URL: <http://government.ru/news/33014/>

¹³³ Ответ заместителя директора Департамента информации и печати МИД России А.А. Кожина на вопрос СМИ в связи с принятием в Эстонии т.н. «списка Магнитского» // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 06.06.2018.

URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3249806

¹³⁴ Минфин предложил льготы попавшим под санкции нефтегазовым компаниям // РБК. 13.06.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/06/2018/5b1a4c859a794712e63b6654>

¹³⁵ МЭР предложило не раскрывать данные о сделках крупных предприятий // РБК. 09.06.2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/09/06/2018/5b1a7a199a794721d5523982>

¹³⁶ European Council Conclusions as of June 28 // European Commission. 28.06.2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf>

Санкции против Китая

Китайский технологический гигант *ZTE* выплатил штраф в размере 1 млрд долл. США¹³⁷. Также по условиям соглашения, *ZTE* переведет 400 млн долл. США на эскроу-счет, что по мнению США позволит проконтролировать исполнение условий соглашения об урегулировании претензий к компании. Ранее *ZTE* неоднократно обвиняли в нарушении санкций в отношении Ирана, слежке за американскими военнослужащими, использующими смартфоны производителя, краже технологий, а также передаче собранных данных разведывательным службам КНР.

Санкции против Ирана

Министры иностранных дел и экономики Великобритании, Германии и Франции опубликовали официальное письмо на имя государственного секретаря США М. Помпео и министра финансов США С. Мнучина, в котором призвали не вводить санкции против европейских компаний, работающих в Иране, в связи с выходом США из СВПД¹³⁸. В своем обращении они просят сделать исключение для уже заключенных контрактов европейских компаний.

Иран в свою очередь планирует обратиться с иском в международный суд к американской авиастроительной корпорации *Boeing*, в связи с ее отказом поставлять самолеты и авиационное оборудование из-за отзыва лицензии со стороны Министерства финансов США ранее в мае¹³⁹.

Санкции против КНДР

Президент США Д. Трамп продлил на год санкции в отношении КНДР¹⁴⁰. Продление санкций означает продолжение курса на дальнейшее давление на Северную Корею, с целью добиться прогресса в области денуклеаризации Корейского полуострова.

¹³⁷ ZTE pays \$1 billion fine to U.S. over sanctions violations // CNN. 22.06.2018.

URL: <https://money.cnn.com/2018/06/22/news/companies/zte-us-fine-trade-case/index.html>

¹³⁸ Ведущие страны ЕС предупредили США о последствиях санкций против Ирана // РБК. 06.06.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b17e4009a7947f5e84d7c3a>

¹³⁹ Iran to sue Boeing for unilateral cancellation of deal // PressTV. 08.06.2018.

URL: <https://www.presstv.com/Detail/2018/06/08/564309/Iran-Boeing-complaint-lawmaker-Kabiri>

¹⁴⁰ Notice Regarding the Continuation of the National Emergency with Respect to North Korea // The White House. 22.06.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/notice-regarding-continuation-national-emergency-respect-north-korea/>

Санкции против Венесуэлы

Европейский союз объявил о введении санкций в отношении 11 высокопоставленных государственных служащих Венесуэлы¹⁴¹. В частности, в их число попала вице-президент Венесуэлы Д. Родригес. Кроме того, в санкционный список ЕС включены командующий армией Х.С. Чоурио, глава военной контрразведки И.Э. Дала, генеральный инспектор национальных вооруженных сил С.Р. Маркано, министр промышленности и национального производства Т. Эль-Аиссами, вице-президент Национального избирательного совета С. Облитас, заместитель генпрокурора К. Харрингтон, министр образования Э.Х. Милано и другие. Указанные лица обвиняются в систематическом нарушении прав человека, а также в подрыве демократии и верховенства закона. Все активы лиц, попавших в санкционный список, будут заморожены на территории ЕС, им также будет запрещен въезд в страны-члены объединения.

Июль 2018 г.

Санкции против России

Европейский союз в очередной раз продлил секторальные санкции в отношении России в связи с ситуацией на востоке Украины¹⁴². Ограничительные меры останутся в силе по меньшей мере до 31 января 2019 г. Стоит отметить, что продление санкций в отношении России со стороны ЕС было согласовано ранее в конце июня на саммите глав государств и правительств ЕС. Помимо стран-членов ЕС ограничительные меры в отношении Крыма также продлили Албания, Грузия, Норвегия, Черногория и Украина¹⁴³. Ограничения по «крымскому пакету» сохранят действие как минимум до 23 июня 2019 г., в то время

¹⁴¹ Council Implementing Regulation (EU) 2018/899 of 25 June 2018 implementing Regulation (EU) 2017/2063 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela // Official Journal of the European Union. 25.06.2018.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2018.160.01.0005.01.ENG&toc=OJ:L:2018:160I:TOC> ;

Council Decision (CFSP) 2018/901 of 25 June 2018 amending Decision (CFSP) 2017/2074 concerning restrictive measures in view of the situation in Venezuela // Official Journal of the European Union. 25.06.2018.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2018.160.01.0012.01.ENG&toc=OJ:L:2018:160I:TOC>

¹⁴² Council Decision (CFSP) 2018/964 of 5 July 2018 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 09.07.2018.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1544474736862&uri=CELEX:32018D0964>

¹⁴³ К санкциям ЕС против Крыма присоединились пять стран // РБК. 18.07.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/07/2018/5b4f92579a79477491259350?from=newsfeed>

как секторальные санкции будут действовать по меньшей мере до конца января 2019 г. Отмечается, что несмотря на наличие определенных разногласий между странами-членами ЕС, как по вопросу эффективности, так и по вопросу издержек европейского бизнеса от санкционной политики, политика Союза сохраняет свою последовательность.

В этой связи примечательным стало решение популярного портала бронирования отелей *Booking.com* об изменении условий бронирования в Крыму¹⁴⁴. В настоящий момент портал исключил возможность для туристов бронировать отели на полуострове, сохранив возможность бронирования только для деловых поездок. Данное решение компании связывается непосредственно с санкциями, введенными ЕС в отношении Крыма.

Встреча Президента Российской Федерации В. Путина и Президента США Д. Трампа 16 июля в Хельсинки ожидаемо привела к резко негативной реакции со стороны Конгресса США, которая вылилась в ряд заявлений официальных представителей Конгресса о возможности¹⁴⁵ и даже необходимости¹⁴⁶ принять новые ограничительные меры в отношении России. В качестве единственного повода для новых санкций указывается предполагаемое вмешательство России в президентские выборы в США 2016 г. Предполагается, что новые санкции должны быть введены до возможной повторной встречи В. Путина и Д. Трампа¹⁴⁷. Тем самым стоит признать, что политика санкционного давления на РФ превратилась в очередной инструмент внутриполитической борьбы в США, в особенности в преддверии промежуточных выборов в Конгресс в ноябре, что повышает риски введения новых ограничений.

Проект газопровода «Северный поток-2» также оказался в фокусе пристального внимания политической элиты США. Помимо заявлений Д. Трампа о том, что данный проект невыгоден ни Европейскому союзу, ни Соединенным Штатам, 11 июля Государственный департамент США выпустил заявление¹⁴⁸, что компании, участвующие

¹⁴⁴ Booking.com объяснил ограничения на бронирование отелей в Крыму // РБК. 16.07.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/07/2018/5b4cd8279a79474c3ce75e31>

¹⁴⁵ House may consider new sanctions on Russia: Speaker Ryan // Reuters. 17.07.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-summit-ryan/house-may-consider-new-sanctions-on-russia-speaker-ryan-idUSKBN1K71UW>

¹⁴⁶ Senate Continues Efforts on Election Security, Measures to Prevent Future Election Meddling // Majority Leader Mitch McConnell. U.S. Senator for Kentucky. 19.07.2018.

URL: <https://www.mcconnell.senate.gov/public/index.cfm/pressreleases?ID=85F6B2EF-D683-4360-956C-7C4268E643B9>

¹⁴⁷ Senators push sanctions to send Putin election meddling warning // Reuters. 22.07.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia/senators-push-sanctions-to-send-putin-election-meddling-warning-idUSKBN1KC0QV>

¹⁴⁸ U.S. warns of sanctions risk for firms invested in Russian pipeline // Reuters. 11.07.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-nordstream/u-s-warns-of-sanctions-risk-for-firms-invested-in-russian-pipeline-idUSKBN1K12X6>

в проекте газопровода рискуют столкнуться с ограничительными мерами со стороны США. Через семь дней в Конгресс США был внесен на рассмотрение законопроект о санкциях против проекта газопровода¹⁴⁹.

Украина выступила с инициативой о введении ограничений на заход судов в российские морские порты¹⁵⁰. Киев заявляет, что уже ведет переговоры со своими партнерами в США и странах ЕС о введении согласованных санкций. Данная инициатива обосновывается тем, что по мнению украинской стороны строительство моста через Керченский пролив блокировало работу украинских портов на Азовском море.

Реакция России

Министерство финансов России представило план работ по систематизации антисанкционного законодательства и нормативных актов¹⁵¹. План включает набор мер по гармонизации контрсанкционных мер, принятых зимой 2017/2018 г., а также поддержки российских компаний, попавших под санкции США и ЕС. Помимо снижения использования доллара США во внешнеторговых операциях, также предполагается облегчение доступа данных компаний на внутренний финансовый рынок, возможность ограничения импорта со стороны стран, которые ввели санкции в отношении России и российских физических и юридических лиц, и др. меры.

Наряду с систематизацией антисанкционного законодательства, в составе Министерства финансов России предполагается создание нового департамента по противодействию санкциям¹⁵². Соответствующее решение закреплено в Постановлении Правительства РФ №845 от 18.07.2018 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Теоретически речь идет о создании аналога американского Управления по контролю над иностранными активами (*Office of Foreign Assets Control*) при Министерстве финансов США. Предполагается, что благодаря созданию данной структуры Минфин сможет взаимодействовать с зарубежными странами и международными организациями по вопросам международных санкций.

¹⁴⁹ H.R. 6384 - Countering Russian Power Plays Act // U.S. Congress. 16.07.2018.

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6384/text>

¹⁵⁰ Киев рассказал об обсуждении с Западом санкций против российских портов // РБК. 21.07.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/07/2018/5b5306379a794742cd744ea0?from=main>

¹⁵¹ На санкции ответят по пунктам. Экономику готовят к системной реакции на внешние меры // Коммерсант. 19.07.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3689729>

¹⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2018 № 845 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 18.07.2018.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201807200029?index=2&rangeSize=1>

Правительство Российской Федерации также обсуждает возможность введения санкций в отношении украинских физических и юридических лиц¹⁵³. В ограничительный список могут попасть как государственные служащие, так и бизнесмены и политики. Возможные ограничения будут включать как запрет на въезд, так и блокировку активов на территории России. Кроме того, обсуждается вопрос о запрете импорта определенных видов продукции с территории Украины.

Санкции против Ирана

Ситуация с выходом США из СВПД и возобновление американских санкций в отношении Ирана остается напряженной. Иранская сторона выступила с рядом инициатив по противодействию санкциям США – от возможной блокировки поставок нефти в Персидском заливе¹⁵⁴, до обращения в Международный суд ООН с жалобой на действия США¹⁵⁵. Наряду с этим продолжаются попытки скоординировать свои действия с политикой ЕС, а также по возможности, заручиться гарантиями со стороны европейских стран о сохранении торгово-экономических связей вопреки ограничениям со стороны США¹⁵⁶. Несмотря на это, американская сторона, в свою очередь, официально отказалась в возможности введения изъятий в санкционном режиме в отношении Ирана для европейских компаний¹⁵⁷.

Август 2018 г.

Санкции против России

27 августа вступили в силу новые санкции США против России¹⁵⁸. Поводом для новых ограничений стало предполагаемое участие России в мартовском инциденте с отравлением Сергея и Юлии Скрипаль

¹⁵³ Украину подводят под указ. Санкции могут затронуть несколько сот физических и юридических лиц // Коммерсант. 19.07.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3689797>

¹⁵⁴ Iran's Guards threatens to block oil shipments in Gulf: YJC ews website // Reuters. 04.07.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-oil-iran-irgc-threat/irans-guards-threatens-to-block-oil-shipments-in-gulf-yjc-ews-website-idUSKBN1JU2MW?il=0>

¹⁵⁵ Иран подал в суд на США из-за санкций // РБК. 16.04.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/07/2018/5b4c8d1a9a7947367d3e7246?from=newsfeed>

¹⁵⁶ Иранский атом расщепляет Запад. Тегеран пытается объединиться с ЕС против США // Коммерсант. 05.07.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3676769>

¹⁵⁷ США отказались давать ЕС послабления при введении санкций против Ирана // Интерфакс. 16.07.2018. URL: <https://www.interfax.ru/world/621144>

¹⁵⁸ Determinations Regarding Use of Chemical Weapons by Russia Under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 // Federal Register. The Daily Journal of the United States Government. 27.08.2018.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/08/27/2018-18503/determinations-regarding-use-of-chemical-weapons-by-russia-under-the-chemical-and-biological-weapons>

в британском Солсбери. Это первая часть ограничений, которые вводятся против России в связи с данным инцидентом. Она включает ряд запретов в военной сфере (продажа оружия, экспорт товаров и технологий двойного назначения, связанных со сферой национальной безопасности США, а также с электроникой, компонентами и технологиями для нефтегазовой отрасли), а также запрет на оказание внешней помощи Москве — в частности, в рамках закона «Об иностранной помощи» от 1961 г. (*Foreign Assistance Act of 1961*)¹⁵⁹, кроме гуманитарной помощи, поставок продовольствия и продуктов сельского хозяйства. В рамках нового санкционного пакета США могут отказать в выдаче России любых кредитов. В то же время санкции не будут распространяться на сотрудничество стран в космосе.

В начале месяца Госдепартамент США объявил о намерении ввести два пакета санкций против России: первый в конце августа, второй в ноябре. Второй блок, как ожидается, предусматривает более серьезные ограничения и может включать в себя снижение уровня дипломатических отношений, приостановку полетов в США российской авиакомпании «Аэрофлот», а также почти полное ограничение экспорта и импорта.

Законодатели США выдвинули ряд инициатив по дальнейшему ужесточению санкций в отношении Российской Федерации. В первую очередь стоит отметить резонансный проект «Закона о защите безопасности Америки от агрессии Кремля» (*Defending American Security Against Kremlin Aggression Act, DASKAA*)¹⁶⁰. Как отмечают его авторы, цель данного документа заключается в необходимости наказания российской стороны за предполагаемое вмешательство в президентские выборы в США 2016 г. и предотвращение подобных действий на предстоящих промежуточных выборах в ноябре. Законопроект дополняет и расширяет принятый в прошлом году «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering American Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*)¹⁶¹, и помимо новых санкций в отношении представителей т.н. «ближнего круга Президента России В. Путина» предусматривает целый ряд дополнительных мер, включая оказание поддержки НАТО и уменьшению зависимости некоторых стран альянса от рос-

¹⁵⁹ Foreign Assistance Act of 1961 // Office of the Legislative Council. U.S. House of Representatives.

¹⁶⁰ URL: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>
S.3336 - Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2018 // U.S. Congress.

01.08.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3336/text>

¹⁶¹ H.R.3364 - Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Congress.
02.08.2017. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

сийских вооружений, санкции в отношении российских энергетических проектов, финансовых институтов и государственного долга, создание Национального центра реагирования на российские угрозы, возвращение Фонда для противодействию влияния Москвы и др. Наиболее чувствительными санкциями по всей вероятности окажутся ограничения в отношении финансовых институтов и госдолга, в частности, по оценкам *Citibank*¹⁶² курс российской валюты может снизиться на 15%, в то время как доходность по облигациям федерального займа вырастет на 4%. Прогнозируется, что зарубежные инвесторы могут выйти из 8–10% госдолга¹⁶³. Хотя по мнению агентства *Moody's*¹⁶⁴ российские власти сделали многое по снижению зависимости российской экономики от доллара США и возможных новых ограничений со стороны американских властей, в том числе и ограничений в отношении государственного долга, политика санкций продолжит оказывать негативный эффект на возможные заимствования за рубежом¹⁶⁵. Тем не менее стоит отметить, что *DASKAA* в нынешнем виде остается законопроектом, а его рассмотрение по существу в Конгрессе США еще не началось. Вполне вероятно, что закон будет принят через несколько месяцев с существенными поправками и изъятиями.

Принятый «Закон об ассигнованиях на нужды национальной обороны им. Дж. С. Маккейна на 2019 бюджетный год» (*John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*)¹⁶⁶ включает меры по стимулированию других стран закупать американские системы вооружений вместо российских. Закон предусматривает возможность невведения санкций в соответствие с *CAATSA* против стран, закупающих российские вооружения, в случае, если они покупают аналогичные системы в США. Во многом это положение введено в связи с предполагаемой покупкой Турцией российских систем ПВО С-400. Вместе с тем инициатор данной поправки в закон министр обороны США Дж. Мэттис ранее направил письмо в Конгресс США о необхо-

¹⁶² Russia Debt Sanctions Could Send the Ruble Plunging 15% // Bloomberg. 01.08.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-01/russia-debt-sanctions-would-send-ruble-plunging-15-citi-says>

¹⁶³ АКРА: санкции США против госдолга РФ приведут к сокращению инвестиций // Коммерсант. 17.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3715043>

¹⁶⁴ Russia's Shield Against Sanctions Draws Praise From Moody's // Bloomberg. 05.08.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-05/russia-s-shield-against-u-s-sanctions-draws-praise-from-moody-s>

¹⁶⁵ Russia Debt Sanctions Could Send the Ruble Plunging 15% // Bloomberg. 01.08.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-01/russia-debt-sanctions-would-send-ruble-plunging-15-citi-says>

¹⁶⁶ H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 // U.S. Congress. 13.08.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>

димости предоставить государственному секретарю США М. Помпео возможность делать исключения из режима санкций (исключения сделаны для Индии, Вьетнама и Индонезии).

En+ Group, в состав которой входит российский производитель алюминия «Русал», представила¹⁶⁷ в Министерство финансов США окончательный план по снятию ограничений, введенных 6 апреля. Согласно данному предложению, О. Дерипаска согласился сократить свою долю в *En+* с 70% до 45%, в основном за счет передачи акций банку ВТБ, который также включен в санкционный список Вашингтона в апреле этого года. Предложение О. Дерипаски, отправленное во входящее в Минфин США Управление по контролю за иностранными активами (*OFAC*), является наибольшей уступкой Вашингтону, на которую решился пойти российский бизнесмен, желая спасти свой бизнес. Помимо согласия снизить свою долю в *En+*, Дерипаска также согласился с условием, что любые дивиденды бизнесмена будут сначала поступать на временно заблокированный депозитный счет. Средства с последнего не могут быть сняты до тех пор, пока не будут сняты санкции с О. Дерипаски лично. Кроме того, бизнесмен согласился с «юридически обязательным» соглашением не голосовать против независимых директоров в *En+*. Сам Дерипаска уже вышел из состава правления компании, также сложили свои полномочия и все назначенные им директора в «Русале».

Свое продолжение получила история с нарушением антироссийских санкций США компанией *ExxonMobil*. Компания обвинялась в нарушении санкций США, введенных в 2014 г., когда представители *ExxonMobil* подписали восемь документов с российской компанией «Роснефть» в мае 2014 г. Ранее, в прошлом году Министерство финансов США оштрафовало *ExxonMobil* на 2 млн долл. США¹⁶⁸. Компания пытается оспорить штраф и суд обязал министерство предоставить компании дополнительные, конфиденциальные документы, относящиеся к решению министерства оштрафовать компанию¹⁶⁹.

США также ввели санкции в отношении российского банка «Агросоюз»¹⁷⁰. В отличие от других сюжетов, санкционные ограничения в отношении финансового института были введены из-за нарушения режима нераспространения в отношениях с КНДР. По данным Минфина США,

¹⁶⁷ Oleg Deripaska offers sanctions relief plan to U.S. Treasury // Financial Times. 12.08.2018.
URL: <https://www.ft.com/content/0aedfd06-9cb9-11e8-ab77-f854c65a4465>

¹⁶⁸ Exxon sues U.S. over fine levied for Russia deal under Tillerson // Reuters. 20.07.2017.
URL: <https://www.reuters.com/article/us-exxon-mobil-usa-ukraine/exxon-sues-u-s-over-fine-levied-for-russia-deal-under-tillerson-idUSKBN1A51UH>

¹⁶⁹ Mnuchin Is Ordered to Give Exxon More Russia Sanction Documents // Bloomberg. 30.08.2018.
URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-29/mnuchin-ordered-to-give-exxon-more-russia-sanctions-fine-papers>

банк провел «значительную» сделку для гражданина КНДР Хан Джан Су, который представляет интересы крупного банка Северной Кореи.

Кроме банка, из-за поставок топлива в КНДР также были введены ограничения против двух компаний из Владивостока – *Gudzon Shipping* («Судоходная компания Гудзон») и «Приморской морской логистической компании»¹⁷¹. В санкционный список попали шесть ходящих под российским флагом судов: танкер «Патриот» и грузовые суда «Бэлла», «Богатырь», «Партизан» и «Севастополь», а также полупогружной контейнеровоз «Нептун». Однако попытки внести данные компании в санкционный список ООН закончились неудачей, поскольку Россия воспользовалась своим правом и заблокировала данное решение в комитете по санкциям в отношении КНДР¹⁷².

Политика Европейского союза

Европейский союз (ЕС) ожидаемо ввел в действие блокирующий регламент¹⁷³, объявляющий недействительными на своей территории экспатриальные санкции США в отношении Ирана. Регламент запрещает компаниям ЕС выполнять санкции, а также запрещает исполнение любых решений иностранных судов, принятых на основании этих санкций. Европейские компании, попавшие под санкции со стороны США могут рассчитывать на компенсации убытков. В первую очередь данный регламент относится к вновь введенным в действие санкциям в отношении Ирана, однако в то же самое время ЕС будет тщательным образом отслеживать последствия новых и перспективных санкций США в отношении России, учитывая, что возможные потери от данных ограничений могут быть гораздо сильнее¹⁷⁴.

Наряду с этим, немецкие и французские политики начали обсуждение создания в ЕС независимой от США платежной системы. Ранее идею создания подобной независимой платежной системы высказал

¹⁷⁰ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. North Korea Designations; Non-proliferation Designation // U.S. Department of the Treasury. 03.08.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180803.aspx>

¹⁷¹ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Cyber-related Designations; North Korea Designations // U.S. Department of the Treasury. 21.08.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180821.aspx>

¹⁷² Россия заблокировала попытку США подвести российские фирмы под санкции ООН по КНДР // Коммерсант. 29.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3726670>

¹⁷³ Updated Blocking Statute in support of Iran nuclear deal enters into force // European Commission Press-release Database. 06.08.2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm

¹⁷⁴ Еврокомиссия оценит последствия новых санкций США против России // РБК. 08.08.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/08/08/2018/5b6b38d69a79479c0004ff2e?from=main>

в своей статье министр иностранных дел ФРГ Х. Маас¹⁷⁵. Помимо данной меры, политик предложил также учредить европейский валютный фонд и поддержать независимость платежной системы *SWIFT*. Как и введение в действие блокирующего статута, цель данной меры — ограничить влияние экстерриториальных санкций США в отношении Ирана на европейский бизнес.

Санкции против Ирана

Китай не стал сокращать закупки иранской нефти на фоне повторного введения санкций США в отношении Ирана, несмотря на попытки американской стороны убедить Китай в обратном¹⁷⁶. Тем не менее китайская сторона пообещала не наращивать покупку иранской нефти в ближайшем будущем. По заявлению Президента США Д. Трампа, к 4 ноября 2018 г. покупки иранской нефти должны сократиться до нуля. Вместе с тем, позиция официального Пекина не всегда отражает настроения китайского бизнеса, который постепенно сокращает свое присутствие в Иране¹⁷⁷.

Санкции в отношении Турции

Министерство финансов США ввело санкции в отношении министра юстиции Турции А. Гюля и главы МВД Турции С. Сойлу¹⁷⁸. Это произошло в ответ на содержание под стражей американского пастора Эндрю Брансона и в рамках т.н. «Акта Магнитского». В Минюсте США объяснили, что считают именно этих двух министров ответственными за содержание господина Брансона под стражей.

Кроме того, сохраняется возможность введения санкций в отношении Турции из-за покупки российских комплексов ПВО С-400. На фоне этого, Президент Турции Р. Эрдоган заявил о готовности Анкары перейти на расчеты в национальной валюте с Россией, Украиной, Китаем и Ираном¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Heiko Maas - Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln // Handelsblatt. 21.08.2018.

URL: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html?ticket=ST-60794-1sNm9OIJICgj0bGJ0u7-ap4>

¹⁷⁶ China Rejects U.S. Request to Cut Iran Oil Imports // Bloomberg. 03.08.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-03/china-is-said-to-reject-u-s-request-to-cut-iran-oil-imports>

¹⁷⁷ Владельцы танкеров отказываются перевозить иранскую нефть // Эксперт Online. 22.08.2018.
URL: <http://expert.ru/2018/08/22/irantsyi-vyinuzhdenyi-vozit-neft/>

¹⁷⁸ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Global Magnitsky Designations // U.S. Department of the Treasury. 01.08.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180801.aspx>

Сентябрь 2018 г.

Санкции против России

Совет Европейского союза продлил¹⁸⁰ на полгода действие ограничительных мер, введенных в отношении российских и украинских физических и юридических лиц, в связи с «действиями, подрывающими или угрожающими территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины». Ограничения, включающие заморозку активов, запрет на въезд в страны ЕС для физических лиц и определенные виды транзакций, будут действовать по меньше мере до 15 марта 2019 г. Всего под данные ограничения попали 155 физических и 44 юридических лица.

Помимо продления «украинского» пакета ограничительных мер послы 28 стран ЕС согласовали¹⁸¹ новый механизм введения санкций в связи с применением химического оружия. Инициатива Франции направлена в первую очередь на борьбу с «повторяющимися» случаями использования химического оружия со стороны России (предлагаемое участие в отравлении Сергея и Юлии Скрипаль в марте) и Сирии. Новый механизм предусматривает возможность ввести ограничения (заморозку активов на территории государств — членов ЕС, запрет на въезд в страны Союза) против конкретных лиц в любой точке мира независимо от гражданства. Необходимость создания нового механизма вызвана сложностью действующей процедуры введения ограничений, поскольку в настоящий момент санкции, связанные с применением химического оружия, вводятся отдельно по «российскому» и «сирийскому» пакетам. Новый механизм направлен в первую очередь на преодоление позиции некоторых стран Евросоюза, которые неохотно соглашаются на введение дополнительных ограничений против РФ.

США дополнительно ввели¹⁸² ограничения в отношении 27 российских физических и 6 юридических лиц в соответствии с «Законом

¹⁷⁹ Турция готовится перейти на расчеты в национальной валюте с Россией, Китаем, Ираном и Украиной // Коммерсант. 11.08.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3712539>

¹⁸⁰ Council Implementing Regulation(EU) 2018/1230 of 12 September 2018 implementing Regulation (EU) No. 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // Official Journal of the European Union. 12.09.2018.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1230&from=EN>

¹⁸¹ Exclusive: EU to agree new sanctions regime for chemical attacks // Reuters. 24.09.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-chemicalweapons-eu-exclusive/exclusive-eu-to-agree-new-sanctions-regime-for-chemical-attacks-idUSKCN1M415W>

¹⁸² CAATSA Section 231(D) List Regarding the Defence Sector of the Government of the Russian Federation // U.S. Department of State. 20.09.2018. URL: <https://www.state.gov/t/isn/caatsa/275116.htm>

о противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering American Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*). Причиной включения данных лиц в санкционный список являются их связь или взаимодействие с предприятиями российского оборонно-промышленного комплекса или разведки.

Кроме того, в соответствие с *CAATSA* впервые были введены т.н. «вторичные санкции» против третьей стороны, в связи с покупкой российских вооружений и военной техники¹⁸³. Целью ограничений стал Департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР, купивший у России истребители Су-35 и комплексы С-400. Несмотря на резко негативную реакцию Пекина¹⁸⁴, ограничения скорее всего останутся в силе. В этой связи также отметились переговоры США и Индии по возможному заключению нового оборонного соглашения между двумя странами, в связи с желанием Индии приобрести российские комплексы ПВО С-400¹⁸⁵.

Помимо расширения действующих санкций Президент США подписал указ (*executive order*) о санкциях за вмешательство в выборы в США¹⁸⁶. В соответствии с документом, лицам, подозреваемым во вмешательстве в выборный процесс, грозит заморозка активов и ограничение доступа к финансовым учреждениям США. Также гражданам США будет запрещено инвестировать в компании, в отношении которых будут введены санкции. По заявлению советника президента США Д. Болтона, данный указ в первую очередь направлен против физических и юридических лиц из России, Китая, Ирана и КНДР. Отмечается, что хотя *CAATSA* уже предусматривает возможность введения ограничений в связи с вмешательством в выборы, новый указ президента непосредственно дает возможность Министерству финансов и Государственному департаменту США вводить подобные ограничения против физических и юридических лиц, подозреваемых в обозначенной деятельности.

¹⁸³ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. CAATSA - Russia-related Designations // U.S. Department of the Treasury. 20.09.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180920_33.aspx

¹⁸⁴ China Demands U.S. Withdraw Sanctions Imposed Over Military Purchases From Russia // The New York Times. 22.09.2018.

URL: <https://www.nytimes.com/2018/09/22/us/politics/china-sanctions-russia-military.html?action=click&module=Top+Stories&pgtype=Homepage>

¹⁸⁵ Mattis Says U.S. Ready to Ink Defense Technology Pact With India // Bloomberg. 05.09.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-05/mattis-says-u-s-ready-to-ink-defense-technology-pact-with-india>

¹⁸⁶ Executive Order on Imposing Certain Sanctions in the Event of Foreign Interference in a United States Election // The White House. 12.09.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-imposing-certain-sanctions-event-foreign-interference-united-states-election/>

Наряду с новым указом по введению санкций за вмешательство в выборы, Президент США Д. Трамп также подписал указ¹⁸⁷ о введении санкций в отношении физических и юридических лиц в соответствии с законом *CAATSA*.

Тема антироссийских санкций также была в фокусе внимания и американских законодателей. В банковском комитете Сената прошли слушания с участием двух бывших сотрудников Министерства финансов США Д. Сингха и Э. Розенберг¹⁸⁸. Ключевой темой их выступлений стало предложение ввести новые ограничения в отношении т.н. «ближнего круга» Президента РФ В. Путина, а также запретить резидентам США операции с российским государственным долгом. Вместе с тем Министерство финансов США негативно отозвалось¹⁸⁹ о возможности ограничить для резидентов США операции с российским государственным долгом, поскольку, по мнению министерства, российская экономика тесно интегрирована в глобальную, и подобные ограничения (равно как и условный «иранский сценарий» санкций в отношении России) приведут к негативным последствиям как для США, так и для их партнеров в странах ЕС.

Реакция России

В Министерстве финансов Российской Федерации начал работу Департамент контроля за внешними ограничениями¹⁹⁰. Создание данного департамента было предложено в апреле текущего года, а в июле председатель Правительства РФ Д. Медведев подписал постановление¹⁹¹, возлагающее на Минфин России обязанность осуществлять «межведомственную координацию по вопросам разработки и реали-

¹⁸⁷ Executive Order 13849 of September 20, 2018 Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Department of the Treasury. 20.09.2018.

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

¹⁸⁸ Full Committee Hearing "Countering Russia: Assessing New Tools" // United States Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. 12.09.2018.

URL: https://www.banking.senate.gov/hearings/countering-russia_assessing-new-tools

¹⁸⁹ Statement of Assistant Secretary Marshall Billingslea Before the U.S. House Financial Services Subcommittee on Monetary Policy and Trade // U.S. Department of Treasury. 26.09.2018. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm496>

¹⁹⁰ В Минфине заработал департамент по борьбе с санкциями // РБК. 27.09.2018.

URL: https://www.rbc.ru/economics/27/09/2018/5baced179a79470e10754d0e?from=main_right

¹⁹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2018 № 845 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации. 18.07.2018.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201807200029?index=2&rangeSize=1>

зации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц».

В свою очередь, Совет Безопасности собрал с российских министерств и госкомпаний предложения по защите экономики от санкций США¹⁹². По сообщению РБК, среди обсуждаемых инициатив — включение в договоры России с другими государствами пункта о недопустимости использования норм американского права, а в международные коммерческие соглашения — оговорки о недопустимости обоснования форс-мажоров санкциями США (как попытка защититься от института вторичных санкций США, которые традиционно применялись в отношении Кубы или Ирана).

Позиция КНР

Помимо негативной реакции КНР на введение «вторичных санкций» по «российскому пакету» против Департамента подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР, власти КНР выступили с заявлением о намерении усилить экономическое взаимодействие с Россией, ЕС, Японией и другими странами в ответ на ограничительные меры, вводимые США¹⁹³. Вместе с тем подобное заявление было сделано на фоне информации о том, что китайские банки отказываются проводить транзакции с участием российских компаний, опасаясь введения вторичных санкций со стороны США¹⁹⁴.

КНР все чаще оказывается в списке потенциальных целей санкционной политики США. Наряду с упоминавшимися выше ограничениями в связи с предполагаемым вмешательством в выборы, США всерьез рассматривают возможность ограничительных мер в отношении КНР в связи с обвинениями в отношении китайских властей в притеснении уйгуров и других мусульманских меньшинств в КНР¹⁹⁵.

¹⁹² Совбез подготовит план защиты России от санкций // РБК. 05.09.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/09/2018/5b8ebecce9a7947e7466f8d7e?from=main>

¹⁹³ Всем миром. Пекин предлагает объединиться в ответ на санкции США // Российская газета. 25.09.2018.

URL: <https://rg.ru/2018/09/25/kitaj-predlozhil-rossii-obedinit-usiliia-protiv-amerikanskih-sankcij.html>

¹⁹⁴ Китай присоединился к антироссийским санкциям // Lenta.ru. 14.09.2018.

URL: https://lenta.ru/news/2018/09/14/from_china_with/?utm_source=lentafb&utm_medium=social

¹⁹⁵ U.S. Weighs Sanctions Against Chinese Officials Over Muslim Detention Camps // The New York Times. 10.09.2018.

URL: <https://www.nytimes.com/2018/09/10/world/asia/us-china-sanctions-muslim-camps.html>

Санкции против Ирана

Американское агентство *Bloomberg* подсчитало¹⁹⁶ ущерб Ирана от ограничительных мер. Санкции привели к сокращению экспорта нефти на 35%, и на этом фоне курс риала по отношению к доллару снизился на 60%.

Европейский союз планирует создать для расчетов с Ираном специальный механизм¹⁹⁷, который должен помочь нивелировать последствия американских санкций, введенных против этой страны, и одновременно спасти иранскую «ядерную сделку» 2015 г. Решение призвано смягчить иранскую позицию накануне принятия второго пакета американских санкций, которые ограничивают сотрудничество с Ираном в нефтегазовой сфере. За две недели до этого заместитель министра иностранных дел РФ С. Рябков в своем интервью заявил¹⁹⁸, что Россия и Иран в сотрудничестве с партнерами в странах ЕС и КНР изучают возможность создания дополнительных механизмов преодоления американских санкций.

В свою очередь, в своем выступлении на сессии Генеральной Ассамблеи ООН премьер-министр Израиля Б. Нетаньяху призвал¹⁹⁹ европейские страны присоединиться к санкциям против Ирана.

Санкции против КНДР

США собирают²⁰⁰ многонациональную коалицию для усиления контроля над незаконным ввозом топлива в Северную Корею, который осуществляется некоторыми судами в нарушение санкций ООН. Эти действия США разворачиваются на фоне обвинений в адрес Российской Федерации о нарушении действующих санкций в отношении КНДР²⁰¹.

¹⁹⁶ What's Not to Like About Trump's Iran Oil Sanctions? Sanctions on Iran are working, and U.S. drivers are paying the price // Bloomberg. 30.09.2018.

URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-09-30/what-s-not-to-like-about-trump-iran-oil-sanctions-100-oil>

¹⁹⁷ Европа повела Иран в обход американских санкций чтобы спасти ядерную сделку // Коммерсант. 26.09.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3752451>

¹⁹⁸ МИД пообещал выстроить с Ираном «эшелонированную оборону» от санкций США // РБК. 11.09.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/09/2018/5b97ebbc9a7947724bdc95ca?from=main>

¹⁹⁹ Нетаньяху в ООН призвал Европу поддержать санкции против Ирана // РБК. 27.09.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bad22389a79471c4fc8c6d7?from=newsfeed>

²⁰⁰ Seven Countries Join to Hunt Ships Smuggling Fuel to North Korea. A U.S. navy ship will host a new multinational coalition that aims to better track ships violating U.N. sanctions // The Wall Street Journal. 14.09.2018.

URL: <https://www.wsj.com/articles/new-u-s-led-coalition-to-track-illicit-fuel-shipments-to-north-korea-1536922923>

²⁰¹ Remarks at a UN Security Council Briefing on Nonproliferation and the Implementation and Enforcement of UN Sanctions on North Korea // United States Mission to the United Nations. 17.09.2018. URL: <https://usun.state.gov/remarks/8613>

Предполагается, что объединение будет состоять из более чем 50 представителей партнеров США. Коалиция будет действовать в рамках так называемого Координационного центра по обеспечению соблюдения законов (*Enforcement Coordination Center*). Полный список представителей стран, которые войдут в объединение, пока не раскрывается. Однако известно, что помимо США в него войдут представители государств – партнеров Вашингтона в программе по обмену данными *Five Eyes* («Пять глаз»), а именно наблюдатели из Австралии, Новой Зеландии и Канады. Также в коалиции будут присутствовать представители Японии и, по меньшей мере, один представитель Франции.

Октябрь 2018 г.

Санкции против России

Несмотря на обилие законопроектов и других инициатив по введению новых и ужесточению действующих ограничительных мер в отношении Российской Федерации Конгресс США отложил данный вопрос как минимум до конца текущего года²⁰². По существующим прогнозам новые ограничения вероятнее всего будут приняты единым пакетом и будут представлять собой гибрид законопроектов *DETER*²⁰³ и *DASKAA*²⁰⁴. Тем не менее остается открытым вопрос о том, какие именно меры воздействия (запрет на операции с государственным долгом, санкции против государственных банков, дополнительные ограничения против так называемого «ближнего круга» Президента России В. Путина) на РФ будут применены в конечном итоге.

Параллельно с этим американские издания отмечают²⁰⁵ неожиданный позитивный эффект для российской экономики от санкций. По их мнению, рост цены на нефть с середины августа на 14% одновременно со снижением курса рубля на 17% привело к дополнительным доходам российских экспортеров и российского бюджета. В свою очередь вызванный этим профицит бюджета рассматривается россий-

²⁰² Санкционная неопределенность: когда ждать новых американских рестрикций // РБК. 03.10.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/03/10/2018/5bafa76f9a7947a1747a9e47?from=main>

²⁰³ S.2313 - Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2018 // U.S. Congress. 16.01.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2313/text>

²⁰⁴ S.3336 - Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2018 // U.S. Congress. 01.08.2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3336/text>

²⁰⁵ U.S. Sanctions Give Russian Economy an Unintended Boost. For months, rising dollar-denominated oil prices, falling ruble have worked to Moscow's benefit // The Wall Street Journal. 16.10.2018.

URL: <https://www.wsj.com/articles/u-s-sanctions-give-russian-economy-an-unintended-boost-1539682201?mod=e2tw>

скими официальными лицами как дополнительный фактор стабилизации курса национальной валюты²⁰⁶. В то же самое время угроза новых санкций заставляет российских миллионеров держать свои сбережения за пределами российской юрисдикции²⁰⁷.

Министерство финансов США в очередной раз продлило сроки продажи бумаг российских компаний *En+* и «Русал» для американских инвесторов до 12 декабря²⁰⁸. Хотя ранее заявлялось о достижении компромисса между Минфином США и О. Дерипаской по поводу снижения его доли в холдинге *En+* судя по всему стороны пока не пришли к окончательному соглашению. Примечательно то, что на фоне угрозы введения полноценных ограничений против «Русала» возникла возможность закрытия дочернего предприятия компании в Швеции, что в свою очередь вызвало недоумение у официальных лиц страны, не ожидавших такого эффекта «вторичных санкций»²⁰⁹.

Российский энергетический сектор также является объектом санкций США и ЕС, однако прошедший месяц продемонстрировал, что ситуация в нем отличается от кейсов «Русала» и части технологических компаний²¹⁰. Несмотря на определенные проблемы нефтесервисных компаний²¹¹, а также заморозку совместного проекта итальянской *Eni* и Роснефти в Черном море²¹², Роснефть и американская *ExxonMobil* начали переговоры о новых совместных проектах в нефтяной и газовой сфере²¹³. Сообщается, что для *ExxonMobil* уже подготовлено несколько вариантов сотрудничества в области природного газа, переработки и химикатов, причем ни один из этих проектов не подпадает под американские санкции. С одной стороны это свидетельствует о довольно быстрой адаптации российского ТЭК к веде-

²⁰⁶ Силуанов назвал профицит бюджета спасением от новых санкций США // РБК. 26.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/10/2018/5bd354b99a7947277d602654?from=main>

²⁰⁷ Почему российские миллионеры хранят в России меньше трети своих денег // РБК. 30.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/finances/30/10/2018/5bd870c89a7947b70f1da717?from=main>

²⁰⁸ Temporary Extension of Ukraine-related General Licenses // U.S. Department of Treasury. 12.10.2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181012.aspx>

²⁰⁹ Посол Швеции сообщил о риске закрытия шведской «дочки» UC Rusal // РБК. 17.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/17/10/2018/5bc6fea59a79473d40ad4018?from=main>

²¹⁰ «Силовые машины» боксуют во Вьетнаме. Компании грозят штрафы за срыв контракта // Коммерсант. 22.10.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3777851>

²¹¹ Бурить в России все труднее. Нефтесервис в РФ страдает от санкций и низкой маржи // Коммерсант. 25.10.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3779758>

²¹² Итальянская *Eni* вышла из проекта с «Роснефтью» в Черном море // РБК. 24.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/business/24/10/2018/5bd00b889a7947391575952f?from=main>

²¹³ Russia Offers Exxon New Projects as U.S. Sanctions Loom // Bloomberg. 19.10.2018.

URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-19/russia-said-to-offer-exxon-new-projects-as-u-s-sanctions-loom?fbclid=IwAR37qMVdGUVMw_9qbNMALK_nGzujThkt5jQygYHEW1YyR51l17VmVdMLNQ8

нию международных операций в условиях санкций. С другой стороны, показывает роль российских энергетических компаний в мире, что подтверждается их зарубежными коллегами, которые не ждут таких же санкций, как в случае «Русала» в отношении крупнейших российских энергетических компаний, поскольку последствия подобных ограничений, в частности для Европейского союза, могут быть непредсказуемы²¹⁴.

Вместе с тем несмотря на ограничительные меры в соответствии с законом *CAATSA*²¹⁵ как в отношении российского военно-промышленного комплекса, так и в отношении покупателей российской военной продукции России и Индия заключили контракт на поставку зенитно-ракетных комплексов С-400²¹⁶. Несмотря на то, что ранее в связи с подобной сделкой между Россией и Китаем США ввели вторичные санкции против КНР, по словам официальных представителей России, в Индии учли возможность санкционного давления, и будут стремиться к расчетам в национальных валютах в рамках данного соглашения²¹⁷.

В то же самое время появилась информация о проблемах в поставках российских истребителей Су-35 Индонезии²¹⁸. В рамках соглашения предполагалось выделение кредита одним из коммерческих банков в пользу «Рособоронэкспорта», что будет, скорее всего, расценено со стороны OFAC как действие прямо подпадающее под определения *CAATSA*. Вместе с тем ряд российских и индонезийских источников поспешили опровергнуть влияние санкций на исполнение данного контракта²¹⁹.

В свою очередь Европейский парламент одобрил резолюцию, призывающую усилить санкции в отношении России, если конфликт с Украиной в Азовском море еще больше обострится²²⁰. Европарла-

²¹⁴ Защита Дадли: почему глава ВР вступился за «Роснефть» и «Газпром» // РБК. 10.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/10/2018/5bbdc07e9a79479ea716a5f1?from=main>

²¹⁵ H.R.3364 - Countering America's Adversaries Through Sanctions Act // U.S. Congress. 02.08.2017. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

²¹⁶ Россия заключила контракт о продаже Индии ЗРК С-400 // РБК. 05.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/05/10/2018/5bb72c2d9a7947c822ff8f91?from=main>

²¹⁷ В кабмине заявили о найденном решении проблем с платежами по ВТС с Индией // РБК. 05.10.2018. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bb70a169a7947bfb5684f9b>

²¹⁸ Санкции в «Сухом» остатке. Российские Су-35 столкнулись с американскими препятствиями в Индонезии // Коммерсант. 05.10.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3760152>

²¹⁹ Индонезия объявила задержки в реализации контракта по поставкам Су-35 техническими деталями // Интерфакс. 06.10.2018. URL: <https://www.interfax.ru/world/632157>

²²⁰ Joint Motion For a Resolution pursuant to Rule 123(2) and (4) of the Rules of Procedure replacing the following motions: B8-0493/2018 (PPE), B8-0494/2018 (Verts/ALE), B8-0495/2018 (S&D), B8-0496/2018 (ECR), B8-0497/2018 (ALDE) on the situation in the Sea of Azov (2018/2870(RSP)) // European Parliament. 24.10.2018.

URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2018-0493+0+DOC+XML+V0//EN>

мент также создаст пост «спецпосланника по Крыму и Донбассу», в юрисдикцию которого будет включена и ситуация в Азовском море.

В то же время ряд представителей ЕС отметились негативными высказываниями в отношении продолжения санкционного давления на Россию. Помимо премьер-министра Италии Дж. Конте, заявившего²²¹, что хотя Италия и не воспользуется правом вето в отношении продления или введения новых санкций ЕС в отношении России, но продолжит настаивать на необходимости отмены данных ограничений, премьер-министр немецкой федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания М. Швезиг заявила, что санкции также не должны являться самоцелью политики ЕС в отношении России²²².

Реакция России

Российская Федерация в свою очередь выступила с рядом инициатив, как по преодолению санкционного давления США и частично ЕС, так и с введением собственных ограничительных мер. В первую очередь выделяется подписанный Президентом России В. Путиным указ о специальных экономических мерах (санкциях) против украинских юридических и физических лиц²²³. Такое решение принято в ответ на введение Украиной ограничительных мер в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации. Конкретные меры, а также перечень лиц, в отношении которых будут введены ограничения разрабатываются Правительством РФ и по последним данным²²⁴ будут включать в себя заморозку активов на территории России, наряду с запретом на въезд в страну для физических лиц, и затронут порядка 360 юридических и физических лиц. Отмечается, что эффект данных мер для украинских компаний и экономики в целом будет крайне негативным.

В рамках снижения негативных эффектов от действующих и возможных санкций США Россия последовательно сокращает свои вложения в американские ценные бумаги²²⁵. Во много это делается с целью избежать блокировки активов в рамках одного из новых потенциальных пакетов американских санкций. Кроме того, предлагается

²²¹ Диалог без вето: о чем премьер Италии говорил с Путиным в Кремле // РБК. 24.10.2018. URL: https://www.rbc.ru/politics/24/10/2018/5bd049b09a79474c771277d4?from=center_2

²²² Schwesig fordert Abbau der Russland-Sanktionen // WirtschaftsWoche. 12.10.2018. URL: <https://www.wiwo.de/politik/europa/internationale-beziehungen-schwesig-fordert-abbau-der-russland-sanktionen/23174744.html>

²²³ Указ «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации» // Официальные сетевые ресурсы Президента России. 20.10.2018. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/58871>

²²⁴ Санкции РФ против Украины затронут 360 компаний и более 50 физических лиц // Интерфакс. 30.10.2018. URL: <https://www.interfax.ru/russia/635806>

²²⁵ Россия снизила вложения в госдолг США до 11-летнего минимума // Коммерсант. 17.10.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3772517>

освободить от выплаты дивидендов российские предприятия ВПК в части направления чистой прибыли на реализацию инвестиционных проектов²²⁶. Однако в то же время, по утверждению российских органов государственной власти, вопрос с предоставлением индивидуальных льгот для подсанкционных компаний остается открытым²²⁷.

Политика ЕС

Совет Европейского союза ожидаемо утвердил новый режим введения санкций в рамках борьбы с использованием и распространением химического оружия²²⁸. С 15 октября ЕС сможет вводить санкции в отношении лиц и организаций, независимо от их национальности и местонахождения, занимающихся разработкой и использованием химического оружия, где бы то ни было. Данные ограничительные меры направлены не только против частных лиц и организаций, которые были напрямую задействованы в разработке или применении химического оружия, но и против тех, кто оказывал этим организациям и лицам финансовую, техническую или материальную поддержку, или же поощряет их к действию.

Новый режим предусматривает введение таких санкций, как запрет на поездки в ЕС и замораживание на территории Евросоюза финансовых активов лиц и организаций. Кроме того, физическим и юридическим лицам ЕС запретят выделять средства в распоряжение тех, кто попал в санкционный список.

Санкции против Ирана

Министр финансов США С. Мнучин признал, что США вели переговоры с системой межбанковской передачи информации *SWIFT* об отключении Ирана от этой системы²²⁹. Ранее Иран был отключен от *SWIFT* в 2012 г. до заключения Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе в 2015 г. Хотя у Вашингтона и нет большинства в совете директоров (ранее решение об отключении Ирана от данной системы было принято благодаря со-

²²⁶ Санкционный режим: почему власти предложили освободить ВПК от дивидендов // РБК. 15.10.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/10/2018/5bbf282f9a7947f6f7f5b514?from=main>

²²⁷ Глава ФАС: индивидуальные льготы для подсанкционных компаний будут означать победу авторов санкций // Интерфакс. 08.10.2018. URL: <https://www.interfax.ru/interview/632381>

²²⁸ Council Regulation (EU) 2018/1542 of 15 October 2018 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons // Official Journal of the European Union. 15.10.2018.

URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.259.01.0012.01.ENG&toc=OJ:L:2018:259:TOC

²²⁹ Mnuchin says it will be harder for Iran oil importers to get waivers // Reuters. 21.10.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/-iran-nuclear-sanctions-mnuchin/mnuchin-says-it-will-be-harder-for-iran-oil-importers-to-get-waivers-idUSKCN1MV0OF>

действию стран ЕС), администрация США может ввести санкции против самой *SWIFT* с целью оказать давление на компанию.

На фоне приближающегося в ноябре второго раунда санкций США в отношении Ирана, которые среди прочего будут включать и запрет на покупку иранской нефти, появились сообщения²³⁰ о согласовании Москвой, Тегераном и Анкарой механизма по минимизации эффекта данных ограничений. По информации израильских источников, планируется, что сырью иранскую нефть будут поставлять через Каспийское море на нефтеперерабатывающие заводы в России, откуда она в свою очередь уже будет продаваться по миру российской стороной. Планируется, что ЕС закроет глаза и не станет препятствовать подобной схеме, в попытках удержать Иран в рамках соглашения по ядерной программе.

В свою очередь Минфин США полагает, что в случае с отключением Ирана от *SWIFT* и ограничения на экспорт нефти, цена на нефть не вырастет, и поэтому большинство нынешних покупателей иранской нефти не получат исключений из санкционного режима. Индия уже заявила, что продолжит покупать иранскую нефть несмотря на возможные ограничения в связи с новым санкционным пакетом²³¹. При этом, данное заявление проходит на фоне сообщений о том, что Китай постепенно сокращает закупки иранской нефти²³², хотя данные действия объясняются не столько страхом перед вторичными санкциями США, сколько возросшим предложением нефти со стороны Саудовской Аравии, стремящейся сгладить последствия внешнеполитического кризиса в связи с убийством оппозиционного журналиста.

Санкции против КНДР

США дополнительно ввели ограничения в отношении ряда физических и юридических лиц в КНДР²³³. Под дополнительные санкции попал ряд физических и юридических лиц в КНДР (Центральный

²³⁰ СМИ рассказали о планах России помочь Ирану обойти санкции США // РБК. 15.10.2018.

URL: https://www.rbc.ru/politics/15/10/2018/5bc3c01b9a794763db548869?utm_source=fb_rbc

²³¹ India to keep buying Iranian oil despite U.S. sanctions: sources // Reuters. 05.10.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/-india-iran-oil/india-to-keep-buying-iranian-oil-despite-u-s-sanctions-sources-idUSKCN1MF19U>

²³² China Cuts Iran Oil Purchases Ahead of U.S. Sanctions. In boost for Washington, Chinese companies pull back on deals as Saudis pledge to increase supply // The Wall Street Journal. 25.10.2018.

URL: <https://www.wsj.com/articles/china-cuts-iran-oil-purchases-ahead-of-u-s-sanctions-1540500741>

²³³ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. North Korea Designations; North Korea Administrative Update; Counter Terrorism Designations // U.S. Department of the Treasury. 04.10.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181004.aspx>

банк и несколько коммерческих банков, Национальная научная академия безопасности, национальная авиакомпания *Air Koryo* и др.), КНР (в основном банки) и РФ (нефтяная компания «Приморнефтепродукт», ряд судов). Также под вторичные санкции попали строительные компании (Алжир, Кувейт).

Ноябрь 2018 г.

Санкции против России

Одним из ключевых событий, которое пусть и не затрагивает тему антироссийских санкций напрямую, однако косвенно влияет на возможность введения новых ограничений, стали промежуточные выборы в Конгресс США. По итогам выборов Республиканская партия сохранила контроль над верхней палатой Конгресса – Сенатом, при этом уступив Демократической партии контроль над Палатой представителей. Хотя среди политической элиты США довольно сложно найти желающих нормализации отношений с Российской Федерацией, частичный успех демократов повышает вероятность введения новых санкций в отношении РФ²³⁴, причем по самому негативному для возможной нормализации отношений поводу – предполагаемому вмешательству России в президентские выборы 2016 г. Однако вряд ли стоит ожидать немедленного усиления ограничительных мер как в рамках *CAATSA*, так и скорейшего принятия таких актов, как *DETER* и *DASKAA* или некоего компромиссного варианта. В настоящий момент рассматривается возможность предметного обсуждения новых ограничений не раньше января будущего года²³⁵.

В то же время США готовятся ввести в действие вторую часть санкций в отношении России²³⁶, в связи с обвинениями в использовании химического оружия для отравления Сергея и Юлии Скрипаль в марте текущего года в Солсбери. Первая часть данных ограничений была введения в августе, в то время как «второй пакет» санкций должен был вступить в силу 22 ноября. Изначально предполагалось отложить рассмотрение и принятие конкретных мер (которые в частности могут включать как полное прекращение торговли между странами за исключением продуктов питания, так и запрет для национальных авиаперевозчиков России (Аэрофлот) осуществлять рейсы в США, санкции в отношении банков с государственным участием, снижение

²³⁴ Выборы в США повысили риск новых санкций против России // РБК. 07.10.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/11/2018/5be2f53c9a794710b1bdd7e4?from=main>

²³⁵ Конгресс США отложит санкции против России до более подходящего случая // Эксперт Online. 14.11.2018. URL: <http://expert.ru/2018/11/14/sanktsii/>

²³⁶ ТАСС: США анонсировали второй пакет санкций против РФ по «делу Скрипальей» // Коммерсант. 02.12.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3818900>

уровня дипломатических отношений) до января 2019 г., однако вторая часть санкций может быть введена уже в декабре текущего года.

Несмотря на существенные неопределенности как с новыми санкциями в рамках *DETER* и *DASKAA*, так и вторым пакетом санкций по т.н. «делу Скрипалей» Минфин США продолжает вводить ограничения в рамках закона *CAATSA*²³⁷. Под ограничения попал ряд санаториев и курортов в Крыму.

Министерство финансов США в очередной раз продлило²³⁸ сроки продажи бумаг российских компаний *En+* и «Русала» для американских инвесторов до 12 декабря. Хотя ранее неоднократно заявлялось о достижении компромисса между Минфином США и О. Дерипаской по поводу снижения его доли в холдинге *En+* судя по всему стороны пока не пришли к окончательному соглашению.

Под «российский пакет» санкций попала также американская компания *Cobham Holdings Inc*²³⁹. В рамках урегулирования спора с Министерством финансов США компания выплатила штраф в размере 87507 долл. США, в связи с нарушением санкционного законодательства. Отмечается, что в 2014–2015 гг. бывшая дочерняя компания холдинга поставила дочерней компании российского концерна «Алмаз-Антей» компоненты для сборки коммерческого радиолокатора управления воздушным движением. Ограничения в отношении российского концерна «Алмаз-Антей», ведущего производителя средств ПВО, были введены в связи с катастрофой самолета МН17 17 июля 2014 г. над территорией Украины.

В свою очередь Европейский союз также выразил серьезную озабоченность последствиями «керченского инцидента». Официальные представители ЕС заявили²⁴⁰, что ЕС продлит санкции в отношении России в декабре, в качестве реакции на инцидент. Также сообщает-

²³⁷ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Ukraine-Russia-related Designations; CAATSA - Russia-related Designations; Iran-related Administrative Updates // U.S. Department of the Treasury. 08.11.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181108.aspx>

²³⁸ U.S. Extends Rusal, EN+ Sanctions Waiver for Sixth Time. The companies, owned by Oleg Deripaska, have submitted plans for the Russian oligarch's divestment // The Wall Street Journal. 09.11.2018.

URL: https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2018/11/09/u-s-extends-rusal-en-sanctions-waiver-for-sixth-time/?fbclid=IwAR0GDe7Abp8n3cu-PJ_YsMeU_EIGAXJQvoII9dCJAjdGZqtbp5zxi-MAqFw

²³⁹ Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Cobham Holdings, Inc. // U.S. Department of Treasury. 27.11.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181127_33.aspx

²⁴⁰ EU will extend Russia sanctions in December: Tusk // Reuters. 30.11.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-tusk/eu-will-extend-russia-sanctions-in-december-tusk-idUSKCN1NZ1GM>

ся²⁴¹, что в настоящий момент по предложению Великобритании, Швеции, Польши и балтийских стран проходит рассмотрение документов по вопросу ужесточения санкций в отношении России. По мнению ЕС, новые ограничения должны быть введены «вследствие нарушения международно-правовых норм²⁴², территориальной целостности и независимости Украины». Стоит также отметить, что данный инцидент, скорее всего, послужит еще одним аргументом в пользу точки зрения о необходимости «гармонизации» санкционного законодательства и санкционного давления США и ЕС²⁴³.

Реакция России

Россия ввела санкции в отношении 322 граждан Украины и 68 юридических лиц, подконтрольных наиболее влиятельным украинским бизнесменам²⁴⁴. Ограничительные меры направлены «на противодействие недружественным действиям» в отношении российских граждан и юридических лиц со стороны Украины и с целью «нормализации двусторонних отношений».

В числе мер воздействия вводится блокировка безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества на территории РФ, а также запрет на вывод капитала из России. За составление списка отвечали Минэкономики, Минпромторг и Минфин, координировал работу в целом первый вице-премьер Антон Силуанов. Непосредственно указ о введении санкций из-за «недружественных действий» Украины был подписан Президентом РФ В. Путиным 22 октября.

Ноябрь также отметился рядом законодательных инициатив по снижению негативного последствия санкций в отношении России. В частности, страховые компании получили право²⁴⁵ не раскрывать

²⁴¹ «РИА Новости» сообщило о подготовке ЕС изменений в санкции в отношении России // Коммерсант. 30.11.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3814849>

²⁴² Меркель объяснила смысл санкций против России // РБК. 29.11.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/politics/29/11/2018/5bffc39e9a794717a8e0a50e?from=main>

²⁴³ Europe's Russia sanctions are not working. Clash in the Sea of Azov shows need for new approach to Moscow // Politico. 29.11.2018. URL: <https://www.politico.eu/article/europe-russia-sanctions-are-not-working-ukraine-azov-sea-kerch-strait-vladimir-putin/>

²⁴⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 г. № 1300 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592» // Правительство Российской Федерации. 01.11.2018.

URL: <http://static.government.ru/media/files/AHKW1WfDGrhdKbhzH1dkMLZM8gchGjla.pdf>

²⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2018 г. N 1322 "Об определении случаев, при которых специализированные депозитарии и страховщики вправе не осуществлять раскрытие и (или) осуществлять в ограниченном составе и (или) объеме раскрытие информации, подлежащей раскрытию, а также лиц, в отношении которых специализированные депозитарии и страховщики вправе не осуществлять раскрытие и (или) осуществлять раскрытие в ограниченном составе и объеме указанной информации" // Гарант.ру. 03.11.2018.

URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1227275/>

информацию о своих акционерах, находящихся под международными санкциями. В случае, если в отношении лиц, являющихся акционерами (участниками) специализированного депозитария страховщика, лиц, являющихся акционерами (участниками, членами) страховщика, лиц, под контролем либо значительным влиянием которых находится страховая организация, действуют меры ограничительного характера, введенные иностранными государствами, то указанный специализированный депозитарий и страховщик вправе принять решение не осуществлять и/или осуществлять в ограниченном составе и объеме раскрытие неограниченному кругу лиц информации о структуре и составе акционеров (участников), лицах, под контролем или значительным влиянием которых находится страховая организация. Информация не подлежит раскрытию в случае представления специализированным депозитарием и страховщиком в Банк России информации о принятом решении.

Помимо этого, установлены²⁴⁶ ограничения требований к банкам, находящимся под международными санкциями, в которых открываются спецсчета для обеспечения заявок на участие в закупках. Предусмотрено, что денежные средства, предназначенные для обеспечения заявок на участие в закупках товаров, работ, услуг, могут размещаться на специальных счетах в банках, соответствующих установленным Постановлением Правительства РФ от 29.06.2018 №748 требованиям, за исключением требований, касающихся размера собственных средств (капитала) и уровня кредитного рейтинга, если в отношении банков или в отношении лиц, под контролем либо значительным влиянием которых находятся банки, по состоянию на 1 января 2015 г. действуют международные санкции и банки определены отдельным решением Правительства РФ.

Наконец, подготовлен, однако в настоящий момент не вступили в силу, ряд постановлений Правительства РФ в отношении раскрытия информации находящимися под иностранными санкциями небанковскими кредитными организациями²⁴⁷, кредитными

²⁴⁶ Постановление Правительства РФ от 03.11.2018 N 1320 «О внесении изменения в требования к банкам (включая требования к их финансовой устойчивости), в которых участниками закупок открываются специальные счета, на которые вносятся денежные средства, предназначенные для обеспечения заявок на участие в закупках товаров, работ, услуг» // КонсультантПлюс. 03.11.2018.

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310441/#utm_campaign=hotdocs&utm_source=consultant&utm_medium=email&utm_content=body

²⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 23.11.2018 N 1403 «Об особенностях раскрытия небанковскими кредитными организациями информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // КонсультантПлюс. 23.11.2018.

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311872/#utm_campaign=hotdocs&utm_source=consultant&utm_medium=email&utm_content=body

организациями²⁴⁸ и банкам-участниками системы страхования вкладов²⁴⁹.

Тем не менее в заявлениях официальных лиц²⁵⁰, а также в ряде²⁵¹ исследований²⁵² отмечается, что ограничительные меры со стороны США и ЕС наносят серьезный ущерб российской экономике и препятствуют ускорению экономического роста. В частности, агентство *Bloomberg* утверждает²⁵³, что санкции привели к потере 6% ВВП в период с 2014 по 2018 г. И если в российской экспертной среде и в официальной позиции звучат предостережения о необходимости скорейшего проведения структурных реформ с целью снижения неблагоприятных эффектов от ограничительных мер, наравне с попытками перевести международные расчеты в евро или другие валюты, а также отдельно указывать в условиях международных контрактов штрафы за исполнение санкций в отношении России²⁵⁴, то за рубежом отмечается попадание российской валюты в «геополитическую ловушку», колебания курса которой в гораздо большей степени сейчас зависят от внешнеполитических шоков, нежели от динамики цен на углеводороды. Одним из наиболее ярких примеров²⁵⁵ является не желание большинства финансовых институтов КНР вести операции

²⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 23.11.2018 N 1404 «Об особенностях раскрытия кредитными организациями информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // КонсультантПлюс. 23.11.2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311871/#utm_campaign=hotdocs&utm_source=consultant&utm_medium=email&utm_content=body

²⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 23.11.2018 N 1405 «Об особенностях раскрытия банками информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями статьи 44 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" // КонсультантПлюс. 23.11.2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_311870/#utm_campaign=hotdocs&utm_source=consultant&utm_medium=email&utm_content=body

²⁵⁰ Набиуллина призвала провести в России экономические реформы // Ведомости. 21.11.2018. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/news/2018/11/21/787040-nabiullina-prizvala-ekonomicheskie-reformi?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3elNEuY0jK-ZS3KStNFs4VT7i9szEk3G5DpEnUQ0YB7c-ru3TB_J80vpE#Echobox=1542793995

²⁵¹ Here's One Measure That Shows Sanctions on Russia are Working // Bloomberg. 16.11.2018. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-16/here-s-one-measure-that-shows-sanctions-on-russia-are-working>

²⁵² Bloomberg рассказал о «геополитической ловушке» для рубля // РБК. 30.11.2018. URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/11/2018/5c0118729a79477ce692b54a?from=main>

²⁵³ Here's One Measure That Shows Sanctions on Russia are Working // Bloomberg. 16.11.2018. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-16/here-s-one-measure-that-shows-sanctions-on-russia-are-working>

²⁵⁴ Exclusive: Rosneft in stand-off with oil buyers as it seeks sanctions protection // Reuters. 06.11.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-rosneft-sanctions-exclusive/exclusive-rosneft-in-stand-off-with-oil-buyers-as-it-seeks-sanctions-protection-idUSKCN1NB1V4>

²⁵⁵ Почему китайские банки соблюдают санкции США против россиян // Forbes. 15.11.2018. URL: <http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan>

в интересах российских физических и юридических лиц, попавших под санкции США, в особенности на фоне активного применения Минфином США т.н. «вторичных санкций».

При этом на фоне в целом негативных прогнозов дальнейшего влияния антироссийских санкций на экономическое развитие страны, некоторые руководители российских компаний в целом положительно оценивают влияние санкций. К примеру, в рамках опроса PWC²⁵⁶ от 19 до 40% руководителей крупных, средних и малых предприятий положительно оценивали эффект санкций на их бизнес, при этом большинство из тех, кто позитивно оценивает данные эффекты заняты в сфере сельского хозяйства.

Санкции против Ирана

5 ноября США ожидаемо ввели второй пакет санкций в отношении Исламской Республики Иран²⁵⁷. Вторая часть санкций затронула более 700 физических лиц, компаний, самолетов и судов. В частности, среди них — 50 иранских банков, 200 физических лиц и морских судов, связанных с судоходством и энергетическим сектором Ирана, а также более 65 иранских самолетов. Помимо этого, часть иранских банков была отключена²⁵⁸ от международной межбанковской системы передачи информации и расчетов *SWIFT*.

Помимо заморозки активов, запрета на въезд в США и других мер, также предусмотрен запрет на покупку иранской нефти и нефтепродуктов, кроме²⁵⁹ ряда стран (Китай, Индия, Республика Корея, Япония, Италия, Греция, Тайвань, Турция). С целью сохранения возможностей экспорта сырой нефти в данные страны из санкционного списка также был исключен иранских порт Чабахар²⁶⁰. Ряд исключений также был сделан для атомной промышленности, в том числе и для российско-иранского проекта АЭС Бушер²⁶¹.

²⁵⁶ Через тернии... к звездам? 1001 мнение российских бизнес-лидеров // PWC.

<https://www.pwc.ru/ru/news/business-survey.pdf>

²⁵⁷ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Publication of Updates to OFAC's Specially Designated Nationals and Blocked Persons List and 13599 List Removals // U.S. Department of the Treasury. 08.11.2018.
URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181105_names.aspx

²⁵⁸ SWIFT отключит от своей системы некоторые иранские банки // РБК. 09.11.2018.
URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5be5b1129a7947d6d15766ce?from=newsfeed>

²⁵⁹ U.S. renews Iran sanctions, grants oil waivers to China, seven others // Reuters. 05.11.2018.
URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-sanctions-oil/u-s-renews-iran-sanctions-grants-oil-waivers-to-china-seven-others-idUSKCN1NA0O8>

²⁶⁰ U.S. Exempts Iran's Chabahar Port From Sanctions In Nod To Afghanistan // RadioFreeEurope. 07.11.2018.
URL: <https://www.rferl.org/a/us-exempts-iran-chabahar-port-project-from-sanction-in-nod-to-afghanistan-india/29586874.html>

²⁶¹ США вывели АЭС «Бушер» из под санкций в отношении Ирана // Коммерсант. 05.11.2018.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3791987>

Несмотря на заявления²⁶² иранских официальных лиц о возможности преодоления негативных последствий санкций, а также информации²⁶³ о ведущихся переговорах по созданию аналога *SWIFT* с участием Ирана и России, новые санкции вероятно окажут весьма негативное влияние на иранскую экономику, а также руководство страны. Кроме того, многие европейские страны отказываются²⁶⁴ размещать на своей территории штаб-квартиру новой организации по обходу американских ограничительных мер в отношении Ирана, в частности из-за опасений введения «вторичных» санкций.

Санкции против Китая

США призвали²⁶⁵ своих союзников отказаться от использования оборудования производства китайской компании *Huawei*. Особую озабоченность американского правительства вызывает предполагаемая тесная связь китайского производителя с правительством КНР. Помимо этого, произошел ранее с компанией *ZTE*, однако, в отличие от *Huawei* в отношении *ZTE* были введены ограничительные меры, что вынудило китайского производителя принять ряд условий со стороны правительства США.

Санкции против Турции

США сняли санкции в отношении министра юстиции Турции А. Гюля и главы МВД Турции С. Сойлу²⁶⁶. Это произошло в ответ на освобождение из-под стражи американского пастора Э. Брансона.

Другие санкционные режимы

Министерство финансов США и французский финансовый конгломерат *Société Générale* достигли соглашения²⁶⁷ об урегулировании спора по обвинениям одной из крупнейших финансовых компаний в на-

²⁶² Rouhani says new U.S. sanctions have no effect on Iran economy // Reuters. 10.11.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-sanctions-rouhani/rouhani-says-new-u-s-sanctions-have-no-effect-on-iran-economy-idUSKCN1NF0A9>

²⁶³ Россия и Иран разработают аналог банковской системы SWIFT // РБК. 14.11.2018.

URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/5bec0e349a7947d73928470c?from=newsfeed>

²⁶⁴ EU struggles to find host for Iran trade mechanism // Reuters. 05.11.2018.

URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-sanctions-eu/eu-struggles-to-find-host-for-iran-trade-mechanism-idUSKCN1NA24C>

²⁶⁵ США призвали союзников отказаться от использования оборудования *Huawei* // Интерфакс. 23.11.2018. URL: <https://www.interfax.ru/world/639073>

²⁶⁶ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Global Magnitsky Designations Removals // U.S. Department of the Treasury. 02.11.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181102.aspx>

²⁶⁷ Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Société Générale S.A. // U.S. Department of the Treasury. 19.11.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181119_33.aspx

рушении санкционного законодательства США. Ранее расследование OFAC подтвердило, что *Société Générale* провело в общей сложности 1077 транзакций на сумму, превышающую 5,5 млрд долл. США в нарушении санкций США в отношении Ирана, Кубы и Судана. В рамках достигнутого соглашения финансовая корпорация согласилась выплатить штраф в размере 53,9 млн долл. США в обмен на отказ Министерства США от дальнейших претензий по указанным сделкам.

Министерство финансов США выпустило предупреждение²⁶⁸ об автоматическом введении ограничительных мер в отношении любых физических и юридических лиц, поставляющих нефть, а также другие горюче-смазочные материалы для правительства Сирийской Арабской Республики (САР). Наряду с этим, в документы отдельно указаны действующие практики поставки топлива в САР, а также приведен неполный список морских судов, которые использовались для поставки топлива в страну. В частности, под ограничения попали ФГУП «Промсырьеимпорт» и ООО «КГК» (английское название — *Global Vision Group*). В список также внесли иранскую компанию *Tadbir Kish* и шесть физических лиц. Среди них Андрей Догаев, замдиректора «Промсырьеимпорта».

США ввели²⁶⁹ санкции в отношении 17 физических лиц из Саудовской Аравии, подозреваемых в совершении убийства журналиста Д. Хашогги в консульстве Саудовской Аравии в Турции. Отмечается, что несмотря на значительное давление со стороны Конгресса, а также американской общественности данные санкции являются незначительными, поскольку, по заявлению Президента США Д. Трампа, введение серьезных ограничительных мер против Королевства приведет к резко негативным последствиям для США и мировой экономики в целом²⁷⁰.

²⁶⁸ OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community // Office for Foreign Assets Control. 20.11.2018.

URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_shipping_advisory_11202018.pdf

²⁶⁹ Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals List Update. Global Magnitsky Designations Update // U.S. Department of the Treasury. 15.11.2018.

URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181115.aspx>

²⁷⁰ Трамп пообещал не разрушать мировую экономику санкциями против Эр-Рияда // РБК. 21.11.2018.

URL: https://www.rbc.ru/politics/21/11/2018/5bf474899a79475446567435?utm_source=fb_rbc&fbclid=IwAR1u5CR4RZW5n8oZtdy-b0yBo0ZXYh-Zk-mke0HTsEAsuj4AqDyRJw4Loic

ОБ АВТОРАХ И СОСТАВИТЕЛЯХ

Тимофеев Иван Николаевич — программный директор Российского совета по международным делам (РСМД), программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Афонцев Сергей Александрович — заведующий отделом экономической теории Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)

Галстян Арг Степанович — руководитель научно-аналитического центра *American Studies*

Грушевенко Екатерина Валерьевна — эксперт Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО

Кику Дмитрий Владимирович — член группы экспертов, учрежденной в соответствии с резолюцией СБ ООН 1874 (о ядерных испытаниях КНДР)

Кортунов Андрей Вадимович — генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Косивец Анастасия Андреевна — лаборант кафедры «Международные отношения», НИЯУ МИФИ

Куприянов Алексей Владимирович — научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)

Ламберт Юрий Алексеевич — практикующий адвокат (США)

Мамедов Руслан Шакирович — программный координатор Российского совета по международным делам (РСМД)

Махмутов Тимур Анварович — заместитель программного директора Российского совета по международным делам (РСМД)

Морозов Владимир Анатольевич — программный координатор Российского совета по международным делам (РСМД)

Полосина Дария Сергеевна — магистр МГИМО МИД России, направление «Международное экономическое право»

Портанский Алексей Павлович — профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, в.н.с. ИМЭМО РАН

Собко Александр Александрович — аналитик Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО

Толорая Георгий Давидович — профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, руководитель Центра российской стратегии в Азии Института экономики РАН

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 российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность 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 публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД — это 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.

**ПОЛИТИКА САНКЦИЙ:
ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ**

Хрестоматия

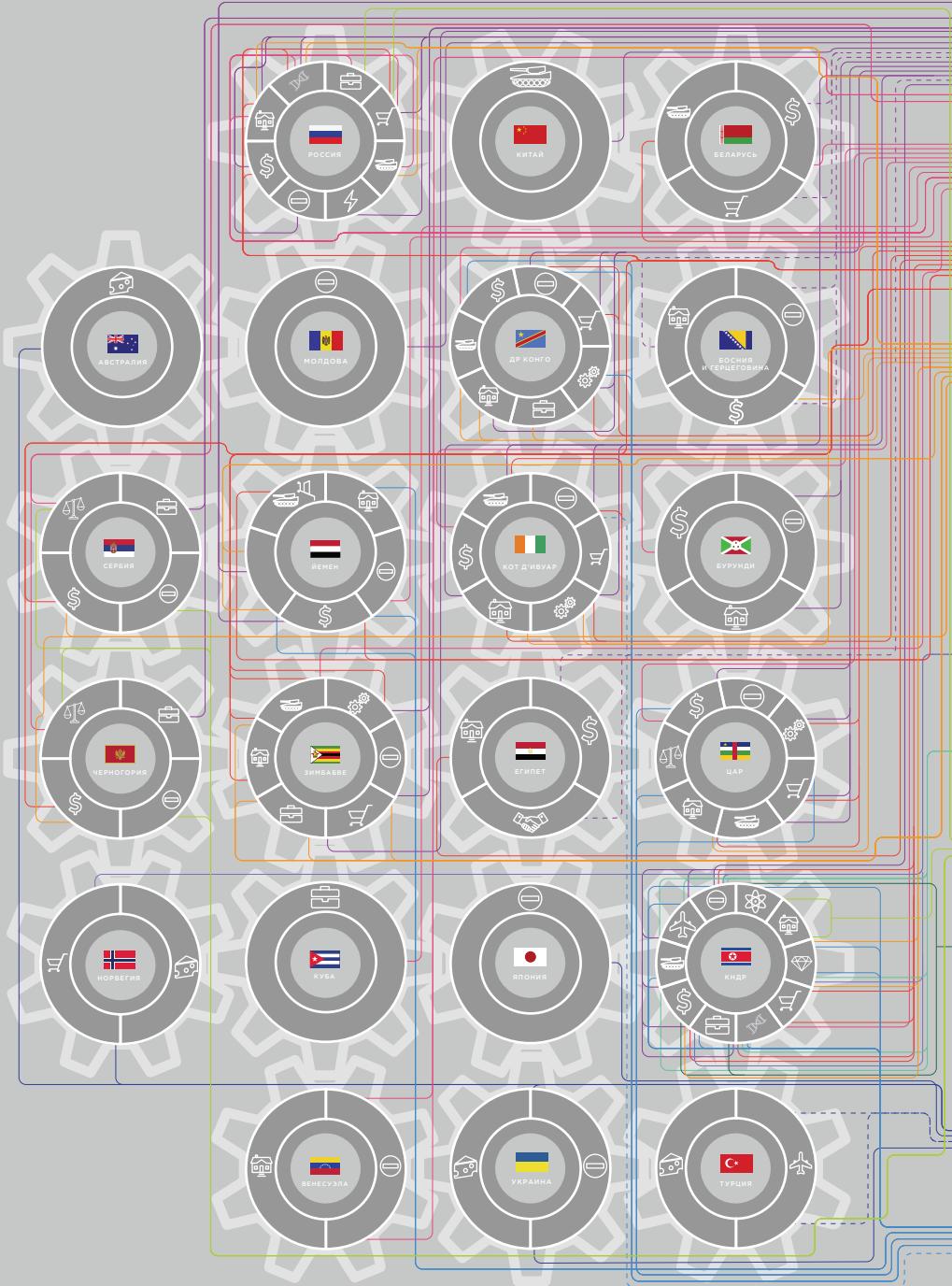
Верстка — *B.B. Пучков*

Формат 70×100 $1/16$. Печ.л. 17,5.
Тираж 250 экз.

Российский совет по международным делам (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, д. 1
Тел.: +7 (495) 225-62-83
<http://russiancouncil.ru>
e-mail: welcome@russiancouncil.ru

Д л я з а м е т о к

Д л я з а м е т о к



ЗАПРЕТ НА ПОСТАВКИ ОРУЖИЯ



ЗАМОРАЖИВАНИЕ СЧЕТОВ



ЗАМОРАЖИВАНИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ АКТИВОВ ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ



ЗАПРЕТ НА ВЪЕЗД ОПРЕДЕЛЕННЫХ ЛИЦ



ОГРАНИЧЕНИЕ НА ТОРГОВЛЮ



ЗАПРЕТ НА ОКАЗАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ



ЗАПРЕТ НА ВВОД ПРЕДМЕТОВ РОСКОШИ, ДРАГЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ



ЗАПРЕТ НА ПРОВЕДЕНИЕ СДЕЛОК



ЗАПРЕТ НА УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ИСКОВ

ЗАПРЕТ НА ЭКСПОРТ-ИМПОРТ ТОВАРОВ ДЛЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ЭКСПОРТ ТОВАРОВ, СВЯЗАННЫХ С СОБОЛЯДИНЕМ УРАНА И ЯДЕРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ



ЗАПРЕТ НА ЭКСПОРТ ТЕХНОЛОГИЙ



ЗАПРЕТ НА ЧАРТЕРНЫЕ И ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ

ЗАПРЕТ НА ЭКСПОРТ-ИМПОРТ ПРОДУКТОВ

ЗАПРЕТ НА ОКАЗАНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ УСЛУГ



СРОК ДЕЙСТВИЯ САНКЦИЙ ИСТЕК В 2016 Г.