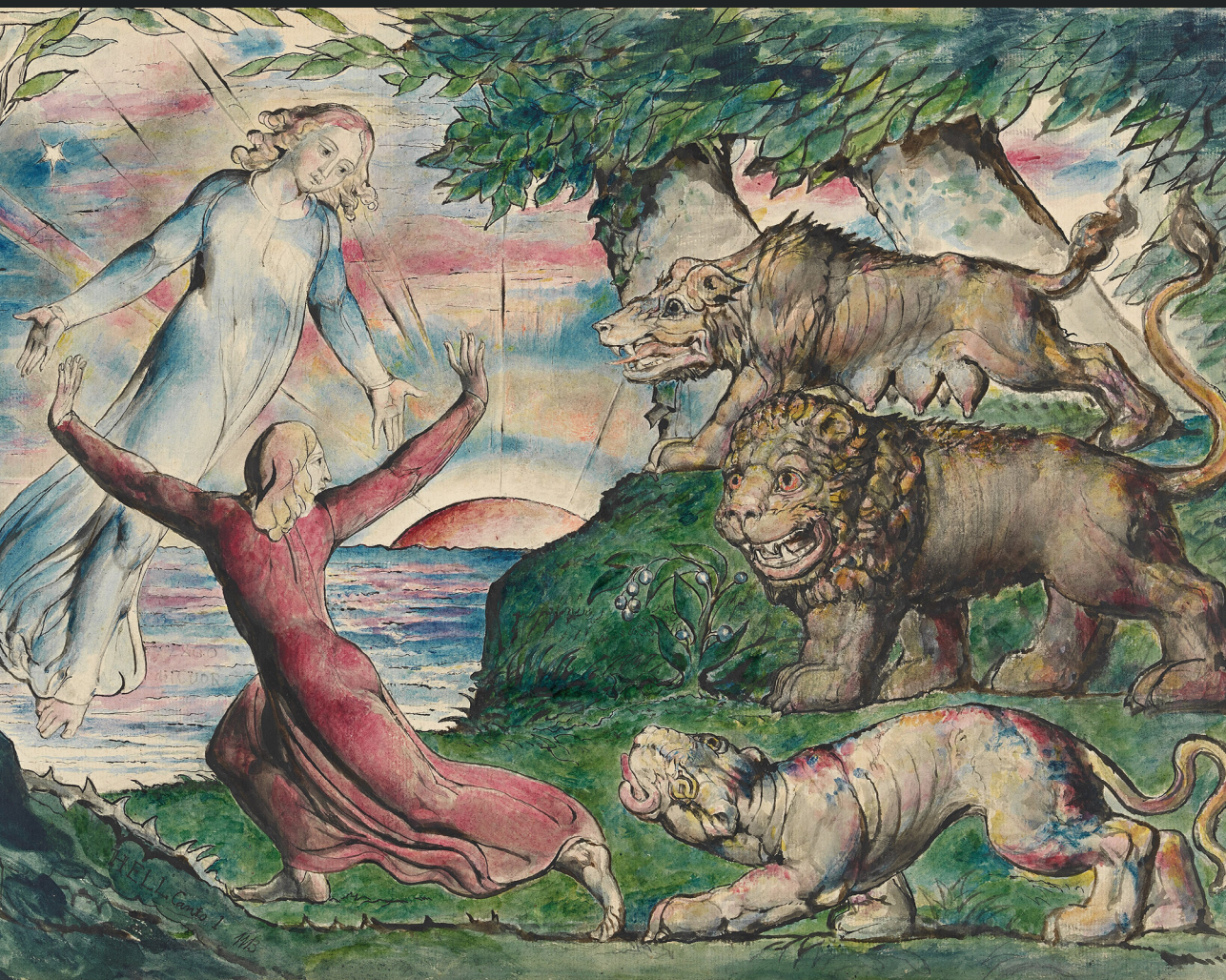
ПОЛИТИКА САНКЦИЙ:

ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ

4-Е ИЗДАНИЕ





Российский совет
по международным
делам

ПОЛИТИКА САНКЦИЙ: ЦЕЛИ, СТРАТЕГИИ, ИНСТРУМЕНТЫ

Хрестоматия

4-е издание, переработанное и дополненное

МОСКВА 2026

УДК 327.8
ББК 66.4(0)
П50

Издание подготовлено
Российским советом по международным делам (РСМД)

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

Составители:
д-р полит. наук И.Н. Тимофеев, П.И. Чуприянова

Редакторская группа:
д-р полит. наук И.Н. Тимофеев, Е.О. Карпинская, канд. ист. наук С.М. Гаврилова, П.И. Чуприянова, Д.О. Растегаев

П50 Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. Издание 4-е, переработанное и дополненное / [сост. И.Н. Тимофеев, П.И. Чуприянова]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2026. – 464 с.

ISBN 978-5-6054794-8-2

Четвертое издание хрестоматии включает актуальные материалы по санкционной проблематике, подготовленные членами и экспертами Российского совета по международным делам (РСМД). В издании рассматриваются теоретические и концептуальные подходы к анализу политики санкций, а также институциональные механизмы ее реализации. Ключевое внимание уделено изучению политики санкций в отношении России, а также связанной с ней практики вторичных санкций и правоприменительных мер. Рассматриваются ограничительные меры в отношении третьих государств (КНР, Сирия, Иран, КНДР) и основные тенденции в сфере противодействия односторонним санкциям.
Издание будет представлять интерес для экспертов-международников, практиков, государственных служащих, представителей бизнес-кругов и журналистов, студентов, а также для всех заинтересованных в изучении роли санкций в отношениях между государствами.

УДК 327.8
ББК 66.4(0)

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».

© Составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2026

Содержание

Предисловие **7**
Александр Трофимов

ВВЕДЕНИЕ

Асинхронная многополярность: управляющие параметры и векторы развития 9
Иван Тимофеев

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОСМЫСЛЕНИЮ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Экономические санкции как политическое понятие 17
Иван Тимофеев

Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования 34
Иван Тимофеев

Изучение международных экономических санкций в политической науке: сравнительно-исторический обзор теоретико-методологических подходов 50
Борис Ананьев

Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия 64
Иван Тимофеев

Международная помощь и санкционное давление: геометрия взаимного влияния 84
Владимир Бартенев

РАЗДЕЛ 2. ПОНЯТИЙНЫЕ ОСНОВЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ 103
Екатерина Арапова, Алексей Кудинов

Экспортный контроль вчера и сегодня: взгляд из России на историю и в перспективу 121
Мария Роскошная

Политика санкций в законопроектах конгресса США 135
Иван Тимофеев

Политика санкций США на уровне исполнительной власти..... 155
Иван Тимофеев

Тарифные санкции: новое блюдо в меню принуждения 173
Анастасия Лихачева

РАЗДЕЛ 3. ПОЛИТИКА САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

Три года стресс-теста: промежуточные итоги для России.....178
Иван Тимофеев

Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля 182
Иван Тимофеев

Тактика «тысячи порезов»: от санкций к диверсиям и провокациям 196
Анастасия Лихачева, Полина Чуприянова

Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений 208
Иван Тимофеев, Полина Чуприянова

Устойчивость санкций Евросоюза в отношении России: призма онтологической безопасности..... 224
Татьяна Романова

Приведет ли потепление диалога России и США к отмене санкций? 237
Иван Тимофеев

Калининградская область в рамках санкционной политики ЕС 244
Вадим Войников

Отмена санкций – сложившиеся тенденции. Какой из сценариев возможен для России? 256
Мария Удодова

РАЗДЕЛ 4. ВТОРИЧНЫЕ САНКЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса..... 263
Иван Тимофеев

Вторичные санкции на российском направлении:
опыт США, ЕС и Британии 282
Иван Тимофеев

Политика ЕС в области обеспечения эффективности
режима санкций против России: механизмы
и практика принудительных мер 296
Полина Чуприянова

Тенденции поведения иностранных компаний
на российском рынке в условиях санкционного
давления: реальность и спекуляции 311
Екатерина Арапова, Светлана Балахонова

Оружие против брони: что означают «красные флаги»
зарубежных санкционных регуляторов? 327
Иван Тимофеев

РАЗДЕЛ 5. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Глобальные акты Магнитского: инструмент права
или геополитики? 332
Владислав Старженецкий, Анастасия Санталова

Перспективы конфискации российских суверенных активов
и активов частных лиц: подходы инициаторов санкций
и риски для России 360
Сергей Гландин

Компенсация за необоснованное включение
в санкционный список ЕС..... 369
Анастасия Косякина

Лоббистские механизмы влияния на политику санкций
США и ЕС против России 374
Нина Маханова

РАЗДЕЛ 6. САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ТРЕТЬИХ ГОСУДАРСТВ И ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Становление антисанкционного альянса 384
Дмитрий Кику

США – КНР: политика санкций и контрсанкций 390
Иван Тимофеев

Туман войны: новая элита Сирии в условиях снятия санкций .. 409
Руслан Мамедов

Ни Восток, ни Запад: как иранская экономика справляется с санкциями.....417
Петр Артемьев, Адлан Маргоев

Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР 438
Иван Тимофеев

Об авторах и составителях.....461

Предисловие

Александр Трофимов

Вы держите в руках или же смотрите на экране четвертое издание хрестоматии «Политика санкций: цели, стратегии и инструменты». Сборник подготовлен в Российском совете по международным делам. Круг исследовательских интересов специалистов этого авторитетного политологического центра, конечно же, обширен. При этом тематике санкций они уделяют особое внимание уже много лет. Проводится скрупулезная работа по сбору, инвентаризации и анализу всей информации, значимой с точки зрения изучения данной сферы.

Представленная хрестоматия – это результат, пожалуй, наиболее полного и актуального исследования санкционной темы силами российского экспертного сообщества. Читатель получает четкое понимание особенностей политики ограничений, которой придерживаются США и страны Европы. Для большей доходчивости приведены конкретные примеры применения односторонних принудительных мер, равно как и противодействия им.

Центральное место в хрестоматии занимает рассмотрение вопросов, связанных с антироссийскими действиями коллективного, а иногда и не очень коллективного Запада. Американское и европейское давление против Российской Федерации носит масштабный и всеобъемлющий характер. Несколько лет против нашей страны ведется агрессивная и многокомпонентная «гибридная война», ее важной частью являются безуспешные попытки финансового и экономического удушения России.

Анализ внешнеполитических процессов и сведений о планах и действиях руководства недружественных стран свидетельствует о том, что они не намерены отступаться от политики давления в среднесрочной, а то и долгосрочной перспективе. Санкционный прессинг – это один из элементов реализации стратегии сдерживания геополитических конкурентов, осуществляемой Западом ради сохранения доминирования в мировых делах. Эффективность санкций стремилась бы к нулю, если бы внешнеторговые партнеры нашей страны не были бы в значительной степени встроены в западоцентричную финансово-экономическую систему и вынуждены считаться

с существующими в ней правилами и стандартами, порой вопреки интересам своего национального развития.

В этих условиях возрастает важность создания независимых механизмов взаимодействия с государствами-единомышленниками из числа стран Мирового большинства. Это предполагает сопряжение потенциалов наших партнеров и выстраивание не уязвимых перед западным диктатом и автономных от его контроля каналов взаимодействия на самых различных отраслевых направлениях, их постепенное сплетение в целостный контур с многосторонним участием. Среди конкретных предпринимаемых мер можно упомянуть переход на расчеты в национальных валютах, выстраивание новых международных транспортных маршрутов со всей инфраструктурой обеспечения, усиление кооперационного взаимодействия в финансах, технологическом и промышленном секторах, формирование собственной системы экономических оценок и рейтингов.

Задача видится в том, чтобы не просто смягчить негативные последствия от санкций, но и ускорить движение по пути диверсификации внешнеэкономических механизмов сотрудничества, добиваясь системного «обнуления» эффекта односторонних принудительных мер. В конечном итоге, последние имеют действенную силу лишь в той мере, в какой объекты давления заинтересованы сохранять свое место в западной парадигме.

Для получения необходимых результатов на этом направлении не обойтись без понимания основ санкционной политики, ее ключевых тенденций и механизмов реализации. Систематизировать на этот счет имеющиеся данные и представить их заинтересованному читателю – в этом состоит миссия хрестоматии, с которой Вам предстоит ознакомиться. Убежден, что издание как результат серьезного исследования будет востребовано специалистами-международниками, финансистами и экономистами, а также широким кругом всех неравнодушных к происходящему на мировой арене и к тому, как это сказывается на жизни каждого из нас.

Введение

Асинхронная многополярность: управляющие параметры и векторы развития[1]

Иван Тимофеев

С конца 1990-х гг. понятие многополярности стало одним из центральных для российской внешнеполитической доктрины. Многополярный мир противопоставлялся однополярной гегемонии США и их союзников на мировой арене. Современные международные отношения мыслились как транзит от ускользающей из рук Вашингтона однополярности к более справедливой и плюралистичной системе. Такая система должна была базироваться, с одной стороны, на основополагающей роли ООН, а с другой – на авторитете и самостоятельности ведущих мировых держав, включая Россию. Идея многополярного мира получала поддержку целого ряда крупных стран, в частности Индии и Китая. Даже западные эксперты не отвергали саму возможность многополярного мира, рассматривая его в качестве одного из вероятных сценариев будущего. Понятие многополярности в чем-то стало приобретать черты идеальной картины будущего мироустройства. Между тем многополярный мир давно начал превращаться в реальность. Так что мы уже живем в новом миропорядке, контуры которого до конца не осознаем.

Для адекватного понимания нового порядка требуется ясно представлять, что именно мы понимаем под многополярным миром и с какой именно многополярностью мы имеем дело сегодня. Этот новый мир можно назвать «асинхронной многополярностью». Реалии международных отношений таковы, что разные сегменты международных отношений приходят к новому порядку с разной скоростью и в разное время. Многополярный мир не может наступить с условного понедельника или четверга. Одни элементы

[1] Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 31.05.2023. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/asinkhronnaya-mnogopolyarnost/

порядка формируются быстрее других. Сегодня мы имеем дело именно с такой асинхронной динамикой. Разная скорость изменений отдельных элементов несущей конструкции порождает трение и сопротивление материала. Чтобы хотя бы частично управлять изменениями, требуется понимание их управляющих параметров и векторов развития.

Понятие «полярности» международных отношений широко вошло в научный оборот в конце 1970-х гг. Рост его популярности был связан с теоретическими разработками американца Кеннета Уолтца – крупного представителя неореалистской теории международных отношений. В Советском Союзе, а затем в России понятие также получило свою разработку в виде структурно-системной теории. Неореалисты исходили из того, что поведение государства на международной арене определяется не только и не столько его интересами, сколько сложившейся структурой мирового порядка. Именно структура задает контуры национальных интересов и стратегий. В свою очередь, структура определяется распределением потенциалов мощи между крупными державами. В зависимости от такого распределения можно типологизировать структуру международной системы. Она может быть однополярной (концентрация значительной доли мощи в руках одной державы при относительно малых возможностях остальных); биполярной (концентрация мощи у двух держав-конкурентов при относительно малых возможностях остальных, их группировке вокруг двух центров силы); многополярной (концентрация мощи у нескольких крупных держав или их альянсов). Стратегии крупных, средних и малых держав в этих трех структурах будут отличаться друг от друга. Многополярная структура порождает наибольшую вариативность стратегий.

Если миропорядок определяется распределением мощи, то закономерно возникает вопрос: что именно понимать под мощью? Неореалисты считали, что понятие мощи должно сводиться к военному потенциалу и способности обеспечить свою военную безопасность. Если у государства нет таких возможностей, то остальные достижения могут быть попросту обнулены в случае вооруженного конфликта или кризиса в отношениях с другими странами. Поэтому неореалисты намеренно исключали из анализа вопросы экономики или развития человеческого капитала. Впоследствии опыт Советского Союза показал, что такое узкое понимание управляющих параметров мирового порядка может быть ошибочным. СССР добился впечатляющих результатов с точки зрения военного строительства, но рухнул из-за кумулятивного набора дисбалансов в экономике и внутренних проблем.

Понятно, что ни одна теоретическая модель не может учесть весь возможный набор факторов. Любая модель имеет ограниченный набор параметров. Но сложность современного мира говорит о том, что, помимо военной мощи, необходимо иметь в виду и другие факторы. В конечном счете оборонные возможности требуют ресурсной базы, а она, в свою очередь, опирается на экономические возможности и человеческие ресурсы. В одних случаях военные потенциалы могут опережать ресурсные возможности. В определенных чрезвычайных обстоятельствах государства вынуждены прыгать выше головы – наращивать свою военную мощь вопреки ресурсным ограничениям. В иных случаях ресурсная база может превосходить оборонные возможности. У таких государств есть запас ресурсов для дальнейшего наращивания своего военного потенциала.

Современная многополярность должна оцениваться с учетом подобной сложности, асинхронности параметров мощи как в руках отдельных государств, так и в системе международных отношений в целом.

С точки зрения распределения потенциалов военной мощи современный мир уже давно является многополярным. Можно возразить, что США до сих пор опережают все остальные страны вместе взятые по объему своих военных расходов, обладают возможностями проецировать свою мощь по всему миру, имеют наиболее подготовленную и технически вооруженную армию. Вместе с тем они не могут произвольно развязать военный конфликт против целого ряда держав без риска огромных и неприемлемых потерь. Китай стремительно наращивает свою военную мощь, победить его будет сложно, даже если оставить за скобками ядерные вооружения. Можно представить себе локальное поражение Китая, но не его разгром. Конфликт с Россией тоже не обещает легкой прогулки, даже если навалиться на Россию всей мощью НАТО. Здесь как раз вероятен быстрый переход конвенционального конфликта в ядерный. В случае агрессии НАТО Москва вряд ли будет колебаться в вопросе применения тактического ядерного вооружения с перспективой эскалации на стратегический уровень. Даже атака Соединенными Штатами более слабых противников, подобных КНДР или Ирану, обещает серьезные потери. КНДР вполне может применить имеющийся ядерный потенциал пусть и с перспективой полного уничтожения после ответного удара. Ирану можно нанести ущерб бомбардировками, но его оккупация по иракскому сценарию обойдется большой кровью.

Все это не означает бессмысленности для США содержать и наращивать свою военную машину. Существует широкий спектр политических задач, который она может решать вполне успешно, –

от сдерживания до локальных «хирургических» операций. Однако в глобальном масштабе говорить о военной гегемонии США не приходится. Другие центры силы тоже ограничены в решении своих задач военными средствами, особенно если за средними или малыми государствами стоят крупные державы. Успех возможной военной операции КНР для решения тайваньского вопроса далеко не предопределен в силу активной сдерживающей роли США. Масштабная военная и финансовая поддержка Украины со стороны США и их союзников затруднила решение задач российской специальной военной операции. В свою очередь, активная военная помощь России правительству Сирии эффективно заблокировала попытки других внешних игроков добиться своих целей в сирийском гражданском конфликте.

С точки зрения соотношения военной мощи и ее ресурсной базы современный многополярный мир выглядит еще более сложно. Соединенные Штаты уже затрачивают на оборону колоссальные ресурсы. В руках США находятся практически все ключевые военные и двойные технологии. В их распоряжении диверсифицированная экономика. Текущий конфликт на Украине показывает ограничения индустриальных возможностей немедленно обеспечить потребности масштабных военных действий. Но ресурсы для преодоления такого дефицита у американцев есть. Кроме того, США обладают значительным человеческим капиталом в виде армии инженеров и квалифицированных кадров, в том числе «импортированных» из-за рубежа.

Оборонный потенциал КНР также опирается на значительную ресурсную базу, которая позволяет существенно нарастить его в случае необходимости. Китай отстает от США в ряде критических технологий, но стремительно наверстывает отставание. В руках у Пекина развитая промышленная база, резко усилившаяся инженерная школа, большое число квалифицированных и дисциплинированных рабочих.

Возможности Индии более ограничены как с технологической, так и с финансовой стороны. Но темпы развития промышленности и технологий, демографический потенциал и растущий человеческий капитал делают Индию важнейшим игроком будущего.

Наконец, следует выделить несколько «спящих» держав, которые долгое время находились под военным зонтиком США, не обладали стратегической автономией и не имели стимулов к опережающему военному строительству. Однако «спящие» накопили большие промышленные, технологические, финансовые и человеческие ресурсы. Речь о Германии и некоторых других европейских странах,

а также о Японии и Южной Корее. Они могут позволить себе гораздо более внушительные потенциалы в сравнении с тем, что у них есть. Конфликт на Украине становится поводом для наращивания их военного потенциала. Он может усиливаться за счет промышленной и технологической кооперации внутри Европейского союза, НАТО и двусторонних альянсов с участием США.

У России ситуация более сложная. Страна обеспечена всеми необходимыми природными ресурсами. Ее экономика остается в десятке мировых лидеров, несмотря на санкции. Москва не может похвастаться технологическим уровнем США, но в ее распоряжении ряд критически важных военных технологий, включая ракетно-ядерные и космические. Большая уязвимость России – промышленный и человеческий потенциал. Преодоление промышленного упадка займет время и потребует колоссальной воли и концентрации ресурсов.

Несмотря на лидерские позиции в естественно-научных дисциплинах, стране остро не хватает инженеров и квалифицированных промышленных рабочих. Утечка мозгов начала 1990-х гг., а теперь и миграционный отток 2022 г. усугубляют проблему. Здесь же – проблема эффективности управленческих институтов и остающаяся на высоком уровне коррупция. «Наведение порядка» директивными методами и жесткими репрессиями возможно как сценарий. Но повторить в нынешних условиях сталинскую модернизацию вряд ли удастся, несмотря на рост популярности фигуры Сталина. У страны попросту нет сопоставимых демографических ресурсов, идеологии и кадрового резерва.

Модернизация через безоглядное включение в западоцентричную глобализацию тоже показала свою тупиковость. Для сохранения своей международной роли России в долгосрочном плане потребуется масштабная промышленная модернизация на иных принципах. Существующие заделы и возможности позволят в обозримой перспективе оставаться крупной военной державой, но кризис в отношениях с Западом и конфликт на Украине будут требовать все большего напряжения сил с выходом за пределы ресурсных возможностей.

С точки зрения соотношения оборонного потенциала и ресурсной базы весьма примечательны Польша и Украина. В Польше идет активная милитаризация, явно опережающая темпы остальных европейских членов НАТО. Большой вопрос, как долго Варшава сможет поддерживать такие темпы исключительно собственными силами. Что касается Украины, то сегодня страна представляет собой обеспечиваемый преимущественно извне военный лагерь, сплоченный радикальной националистической мобилизацией. Здесь уровень

милитаризации значительно опережает собственные возможности, человеческий и промышленный потенциал подорван миграцией и военными действиями.

Наряду с соотношением военной мощи и ее ресурсной базы сложность современного мирового порядка определяется и тем фактом, что в качестве оружия может использоваться не только военная сила. Именно здесь асинхронность мирового устройства проявляется наиболее выпукло. Если в военном отношении мир давно стал многополярным, то в некоторых других областях распределение потенциалов мощи носит иной характер.

В области мировых финансов доминирование американских банков и доллара США[2] как средства платежей и резервной валюты остаются высокими. Да, политика масштабных финансовых и экономических санкций уже запустила процесс диверсификации расчетов. Россия здесь волей-неволей вынуждена идти в авангарде. Уход от западных валют для Москвы – вопрос выживания. Пока США и ЕС оставляют узкую «форточку» для расчетов в долларах и евро с российскими контрагентами. Но «форточка» в виде горстки банков, которые пока не попали под санкции, может закрыться в любой момент. Санкции против России заставляют задуматься и остальных. Что если завтра на месте России окажутся они?

Китай уже давно и без лишнего шума готовит свою финансовую систему к сценарию геополитического шока. Здесь есть чему поучиться у российских коллег – Банк России и Министерство финансов сделали немало для создания автономной финансовой системы еще до начала СВО. Вместе с тем революции в мировых финансах пока не происходит. Мировое большинство, включая Китай и Индию, продолжает использовать доллар и наработанные алгоритмы финансовых транзакций. Если в военном плане мир давно стал многополярным, то в мировых финансах США по-прежнему сохраняют лидерство. Глобальное технологическое присутствие Запада также остается ощутимым. Да, Китай сделал мощный рывок вперед, но западные лицензии, ноу-хау, критически важные компоненты и готовая продукция по-прежнему присутствуют в глобальных цепочках поставок. С учетом масштабного экспортного контроля России и здесь приходится быть в авангарде выхода из таких цепочек. Но мировое большинство пока также не стремится отказываться от них.

Еще одна сфера конкуренции – цифровое пространство. Западным цифровым гигантам удалось занять узловые позиции

[2] Дедолларизация и созидательное разрушение // Валдай. 05.04.2023. URL: https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/dedollarizatsiya-i-sozidatelnoe-razrushenie/

в глобальных сетях цифровых услуг. Опыт конфликта на Украине показал, что западные цифровые сервисы вполне могут использоваться для решения политических задач. Российская ставка на собственные цифровые платформы закономерна и неизбежна. Китай отказался от западных сервисов задолго до России, создав собственную цифровую экосистему. И Россия, и Китай могут стать экспортерами «цифрового суверенитета»[3], то есть предоставлять третьим странам свои платформы для диверсификации имеющихся сервисов. Западные цифровые гиганты сохранят свои узловые позиции в глобальной сети, но в самой сети уже появились большие дыры в виде России и Китая.

Наконец, следует упомянуть информационное влияние и «мягкую силу». Западные СМИ давно утратили роль монополистов на глобальном рынке, но их роль по-прежнему остается высокой. Распределение «мягкой силы» оценить сложнее, равно как и описывающие ее параметры. Вместе с тем очевидно, что западная инфраструктура борьбы за умы в виде системы образования, программ обменов, рейтингов вузов, баз данных публикаций и многого другого находится на высоком уровне. Английский язык сохраняет позиции средства международного общения, а западная массовая культура – повсеместный охват, несмотря на попытки локального культурного отпора. В самой России конфликт с Западом не привел к отказу от фактически «западного» образа жизни, тем более что сам этот образ не обладает единым набором характеристик и даже в пределах одной страны (например, США) может варьироваться от безграничного либерализма до жесткого консерватизма.

В сухом остатке мы имеем дело с крайне сложной моделью мирового устройства. С точки зрения военных потенциалов мир уже давно стал многополярным. Ключевые центры силы обладают разными ресурсными возможностями для поддержания и наращивания своих военных возможностей. России здесь предстоит решить серьезные проблемы, связанные с модернизацией. Вместе с тем многополярность в области безопасности не синхронизирована с возможностями государств в иных сферах. Мировые финансы и цепочки поставок по-прежнему остаются под значительным западным влиянием. В области цифровой инфраструктуры наблюдается если и не появление новых полюсов, то, по крайней мере, уход таких крупных игроков, как Россия и Китай, из глобальной западноцентричной цифровой среды с перспективой экспорта услуг «цифрового сувере-

[3] Цифровой суверенитет как фактор государственного суверенитета // Валдай. 24.03.2022. URL: https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/tsifrovoy-suverenitet-kak-faktor-gosudarstvennogo-suvereniteta/

нитета». В области информации и «мягкой силы» западное влияние по-прежнему является значительным, хотя оценить его как «однополярное» сложно в силу многообразия составляющих и неоднозначности их связи с реальной политикой. Асинхронное распределение параметров мощи – важная характеристика современного мирового порядка. Дальнейшая доктринальная разработка понятия многополярности требует учета данного обстоятельства.

РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОСМЫСЛЕНИЮ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Экономические санкции как политическое понятие[4]

Иван Тимофеев

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

---

[4] Впервые опубликовано в журнале «Вестник МГИМО-Университета» 02.10.2018 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // «Вестник МГИМО-Университета». 2018. № 2 (59). С. 26-42. URL: https://www.vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/764)

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 все же важный этап исследовательской работы состоит в определении «концептуального ядра понятия»[5] – то есть свойств, которые закрепляются за ним большинством исследователей в рамках определенной парадигмы, и «концептуальной периферии» – свойств, которые составляют предмет расходящихся взглядов или же пересечения с близкими понятиями.

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

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

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 подоплекой известны в Античности и Средневековье. Так, в 492 г. до н.э. город-государство Эгина захватил афинские торговые корабли в ответ на пленение своих граждан. В Средние века односторонние ограничительные меры активно применяли церковные власти европейских государств против мусульман: им запрещалась продажа кораблей, оружия, боеприпасов и других товаров. Латеранский собор 1179 г. официально закрепил эту практику[6]. В Новое время, с его бумом экономики, производства и торговли, санкции приобрели широкий размах. Например, поход Наполеона на Россию был не в последнюю очередь спровоцирован тем, что Петербург фактически саботировал континентальную блокаду – систему мер по экономическому удушению Великобритании. Качественно новый смысл санкции обрели с появлением национального государства современного типа, важной целевой и ценностной установкой которого выступают защита своего рынка и торговая экспансия. Национальное государство мобилизует для санкционных войн мощь своей бюрократии и «рациональные» инструменты контроля над рынком. Наконец, глобализация экономики во второй половине XX в. сделала санкции удобным инструментом для тех, кто находится в «сердцевине» мир-системы. Санкции приобрели асимметричный характер в том смысле, что мировой гегемон получил возможность эффективно использовать против широкого круга государств санкции, не опасаясь симметричного ответа.

В XX в. санкции в международных отношениях применялись 174 раза. Это число включает санкции международных организаций (Лига Наций и ООН), а также развитых стран. Более полную статистику, охватывающую санкции, инициированные развивающимися странами или региональными лидерами, приводят Гери Хафбауэр, Джефри Шотт, Кимберли Элиотт и Барбара Оег в своей знаменитой

[6] Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 8.
URL: https://www.refworld.org.ru/category,REFERENCE,UNHRC,,,565ff2fe4,0.html

работе «Новый анализ экономических санкций»[7]. Она издавалась в 1985, 1990 и 2009 гг. Вплоть до настоящего времени книга считается ключевым исследованием санкционной проблематики и цитируется практически во всех работах по данной теме. Закрепленная в ней дефиниция санкций также широко используется в литературе. Названные авторы понимают под санкциями намеренные действия государства («страны-инициатора»), коалиции таких государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с «целевой страной», или «страной-адресатом». Действия такого рода преследуют политические цели: изменение политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнение или отказ от определенных политических обязательств. Экономические санкции создают такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора[8]. Таким образом, в большинстве случаев санкции означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой. В современных международных отношениях, ключевой единицей которых все еще остается суверенное государство, санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера.

Понятие «суверенитета» значительно более разнородно, нежели понятие «санкций». Однако оно полезно для его концептуализации. Можно выделить два не тождественных друг другу измерения суверенитета. Первое – международно-правовое. С точки зрения международного права государства обладают равным суверенитетом, то есть все международно признанные государства (например, члены Генеральной Ассамблеи ООН) равны между собой: у США суверенитета не больше, но и не меньше, чем, например, у Люксембурга, Колумбии или Бурунди. Каждое государство обладает монополией власти на определенной территории и выступает независимым творцом своей внешней и внутренней политики. Второе измерение отражает реальную способность государства выполнять функции суверена. Очевидно, например, что государства различаются между собой по способности самостоятельно обеспечивать свое раз-

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

[8] Там же. Pp. 3-5.

витие; 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 автократического или демократического. Можно упомянуть и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность: есть множество государств, на территории которых размещены иностранные войска, базы или инфраструктура. Как мы видим, существует множество параметров, которые определяют степень самостоятельности государств и эффективность их политики. То есть равный международно-правовой статус накладывается на принципиально разные возможности его реализовать. На практике современные международные отношения образуются государствами, обладающими разными возможностями защитить и обеспечить свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи – совокупному объему военного, промышленного и экономического потенциалов. С точки зрения суверенитета, современные международные отношения симметричны, а с точки зрения мощи, крайне асимметричны[9].

Такая асимметрия – важная предпосылка политики санкций. По расчетам Хафбауэра и его коллег, в XX в. из 174 случаев применения санкций 109 инициировали США, 16 – Великобритания, 14 – ЕС, 13 – СССР и Россия и 20 – ООН. Иными словами, санкции – инструмент мощных, передовых и развитых государств или их объединений. Они могут позволить себе применение санкций в силу своего размера и веса, а также глобальных и региональных амбиций[10]. 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

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

[10] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 5, 17.

раз[11]. Все это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова – способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б[12]. Легитимность такого господства страны-инициаторы обеспечивают через нормы международного права (например, устав ООН) или национального законодательства, а также через отсылку к принципам своей морали или идеологии. Следующий шаг в концептуализации понятия санкции – характеристика политических целей, с которыми они принимаются, а также используемых экономических инструментов. На этой основе можно провести типологию санкций. Хафбауэр и его коллеги классифицируют санкции по следующим типам политических целей.

Первая цель – подрыв или ограничение военного потенциала целевой страны, сокращение экономической базы для производства отдельных вооружений и военной техники. Такие санкции зачастую идут рука об руку с мерами военного сдерживания. К их ярким примерам можно отнести экспортные ограничения против СССР и КНР (так наз. *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 конфликта на Украине. Во всех этих случаях инициаторы исходят из гипотезы сдерживания, подразумевая, что экономические санкции смогут либо послать сигнал, либо сделать неприемлемой цену наступательной политики.

Третья цель – смена политического режима или дестабилизация политической системы страны-адресата. По данным Хафбауэра и его коллег, это самая распространенная цель введения санкций: из 174 рассмотренных авторами кейсов смены политического режима добивались в 80. При этом речь может идти о наказании политического режима, пришедшего к власти нелегитимным путем (перево-

[11] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 89.

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

роты, явные или мнимые подтасовки результатов выборов и др.). В период холодной войны были распространены случаи наказания бывших союзников, которые «переметнулись» в лагерь оппонента. Часто санкции подобного рода сопровождаются секретными операциями специальных служб по устранению режима или его лидеров.

Все три названные цели – это предвестники войны или силовых действий, то есть санкции вводятся как часть широкого пакета мер давления на определенную страну. В случае значительного потенциала целевых стран, война может не начаться (санкции против СССР или КНР), однако санкции остаются ее предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну[13].

Четвертая цель – умеренное изменение политического курса страны-адресата. Такие случаи крайне редко сопровождаются мерами военного сдерживания или операциями спецслужб. Санкции здесь используются сами по себе, в чистом виде. Пример таких целей – давление с целью улучшить ситуацию с правами человека, решить вопрос с экспроприацией собственности, вынудить присоединиться к тем или иным соглашениям. Число таких эпизодов в базе Хафбауэра и его коллег также достаточно заметно – 43, причем относительно дружеские или добрососедские отношения между инициатором и объектом санкций способствовали их успеху[14].

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

Проблема эффективности торговых санкций состоит в том, что их легко обойти, особенно если речь не идет об эксклюзивном товаре. Правда, в этом случае за счет посреднических издер-

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

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

жек, рисков контрабанды или коррупции повышается цена товара, но технически страны-адресаты могут обойти торговые ограничения. КНР эффективно обходит западные ограничения на поставки современных вооружений, заказывая их в России и производя собственные аналоги. Россия ведет политику импортозамещения, а ЕС для компенсации утраченного российского рынка диверсифицирует рынки сбыта продукции. Сложнее обстоит дело с эксклюзивными товарами вроде ядерных реакторов. Но, как показал опыт Северной Кореи, и здесь политическая воля стран-адресатов может перевесить ограничения.

Совершенно иным образом обстоит дело в случае финансовых санкций. Такие санкции могут принимать разные формы: задержка или отмена кредитов, грантов, помощи развитию, военной помощи, запрет на инвестиции в страны или компании, запрет на финансовые операции со странами, компаниями и физическими лицами, запрет на финансирование избранных программ. Отдельное место в этом ряду занимает (временная) заморозка или бессрочная конфискация банковских активов отдельных лиц, компаний или стран в стране-инициаторе или по ее просьбе. По данным Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладывали США. Что не удивительно, так как эффективность такого рода санкций обеспечивается господством США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчетах. В сравнении с торговыми, преимущество финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести (финансовый рынок лучше регулируется государством) и значительно сложнее обойти (поиск альтернативных инвесторов или доноров крайне затруднен, если санкции накладывают США). К тому же финансовые санкции могут отпугивать даже инвесторов из стран, на которых не накладывали санкций, потому что инвесторы вынуждены делать выбор между американским рынком и рынком страны-объекта санкций[15]. Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции крайне сложно. В итоге финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчетам Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7%, а торговых – 0,7% ВНД. Если оба типа санкций вводились одновременно, потери составляли в среднем 2,9%, с добавлением заморозки активов – 4,3% ВНД[16].

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

[15] Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon. *The National Interest.* 13.03.2016. Pp. 36-42; Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth. *The National Interest.* 15.06.2015. Pp. 22-27.

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

санкций[17]. Под ними понимаются точечные воздействия на отдельные лица, компании или сектора экономики страны-адресата. В основном такие санкции носят финансовый характер. К ним также можно добавить визовые ограничения. Смысл умных санкций в том, чтобы «наказать» политическую элиту или отдельных лиц (например, наркоторговцев или террористов), избегая излишнего давления на население. Умные санкции противопоставляются всеобъемлющим санкциям – таким, как санкции против Ирака в 1990-е гг. Тогда санкции нанесли колоссальный ущерб экономике и населению страны, но Саддам Хусейн и его окружение не пострадали и оставались у власти. Военный потенциал Ирака был подорван вторжением союзников, а не санкциями.

Еще одна тенденция в исследовательском дискурсе – различение санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Так, Нэвин Бапат исследовала эффективность применения санкций и в случае угрозы их применения[18]. Таким образом, санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», поскольку есть прецеденты, когда для достижения результатов достаточно угрозы применения санкций. Здесь уместна аналогия с демонстрацией флага боевыми кораблями или сухопутными войсками, имеющая сходное символическое значение.

Примечательно, что угроза применения санкций может быть направлена как на целевую страну, так и на общественность страны-инициатора. Нередко руководство страны-инициатора накладывает санкции без какой-либо внятной стратегии в отношении страны адресата только для того, чтобы убедить внутреннюю аудиторию в готовности решать существующую политическую проблему. К санкциям применима функция «театра безопасности», когда власти страны-инициатора пытаются создать впечатление деятельности для укрепления своих позиций и защиты от критики[19].

2

Роберт Пейп, один из критиков исследования Хафбауэра, Шотта и Элиотт, справедливо указал на необходимость отличать экономические санкции от торговых и экономических войн. Определение санк-

[17] Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions.* 2015. Vol. 41. N 4. Pp. 755-764.

[18] Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions.* 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98.

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

ций по Пейпу во многом схоже с дефиницией коллектива Хафбауэра. Ключевой сущностной чертой санкций Пейп считает наличие политической цели. Эта цель заключается в том, чтобы подорвать/снизить благосостояние страны-адресата и с помощью торговых/финансовых инструментов принудить ее к определенным действиям политического характера. Пейп выделяет прямые и непрямые санкции. В первом случае давление оказывается непосредственно на правительство страны, создаются условия, при которых оно должно сделать вывод о том, что выгоднее пойти на уступки, чем терпеть санкции. Во втором случае провоцируется общественное недовольство, с тем чтобы рост протестных настроений привел к смене политической власти в стране-адресате[20].

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

Однако идея Пейпа о разграничении понятий экономических санкций и торговых войн заслуживает пристального внимания. 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 партнерами. Обмен санкциями, наоборот, может идти как между партнерами, так и между странами со слабой тор-

[20] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. P. 94.

говлей[21]. 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 счет временного ограничения двусторонней торговли[22]. Как и санкции, торговые войны – не новый инструмент. Его можно найти в XIV–XVII вв. (торговые войны Ганзейского союза, Англии с Нидерландами, которые впоследствии переросли в вооруженные конфликты)[23]. В современном понимании торговые войны трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени – концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор мер также включает в себя антидемпинговые меры (компенсационные пошлины), а также чрезвычайные ограничения, связанные с вопросами национальной безопасности. При введении экономических санкций в ход пускаются иные инструменты: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определенными лицами, компаниями и странами. Качественная разница налицо: участники торговых войн преследуют цель создать среду для максимизации прибыли национального бизнеса, а санкции должны привести к подрыву доверия инвесторов к стране-адресату.

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

---

[21] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. Pp. 90-136.

[22] Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*. 1953. Vol. 21. N 2. Pp. 142-153.

[23] Conybeare J. Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts. *World Politics*. 1985. Vol. 38. N 1. Pp. 147-172.

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 ее агентами.

В случае санкций и торговых войн больше шансов на победу имеет крупный игрок, но в торговых войнах нередко в выигрыше оказываются мелкие игроки[24]. Экономический перевес побуждает инициатора к введению санкций, тогда как адресат в лучшем случае способен лишь снизить наносимый ему ущерб. Иными словами, отношения в торговой войне скорее равновесны, а в санкционной войне асимметричны.

Еще одно важное отличие – роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступать активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций ведущая роль принадлежит правительству и парламенту, а бизнес вынужден подстраиваться под санкции. Он может протестовать, прилагать усилия по их отмене, но не является инициатором[25].

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

3

Использование санкций нередко оказывается предметом ожесточенного нормативного спора. В центре дискуссии находится вопрос

[24] Kreinin M., Dinopoulis E., Syropoulis C. Bilateral Trade Wars. *The International Trade Journal*. 1996. Vol. 10. N 1. Pp. 3-20.

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

о законности санкций и источниках их легитимности. Это и вопрос политической морали – насколько этично использовать санкции, которые потенциально могут нанести ущерб широким слоям населения целевых стран или фактически беззащитным против санкций развивающимся государствам? На этот счет можно выделить две противоположных точки зрения.

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

Наиболее ярким адептом такого подхода являются США. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. отдельный раздел посвящен экономической дипломатии. Санкции в нем рассматриваются как важный элемент комплекса мер по сдерживанию, принуждению и изоляции противников США. Примечательно, что отношения «свой–чужой» в разделе рассматриваются с нормативной точки зрения. «Свои» – это рыночные экономики, союзники и партнеры США. «Чужие» – экономики с ведущей ролью госсектора. США находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы[26]. 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

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

под эгидой ООН, но при необходимости будут действовать самостоятельно[27].

В доктринальных документах Европейского союза[28] 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 дает подробную характеристику санкций и порядка их применения[29].

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»[30]. Данную позицию разделяют КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений[31].

---

[27] National Security Strategy of the United States of America // The White House. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf. Pp. 4, 11, 23.

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

[29] Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy // CSSF. 04.05.2018. URL: https://www.cssf.lu/en/Document/guidelines-on-implementation-and-evaluation-of-restrictive-measures-sanctions-in-the-framework-of-the-eu-common-foreign-and-security-policy-council-of-the-european-union/

[30] Концепция внешней политики Российской Федерации. Раздел 26. Пункт Д // Президент России. 30.11.2016. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/41451

[31] Ministerial Declaration // G77. URL: https://www.g77.org/doc/Declaration2014.htm

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 ООН[32]. 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 добровольное[33]. 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 страны[34]. Поэтому санкции можно считать инструментом вмешательства в суверенные дела целевого государства или третьих стран.

Одна из главных проблем применения односторонних ограничительных мер, по мнению Джазаири, состоит в том, что они ущемляют права человека в целевых странах. Зачастую они наносят ущерб незащищенным слоям населения, резко снижая качество жизни, подрывая благосостояние и обостряя социальные проблемы. При этом «умные» или «точечные» санкции не являются панацеей[35]. Ограничения против отдельного экономического сектора могут больно ударить по благосостоянию граждан, но не принести политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилом этичности, легитимности и эффективности санкций. Санкции противоправны, если они преследуют экономический интерес страны-инициатора. Джазаири отмечает, что с точки зре-

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

[33] Там же.

[34] Там же. С. 7.

[35] Там же. С. 10.

ния 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 ограничено[36]. Специальный докладчик занимается выработкой рекомендаций, которые позволили бы сделать международные и односторонние ограничительные меры более чувствительными к нарушению прав человека. Его деятельность представляется большим шагом вперед в продвижении к более справедливому (с точки зрения прав человека) подходу к санкциям. Вопрос об этом уже неоднократно поднимался Генеральной Ассамблеей ООН. Растет число стран, считающих односторонние меры неприемлемыми. Если в 1996 г. за соответствующую резолюцию проголосовало 57 стран, при 45 против и 59 воздержавшихся (*A/Res*/51/103), то в 2014 г. сходную резолюцию поддержало уже 134 страны при 53 против и одной воздержавшейся (*A/Res*/69/180). На эти данные ссылается в своей работе известный исследователь санкций Майкл Бржоска[37]. Он отмечает еще одну важную тенденцию. Как правило, развитые страны сочетают односторонние и многосторонние меры, действуя по двум алгоритмам. В одном случае сначала вводятся односторонние санкции, а затем осуществляется попытка придать санкциям бóльшую 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 ними[38]. Хороший тому пример – это санкции против Ирана. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2017 г. Конгресс США принял законопроект 3364 (*CAATSA*), по которому на Иран накладываются санкции за разработку баллистических ракет, нарушение прав

[36] Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазаири. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 14.
URL: https://www.refworld.org.ru/category,REFERENCE,UNHRC,,,565ff2fe4,0.html

[37] Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*. Vol. 91. N 6. P. 1345.

[38] Там же.

человека и по другим поводам. Сверх того, США поставили вопрос о пересмотре ядерной сделки. Такие действия девальвируют эффективность СБ ООН как единственного источника легитимных международных санкций.

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

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

Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования[39]

Иван Тимофеев

Масштабные экономические санкции против России значительно увеличили актуальность их объективного и непредвзятого исследования. Потребность в таких исследованиях ставит целый ряд эпистемологических вопросов. Как именно выстроить эмпирический анализ политики санкций? Каким может быть оптимальный алгоритм выстраивания сбора и анализа информации в данной области? О чем говорит уже существующий опыт отдельных элементов подобных исследований?

Основной тезис предлагаемой статьи состоит в том, что эмпирическое изучение политики санкций следует вести от общих баз данных в области санкций к более нюансированному анализу отдельных кейсов. Такой подход дает больше гибкости в выборе кейсов, позволяет отбирать их, не теряя из вида общей картины. Наоборот, движение от отдельных кейсов даст лишь ограниченные возможности обобщений без понимания канвы событий. Само по себе такое движение не снижает ценности изучения отдельных случаев. Кейс-стади должны оставаться составной частью исследования: концентрация на одной лишь базе событий без глубокой оценки кейсов чревата тривиальными выводами и наблюдениями. Данный тезис будет раскрыт на примере серии эмпирических исследований политики санкций против России и других государств, в том числе проводимых автором на протяжении нескольких лет.

Под санкциями будем понимать ограничительные меры в области финансов, торговли, транспорта и в иных сферах, которые страна-инициатор (или группа таких стран) применяет в отношении страны-мишени (или нескольких стран), а также отдельных лиц и организаций. Ключевая цель санкций – повлиять на внеш-

[39] Впервые опубликовано в журнале «Международная аналитика» 19.04.2023 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // «Международная аналитика». 2023. Т. 14. № 1. С. 22-36. URL: https://www.interanalytics.org/jour/article/view/466)

нюю и/или внутреннюю политику страны-мишени в пользу ожиданий инициатора. Речь также может идти о влиянии на поведение иных акторов, таких как частные и государственные корпорации. Например, санкции могут принуждать их отказываться от сделок со странами-мишенями или отдельными лицами. Другая важная цель санкций – нанесение ущерба стране-мишени. Ущерб может быть целью сам по себе, решая задачу ослабления страны-мишени. Или же он может служить мотивацией к изменению ее поведения. Введение или отмена санкций нередко служат и средством политической коммуникации, посылая «сигналы» об эскалации или деэскалации конфликтной ситуации[40].

Очевидно, что научная рефлексия политики санкций должна быть междисциплинарной, учитывая такие области знаний, как право и экономика. Однако исследование санкций как политической проблемы требует проработки аппарата именно политологического исследования. Экономические санкции являются политической проблемой, поскольку, во-первых, представляют собой инструмент господства и принуждения в международных отношениях, а во-вторых, являются набором определенных бюрократических и институциональных практик. Использование санкций зачастую представляет собой институционализированный политический процесс. В распоряжении ряда крупных держав имеются отработанные нормы национального права, регламентирующие использование санкций. Созданы специальные ведомства, департаменты или отделы, отвечающие за их применение. Ограничительные меры прочно укоренились в жизни парламентских структур. Свои институты образуются и в бизнес-среде, ключевым из которых можно считать институт «санкционного комплаенса», то есть соблюдения существующих режимов санкций и выстраивания отношений с правительственными структурами.

Иными словами, эмпирическое исследование санкций в политической науке представляет собой прежде всего изучение политического поведения – разнообразных решений и действий по использованию ограничительных мер или контрмер, а также изучение институтов, то есть бюрократических правил в данной области. Мы говорим о политике санкций и как о совокупности решений многообразных игроков на стороне стран-инициаторов и стран-мишеней, и как о совокупности институтов, с помощью которых принимаются и исполняются принятые решения. Политика санкций

[40] Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. *In:* T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action.* New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

может изучаться в терминах как минимум двух крупных парадигм политической науки – бихевиорализма и институционализма в их многочисленных вариациях. Сбор, анализ и оценка фактов, отражающих применение санкций и адаптацию к ним, могут осуществляться с помощью разнообразного инструментария эмпирических методов, методик и техник, широко используемых политической наукой и смежными дисциплинами.

Спор о том, вести ли изучение явления от частных случаев к общим наблюдениям (методологический номинализм) или же от наблюдений множества случаев к тщательному анализу отдельных кейсов (методологический холизм), – «вечен» для многих направлений научного поиска. Изучение политики санкций вряд ли является исключением. В истории науки известны случаи, когда анализ одного или нескольких кейсов сам по себе задавал контуры теории среднего уровня или даже новой научной парадигмы. В иных ситуациях к прорывам приходили в результате «просеивания» тысячи наблюдений и частных случаев. Ниже мы рассмотрим то, как увязываются эти два уровня познания в изучении политики санкций, и то, каким может быть алгоритм их сочетания.

Политика санкций: базы данных и пределы их возможностей

Создание баз данных о применении санкций имеет множество вариаций и обладает значительной познавательной ценностью. База данных подразумевает прежде всего кодирование информации о тех или иных сторонах, явлениях или событиях политики санкций в виде переменных. Обычно такие базы охватывают множество случаев, образуя совокупность из сотен и тысяч единиц наблюдения. Такой подход можно назвать холистским, поскольку он позволяет охватить значительное число случаев и выявить закономерности, которые были бы вряд ли видны, если наблюдаемые случаи рассматривались бы по отдельности, изолированно друг друга, или если информация о них не кодировалась бы в виде переменных.

Можно выделить целый ряд прорывных исследований политики санкций, основой которых стало создание баз данных. Прежде всего, речь об уже ставшем классическим труде Г. Хафбауэра и его коллег. Ими была собрана база данных из более чем 170 случаев применения санкций в XX и начале XXI в.[41] Знаменитым стал один из их выво-

[41] Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A, Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. 3rd Edition.* Washington, DC.: Peterson Institute for International Economics, 2009.

дов о том, что только в трети случаев применение санкций достигало своих целей. На основе базы данных была проведена масштабная теоретическая работа по классификации ограничительных мер и особенностям их применения. Другая крупная база данных *TIES* учитывала как случаи использования санкций, так и угрозы их применения. Особенностью этой базы стал учет широкого набора факторов, определяющих эффективность санкций. Она позволила протестировать множество гипотез, включая взаимосвязь результативности санкций и таких факторов, как экономический ущерб для стран-мишеней, наличие коалиции инициаторов санкций, участие международных институтов, соотношение объемов экономик стран-инициаторов и стран-мишеней, особенности политических режимов таких стран и многое другое. Для проверки гипотез использовался регрессионный анализ[42]. Еще один недавний пример создания новых баз данных – исследование Ф. Джумелли и его коллег, объединившее случаи применения санкций Европейским союзом[43]. Похожий подход был применен группой ученых по отношению к ограничительным мерам Совета Безопасности ООН. Количественная база данных была дополнена масштабным изучением основных проблем принятия решений о санкциях и их применении[44]. Сходные исследования проводились и ранее, объясняя, в частности, почему отдельные члены Совета Безопасности ООН достраивают режимы ограничительных мер СБ ООН своими собственными односторонними мерами[45].

Проблема с упомянутыми базами состояла в том, что единицей их анализа выступает отдельный крупный случай применения санкций. Между тем распространение «точечных санкций», то есть ограничительных мер, направленных против отдельных лиц и организаций, а не стран в целом, потребовало более тонкой настройки инструментария. Списки таких лиц формировались на сайтах государственных ведомств, осуществляющих политику санкций. Закономерными стали попытки объединить эти разрозненные данные в единые базы. Такая потребность диктовалась главным образом крупным бизнесом, который использует подобные базы данных

[42] Morgan T.C., Bapat N., Kobayashi Y. Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science.* 2014. Vol. 31. N 5. Pp. 541-558.

[43] Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The when, what, where and why of European Union sanctions. *European security.* 2021. Vol. 30. N 1. Pp. 1-23.

[44] Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. *In:* T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

[45] Brzoska M. International sanctions before and beyond UN sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. N 6. Pp. 1339-1349.

для проверки своих контрагентов. В России настоящим прорывом стало появление базы данных *X-Compliance* группы «Интерфакс». Российская база позволяет в считанные секунды найти лиц, которые числятся в санкционных списках, а также обнаружить связанные с ними активы. Она дает интересную описательную статистику, отражающую число лиц под санкциями, их характеристики, а также динамику происходящих изменений. Но ее недостаточно для более глубоких эмпирических обобщений. К тому же они зачастую ограничиваются информацией из отдельных списков лиц под санкциями, оставляя за своими пределами ряд важных фактов. Например, они не фиксируют пока информацию о торговых санкциях, экспортном и импортном контроле, – тогда как в отношении России такие санкции активно применяются.

Попытка преодолеть ограничения «классических» баз и современных баз данных для бизнеса была предпринята в Российском совете по международным делам (РСМД). Здесь была создана «База данных санкционных событий» (БДСС). Ее цель в том, чтобы фиксировать, с одной стороны, отдельные решения о санкциях, а с другой – специфику их имплементации. Например, правовой рамкой для большого числа санкций США против России является исполнительный указ президента США № 14024 от 14 апреля 2021 г. Публикация указа образовала новый режим санкций против России. В логике «классических» баз данных фиксации данного события было бы достаточно – оно показывает начало очередного этапа (эпизода) в рамках крупного кейса санкций против России. Однако во исполнение данного указа органы исполнительной власти США предпринимают множество действий – расширяют списки лиц под санкциями, выдают исключения применительно к отдельным сделкам или сферам, осуществляют меры административного или уголовного преследования нарушителей режимов санкций, а иногда исключают тех или иных лиц из санкционных списков. То есть за широкой рамкой всего лишь одного нормативно-правового документа кроется широкая гамма действий органов власти. Вся эта информация, собранная в виде базы данных, дает представление о специфике работы отдельных ведомств и тенденциях применения ограничительных мер.

Дизайн БДСС достаточно прост. Прежде всего фиксируется дата события. Затем отражается инициатор события. Им может быть государство, группа государств или международная организация. В случае отдельных государств в виде переменной отражается ведомство или ведомства, которые инициировали событие. Важно отметить, что база включает действия как тех, кто вводит санкции, так и тех,

кто применяет контрмеры в виде встречных санкций. Следующая переменная фиксирует страну-мишень или группу таких стран. В тех случаях, когда санкции вводятся в отношении отдельных лиц по той или иной функциональной проблеме (противодействие терроризму, нераспространение ОМУ, борьба с наркобизнесом, противодействие организованной преступности), вместо страны-мишени отражается данная проблема. Либо она выводится в отдельную переменную, если функциональная проблема увязывается инициатором с той или иной страной (например, в отношении Китая, России, Ирана и ряда других стран применяются санкции США, связанные с предполагаемыми нарушениями прав человека). Следующая переменная показывает, какие именно ограничительные меры применяет инициатор. Это могут быть блокирующие санкции, меры экспортного контроля, транспортные ограничения и т.п. В случае их комбинации используется несколько переменных, каждая из которых показывает конкретное ограничение. В случае точечных санкций фиксируется число физических и юридических лиц, а также морских и воздушных судов, в отношении которых применяется данная мера. Отдельные переменные раскрывают повод введения санкций, а также правовой механизм, на основе которого принято решение (например, номер указа, закона, постановления и т.п.). Важной переменной является оценка события как положительного, отрицательного или нейтрального. Событие фиксируется как положительное, если его смысл состоит в отмене или смягчении санкций, а также предоставлении отдельных исключений из санкционного режима. Событие определяется как отрицательное, если оно предполагает введение санкций, их продление, расширение, а также связанные с режимом санкций принудительные меры – штрафы, уголовные обвинения, приговоры и т.п. Нейтральные события включают в себя заявления, декларации, руководства и иные действия, не влекущие изменения характера санкций в ту или иную сторону. Наконец, база включает в себя источники событий, которые дублируются на случай изменений электронных ссылок. Например, ссылки на исполнительные указы президента США могут меняться после истечения президентского срока, поэтому ссылка на портал Белого дома требует дублирования ссылкой на Свод законодательства США или иной источник.

При обработке данных информация БДСС может сегментироваться в зависимости от конкретной исследовательской задачи. Таким образом, БДСС представляет собой гибкий инструмент, который может использоваться либо для целей мониторинга, либо для решения более узких исследовательских задач.

Вместе с тем по отдельным направлениям политики санкций целесообразно вести базы данных, сфокусированные на той или иной специфической области. Так, например, серьезным риском для бизнеса является угроза административного и уголовного преследования со стороны властей стран-инициаторов за нарушение их режимов санкций. Страх перед такими мерами привел к появлению феномена «избыточного комплаенса», когда зарубежный бизнес отказывается работать с российскими контрагентами из-за риска намеренного или ненамеренного нарушения законодательства стран-инициаторов даже в тех областях, которые на затрагивались санкциями. Так возникла прикладная задача анализа закономерностей применения принудительных мер – как часто их применяют, кто становится ключевыми «жертвами», почему происходят нарушения? На основе материалов административных расследований Министерства финансов США в отношении нарушителей режимов санкций была создана база данных применения штрафных мер. Единицей анализа стали прецеденты штрафов против отдельных компаний и физических лиц. За последние 14 лет таких штрафов набралось почти три сотни. Материалы расследований давали информацию, которую можно было организовать в виде ряда стандартизированных переменных. Среди них – дата решения о штрафе, его размер, отраслевая принадлежность компании, национальная принадлежность, отягчающие обстоятельства (наличие умысла, попыток скрыть нарушения и т.п.), смягчающие обстоятельства (сотрудничество с расследованием, наличие попыток предотвратить нарушения и т.п.), меры, предпринимаемые компанией или лицом для исключения нарушений в будущем. Изучение базы показало, что большая часть нарушений по линии Минфина США совершалась непреднамеренно, а львиная доля штрафов пришлась на банки Великобритании и ЕС, а не на американские компании[46]. Указанная база продолжает обновляться. Похожие проекты ведутся и за рубежом. Масштабное исследование провели американцы Б. Эли и К. Прибл, создав свою базу за период с 2003 г. по настоящее время[47].

Еще один пример сфокусированной базы данных – изучение санкционных законопроектов в Конгрессе США. Создание такой базы также было вызвано прикладными задачами. Появление законопроектов приводило к движениям на российском фондовом рынке, и нужно было понять, какой процент законопроектов становится

[46] Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. N 3. Pp. 86-108.

[47] Early B.R., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. *SSRN Electronic Journal*. 2018.

законами, по каким странам такой процент выше, при каких условиях шансы на прохождение законопроекта увеличиваются. Однако собранная база позволила решать более амбициозные и нетривиальные задачи. Она стала стимулом к ревизии исследований об отношениях Конгресса и Администрации, распределении их полномочий и специфики их взаимодействия. Наряду с российским сегментом законопроектов были получены любопытные данные о законодательных инициативах по санкциям в отношении Китая, Саудовской Аравии, Турции и других стран. Была выявлена специфика республиканских, демократических и двухпартийных законопроектов по санкциям[48].

В российской политической науке идет работа и над другими базами. А.Б. Лихачева возглавляет масштабный проект по сбору нормативно-правовых документов по санкциям, результаты которого находятся в процессе обработки. Е.Я. Арапова комбинирует анализ нормативных правовых документов с изучением событийной канвы[49]. Новаторские исследования проводятся и за рубежом. Например, Дж. Дарси и А. Сталберг в качестве основы для изучения взяли массив публикаций академических журналов и СМИ о санкциях. Проведя их семантический анализ, они обнаружили существенные различия в понимании санкций россиянами и американцами[50]. Другое эмпирическое исследование показало взаимосвязь между влиянием санкций на стабильность правительства страны-мишени и уровнем применяемых данным правительством репрессий[51]. Своими базами оперируют экономисты. Они фиксируют динамику показателей экономики и торговли в зависимости от введения новых санкций. Такие исследования дают ценную информацию об экономическом ущербе от санкций для отдельных стран и отраслей экономики[52].

Возможности и ограничения баз данных в области политики санкций сходны с похожими холистскими подходами к изучению других политических проблем. Они позволяют вести мониторинг изучаемого явления, делать выводы о его структуре, выявлять зако-

[48] Тимофеев И.Н. Политика санкций в законопроектах конгресса США // Международные процессы. 2023. Т. 21. № 2. С. 6-21.

[49] Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151-165.

[50] Darsey J., Stulberg A. Deaf ears and the US-EU-Russia sanctions tangle: Contending strategic discourses and mutual emboldenment. *International Organisations Research Journal*. 2019. Vol. 14. N 3. Pp. 69-98.

[51] Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. N 4. Pp. 635-653.

[52] Fritz O., Christen E., Sinabell F., Hinz J. *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies, 2017.

номерности, доступные только при изучении множества случаев. Большим преимуществом является возможность стандартизировать информацию, представить ее в виде конкретных цифр и статистических наблюдений. Главный недостаток такого подхода состоит в невозможности детального анализа отдельного случая. Информация о каждом таком случае будет ограничиваться лишь параметрами базы данных, что зачастую недостаточно для глубокого изучения отдельного кейса. Однако базы данных незаменимы для процедуры выбора кейсов для последующего углубленного анализа. Например, база может показать аномальный, выделяющийся из общей закономерности случай. Или, наоборот, выявить типичный случай, который также требует своего изучения. В упомянутой базе данных штрафов Минфина США за нарушение санкций явно выделяются «аномалии» в виде преднамеренных обходов режима санкций США и «обычные» для наблюдаемой совокупности случаи непреднамеренных нарушений из-за ошибок персонала или сбоя программного обеспечения. И те, и другие случаи заслуживают глубокого изучения, однако их аргументированное выделение в качестве объекта анализа было бы более сложным и менее очевидным без предварительного холистского исследования обобщенных характеристик множества иных случаев.

«Его величество» кейс

Критика «классической» базы данных Г. Хафбауэра и его коллеги со стороны Р. Пейпа показала силу детального исследования отдельных случаев. Число единиц наблюдения в указанной базе было невелико, что давало возможность Р. Пейпу досконально перепроверить ее. Он подробно описал те кейсы, которые, по его мнению, были примерами неэффективного применения санкций, тогда как в базе Г. Хафбауэра они значились как результативные случаи[53].

Вместе с тем исследования отдельных кейсов часто ведутся без привязки к существующим базам данных. Наиболее распространенным направлением изучения отдельных случаев можно считать концентрацию научной работы на отдельном страновом казусе. Как правило, объектом изучения является та или иная страна-мишень, а предметом – применение санкций странами-инициаторами, их влияние на политику и экономику страны-мишени, действия страны-мишени по адаптации к санкциям и контрмерам,

[53] Pape R.A. Why economic sanctions do not work. *International security*. 1997. Vol. 22. N 2. Pp. 90-136.

внутриполитические процессы в странах-инициаторах и странах-мишенях, связанные с принятием решений о санкциях и контрсанкциях, а также внешнеполитические результаты их применения. По числу опубликованных работ такой подход, по всей видимости, является наиболее распространенным. Хрестоматийной и классической можно считать работу Дж. Гальтунга о санкциях в отношении Родезии[54], хотя точкой отсчета его исследование явно не является. Так, например, советский ученый Д. Борисов еще в середине 1930-х гг. провел детальный анализ применения экономических ограничений, введенных Лигой наций, а также отдельными западными державами[55]. Сегодня количество научных работ, посвященных отдельным кейсам, исчисляется десятками. К числу крупных работ можно отнести недавние монографии Р. Нефью о политике санкций против Ирана[56], Р. Конноли о санкциях против России[57], С. Хаггарда и М. Ноланда об ограничениях в отношении Северной Кореи[58], масштабный доклад Э. Розенберг и ее коллег о санкциях США в отношении Китая[59], монографию Т. Дорфлера, объединившую серию кейсов применения ограничительных мер со стороны СБ ООН[60].

Российские ученые широко используют подобный подход, изучая также случаи Ирана[61], Северной Кореи[62], Китая[63], Венесуэлы[64],

[54] Galtung J. On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*. 1967. Vol. 19. N 3. Pp. 378-416.

[55] Борисов Д. Санкции. М: Соцэкгиз, 1936. 156 с.

[56] Nephew R. *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2018.

[57] Connolly R. *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

[58] Haggard S., Noland M. *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford University Press, 2017.

[59] Rosenberg E., Harrell P. and Feng A. *A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship*. Center for a New American Security, 2020.

[60] Dorfler T. *Security Council Sanctions Governance*. London, New York: Routledge, 2019.

[61] Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально- экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24-31.

[62] Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // Полис. Политические исследования. 2022. № 3. С. 80-95.

[63] Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/

[64] Розенталь Д. Венесуэла при Николасе Мадуро: тест на прочность // Валдай. 20.12.2022. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/venesuela-pri-nikolase-maduro-test-na-prochnost/

Сирии[65] и, конечно, России[66]. В некоторых академических и прикладных исследованиях изучение страновых случаев сужается до определенной сферы. В числе примеров – изучение влияния санкций на нефтяную отрасль Ирана[67], анализ экспортного контроля США в области высоких технологий в отношении КНР[68], влияние санкций на финансовый сектор ряда стран-мишеней[69]. Доклады специального докладчика ООН о влиянии односторонних ограничительных мер на реализацию прав человека делают акценты на гуманитарных последствиях использования санкций[70]. Отдельные работы концентрируются на ревизии инструментов ограничительных мер тех или иных стран и международных объединений. В частности, такие работы готовились о политике санкций Великобритании[71], ЕС[72], США[73] и России[74].

Большая работа по исследованию отдельных кейсов ведется учеными и практиками в области юриспруденции и международного права. Здесь единицей анализа зачастую являются случаи судебного оспаривания санкций, уголовных дел или административных расследований.

---

[65] Матвеев И.А. Политэкономия Сирии в конфликте: в 2 т. Т. 1: Битва за выживание. М.: ИВ РАН, 2022. 344 с.
Матвеев И.А. Политэкономия Сирии в конфликте: в 2 т. Т. 2: Трудный путь к восстановлению. М.: ИВ РАН, 2022. 392 с.

[66] Timofeev I. Sanctions on Russia: a new chapter. *Russia in Global Affairs*. 2022. Vol. 20. N 4. Pp. 103-119.
Van de Graaf T. The “oil weapon” reversed? Sanctions against Iran and US-EU structural power. *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20. N 3. Pp. 145-163.

[67] Graaf, Thijs Van de. The ‘Oil Weapon’ Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20. N 3. Pp. 145-163.

[68] Fuller D.B. China’s counter-strategy to American export controls in integrated circuits. *China Leadership Monitor*. 2021. N 67. Pp. 1-15.

[69] Hatipoglu E., Peksen D. Economic sanctions and banking crises in target economies. *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. N 2. Pp. 171-189.

[70] Douhan A. Preliminary Findings of the Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela be the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of the Human Rights // United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. 12.02.2021.
URL: https://www.ohchr.org/en/statements/2021/02/preliminary-findings-visit-bolivarian-republic-venezuela-special-rapporteur?LangID=E&NewsID=26747

[71] Chase I., Dall E., Keatinge T. *Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy*. London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2020.

[72] Giumelli F. *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2013.

[73] Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare.* Centre for a New American Security Report, 2016. 78 p.

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

Отдельные публикации были посвящены таким резонансным делам, как иск российского бизнесмена О. Дерипаски против Минфина США с целью оспаривания введенных против него санкций[75], уголовные дела против российских граждан за попытки обхода режимов санкций США[76], расследование властей США в отношении банка *HSBC* за нарушение санкционного законодательства[77] и т.п. Зачастую исследования юристов не получают должного внимания в работах политологов и международников. Между тем они дают представление о специфике деятельности государственных ведомств стран-инициаторов и показывают степень эффективности принуждения к исполнению режимов санкций.

Общей проблемой страновых исследований и анализа отдельных юридических кейсов является сложность их обобщения. Они дают глубокий анализ отдельных случаев, которых зачастую не хватает для выстраивания теорий среднего уровня. Вместе с тем отдельные кейсы иногда заставляют пересматривать привычные аналитические схемы. Так, например, понятие точечных санкций в последние 20 лет превратилось в одну из центральных категорий исследования ограничительных мер с учетом широкого опыта их применения. Смысл точечных санкций заключается в том, что они применяются против отдельных лиц и организаций, которые, по мнению властей стран-инициаторов, причастны к той или иной политической проблеме, но не затрагивают экономику в целом. Способность таких санкций причинять масштабный вред всей экономике отмечалась и ранее[78], однако санкции против России после февраля 2022 г. дают основания для полного пересмотра концепции точечных санкций. По своей правовой форме их можно было считать точечными (финансовые блокирующие санкции и торговые ограничения в отношении отдельных лиц), однако они были направлены против целого ряда системообразующих для экономики компаний, поэтому ущерб от них сказался и на экономике в целом. Кроме того, они были дополнены широким набором мер экспортного и импортного контроля против

[75] Гландин С.В. Один против США. Как Олег Дерипаска санкции снимал // Закон.ру. 16.06.2021. URL: https://zakon.ru/blog/2021/6/16/odin_protiv_ssha__kak_oleg_deripaska_sankcii_snimal

[76] Гландин С.В. Санкции и уголовное преследование за их нарушение // РСМД. 13.01.2023. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-ugolovnye-posledstviya-za-ikh-narushenie/

[77] Hardouin P. Too big to fail, too big to jail: restoring liability a lesson from HSBC case. *Journal of Financial Crime*. 2017. Vol. 24. N 4. Pp. 513-519.

[78] Gordon J. The not so targeted instrument of asset freezes. *Ethics and International Affairs*. 2019. Vol. 33. N 3. Pp. 303-314.

страны в целом. Мультипликативные эффекты точечных санкций отмечались и ранее на примерах Ирана и Венесуэлы, но в российском случае их масштаб стал беспрецедентным, стирая границы между точечными и всеобъемлющими ограничениями. Российский случай вполне может сыграть роль триггера, который приведет к существенному пересмотру понятия точечных санкций.

От баз данных к кейсам. Принцип «матрешки»

Холистские исследования множества случаев и номиналистские работы по отдельным немногочисленным кейсам решают свои специфические задачи и занимают особые ниши в изучении политики санкций. Их нельзя рассматривать как взаимоисключающие. Напротив, их сочетание представляется вполне целесообразной задачей. Рассмотрим возможности такого сочетания на примере баз данных РСМД.

Так, за прошедшие три года (2020–2022) в БДСС зафиксировано 3090 событий, связанных с применением санкций. Это большая «матрешка», которую можно разукрупнять на множество других, постепенно сужая поиск до отдельных кейсов в зависимости от исследовательской задачи. Простейший частотный анализ показывает, что значительная доля событий связана с США. Они генерируют 1420 событий (45%) от общего числа. Для сравнения, ЕС (не считая отдельных государств-членов) – 448 событий (14,49%), Великобритания – 430 (13,91%), Россия – 131 (4,2%), Китай – лишь 36 (1,16%). Уже на данном этапе возникает множество развилок для дальнейшей фокусировки исследования. Например, его можно заострить исключительно на США. Здесь «матрешка» снова распадается на события, генерируемые уже отдельными ведомствами. Из 1420 событий 742 (49,79%) связаны с деятельностью Минфина США. Иными словами, Минфин явно опережает все остальные ведомства в своей санкционной активности, далеко оторвавшись от Госдепартамента (142 события, или 9,5%), Министерства торговли (140 событий, или 9,3%) и Министерства юстиции (116 событий, или 7,78%). На данном этапе возникает также множество вариантов разборки «матрешки». Можно исследовать специфику деятельности каждого ведомства или выбрать одно из них. На первый взгляд Минюст генерирует относительно небольшое количество событий. Но все они связаны с уголовным преследованием нарушителей режимов санкций, то есть по своим последствиям для фигурантов таких расследований они могут быть гораздо более существенными, чем действия иных органов власти. На данном этапе тоже можно

вести дальнейшую фокусировку. Так, из 116 событий, связанных с деятельностью Минюста по тематике санкций, 19 относятся к России, к ее гражданам или обходу санкций в отношении России. Событий, относящихся к Ирану, насчитывается 36. Но можно предположить, что здесь есть эффект задержки. С учетом «санкционного цунами» против России будет расти и число попыток обойти санкции, а с ними – число уголовных дел. Российский кластер можно разукрупнять на отдельные уголовные расследования. В результате мы доходим до последней «матрешки», когда имеет место детальное изучение отдельного дела уже в виде кейс-стади. Таковыми могут быть и дело против российских граждан и их итальянских партнеров за попытку поставки в Россию американской турбины, и дело о закупке для российских компаний чипов через болгарских лиц, и расследования в отношении попыток российских бизнесменов использовать замороженные активы, и т.п.

Логика разукрупнения большой «матрешки» на отдельные составляющие может быть самой разной. Не обязательно доходить до самого мелкого элемента. Отдельный кейс может быть промежуточным. Например, отдельные страновые или ведомственные случаи. Важно другое. Можно дойти от общей совокупности данных до отдельного кейса. Но значительно труднее из изучения отдельных кейсов сделать количественную базу данных. Поэтому дедуктивное движение «сверху вниз» представляется оптимальным.

Похожая логика реализуется и в других базах. Упомянутая выше база данных расследований Минфина США в отношении нарушителей режима санкций включает в себя 270 единиц наблюдения за 14 лет. Частотный анализ показывает, что в 78 случаях – это нарушения банков и платежных систем. За 14 лет они выплатили в виде штрафов 5,294 млрд долл., тогда как остальные 192 компании из других секторов выплатили лишь 417 млн долл. Финансовый сектор оказывается наиболее уязвимым и заслуживает изучения уже хотя бы в силу масштабов своих потерь. Из 78 оштрафованных банков 33 оказываются американскими. Но эти 42% банков заплатили ничтожную долю штрафов – лишь 123,8 млн долл. из 5,294 млрд долл., уплаченных банками в целом. Следующая «матрешка» показывает, что всего лишь 5 банков из 78 заплатили 3,3 млрд долл., то есть на них приходится значительно больше половины всего объема выплаченных средств. Оказывается, что среди них нет ни одного американского. Это банки из Великобритании, Германии, Нидерландов, Франции и Швейцарии. Здесь целесообразно переходить к детальному изучению отдельных случаев, то есть нарушений режима санкций США данными банками.

Настройка «матрешек» опять же может быть различной. В зависимости от исследовательских и практических задач доступно изучение отдельных отраслевых кейсов или же, например, случаев, когда нарушения носили преднамеренный, а не случайный характер. В таких случаях расследование Минфина шло в сотрудничестве с Минюстом и приводило к более серьезным потерям для компаний.

По такому же принципу «матрешки» деконструируется и база данных санкционных законопроектов Конгресса США, о которой говорилось выше. Наиболее очевидный путь ее разукрупнения – анализ специфики законопроектов в зависимости от стран-мишеней. Данные за 2019–2021 гг. показывают, что ключевыми мишенями законопроектов были Китай, Россия и Иран. С ними связано более трети всех законопроектов. Однако появлялись и неожиданные кластеры законопроектов против союзников США. Например, на Турцию приходится 4% санкционных законопроектов. Другой возможный вариант фокусировки базы данных – оценка тех законопроектов, которые стали законами. Первые результаты обработки данных показали низкую «выживаемость» законопроектов: законами становится лишь 4,3%. Почти все они предложены и демократами, и республиканцами, то есть являются предметом межпартийного консенсуса. Партийный признак может быть еще одним критерием настройки базы данных. Республиканцы более активны в деле выдвижения санкционных законопроектов. Они явно доминируют в предложении таких биллей в отношении Китая и Ирана, тогда как в отношении России очевидного крена не наблюдается. По тематике санкций за нарушение прав сексуальных меньшинств, наоборот, не наблюдается республиканских проектов. Здесь доминируют демократы. Наконец, еще один критерий фокусировки данных – деятельность отдельных конгрессменов. Можно выделить сенаторов и членов Палаты представителей, для которых санкционная тематика является «профильной». По всем обозначенным направлениям фокусировки данных в конечном итоге можно выходить на изучение отдельных законопроектов.

Сходный принцип «матрешки» целесообразно использовать и при обработке других баз данных. Растущее число таких баз в российской практике представляется обнадеживающим признаком появления эмпирических основ для объективного и непредвзятого изучения политики санкций.

Дедуктивное движение от анализа совокупности данных о множестве кейсов к тщательному изучению отдельных единиц наблюдения представляется оптимальной исследовательской стратегией для масштабных эмпирических исследований политики санкций.

Такая исследовательская стратегия требует более существенных усилий в сравнении с привычными работами по изучению кейсов отдельных стран или компаний. Однако она дает значительно более высокую добавленную стоимость. Изучение совокупности кейсов на основе стандартизированных переменных позволяет получить информацию, которую невозможно выделить при последовательном изучении кейсов (*case by case*). Сегментирование баз данных по принципу «матрешки» дает возможность обоснованно выбрать те или иные кейсы для более подробного изучения. Это могут быть как типичные, так и аномальные случаи. Их изучение в контексте обобщенных данных о более широкой выборке кейсов также повышает добавленную стоимость полученных знаний. Кроме того, в арсенале политической науки остается множество других стратегий эмпирического исследования вне логики «база данных – кейс». Например, существует большая ниша для применения качественных методов для оценки субъективных восприятий политики санкций отдельными акторами – бизнесменами, чиновниками, представителями силовых структур и т.п. Другое возможное направление – изучение активности в Интернете по тематике санкций с точки зрения поисковых запросов, характеристик использования сайтов профильных ведомств, обсуждения санкций в социальных сетях и т.п. Соответствующие направления также обладают значительным потенциалом и требуют отдельных стратегий эмпирического исследования.

Изучение международных экономических санкций в политической науке: сравнительно-исторический обзор теоретико-методологических подходов

Борис Ананьев

Санкционные исследования первой трети XX в.: зарождение дисциплины

Политико-экономический контекст, общая характеристика периода

Санкционные исследования в их приближенном к современному виде зародились в первой трети XX в. как продукт международного переустройства по итогам Первой мировой войны (далее – ПМВ). В пользу этого утверждения говорят три существенных для данной темы факта.

Во-первых, конфликт показал, что успех одной из сторон может зависеть не только от ситуации непосредственно на поле боя, но и во многом от эффективности применения альтернативного оружия. Так, выдающийся историк экономики XX в. А. Туз дает этим процессам недвусмысленную оценку: «С зимы 1916/17 года жители городов Германии и Австрии начали понемногу голодать. Обеспечение поставок продовольствия и угля в тыл было не побочным моментом в Первой мировой войне, а важнейшим фактором, определявшим окончательный исход событий. Для того чтобы экономическое давление оказало воздействие, требовалось время, но в конечном счете оно было решающим»[79]. Безусловно, попытки встроить в боевые действия элементы экономического сдерживания осуществлялись и раньше – достаточно вспомнить грандиозный проект наполеоновской «континентальной блокады». Однако применительно к реалиям, сложившимся к моменту глобального блокового столкновения

[79] Туз А. Всемирный потоп. Великая война и переустройство мирового порядка, 1916–1931 годы. М.: Издательство Института Гайдара, 2017. С. 36.

больших держав (например, внедрение системы золотого стандарта), они выглядят, скорее, устаревшими.

Во-вторых, в отличие от предыдущих вариантов архитектуры миропорядка, система, выстроенная по итогам ПМВ, подразумевала интеграцию санкций в новые правила взаимодействия государств, а также международное право. Прежде всего, речь идет о появлении в Статуте Лиги Наций профильной XVI статьи. Кроме того, отдельные важные положения санкционной повестки (в частности, практика морских блокад) были зафиксированы на уровне Женевских протоколов. Таким образом, можно говорить не просто о номинальной значимости соответствующей проблематики для международного сообщества, но и о ее формализации в качестве неотъемлемого компонента нормотворчества и правоприменительной практики.

В-третьих, именно в рассматриваемый период началось оформление науки о международных отношениях в виде дисциплины, претендующей на академическую самостоятельность (одной из традиционных «точек отсчета» принято считать открытие в 1919 г. в Уэльском университете Аберисвит одноименной кафедры). Следовательно, с теоретико-методологической точки зрения, появилась возможность изучать санкции не только как специфический инструмент в категориях, прежде всего, права или экономики, но и как явление, присущее политическим отношениям между государствами.

Теоретико-методологические тренды

Наиболее заметным новшеством в рамках санкционной экспертизы первой трети XX в. стала концептуализация механизмов экономического сдерживания в категориях научной, а не прикладной проблемы. В частности, в 1925 г. в издательстве Оксфордского университета была опубликована брошюра «Проблема международных санкций», автор которой – отец функционального подхода Д. Митрани – предпринял попытку осмыслить существующие ограничения комплексно, то есть в присущей ему логике масштабных процессов и системообразующих элементов. И несмотря на то, что работа не вошла в число классических, сам факт постановки такого вопроса в предметном поле международно-политических исследований говорит о важном сдвиге в сторону высокой абстракции, характерном для более зрелых дисциплин.

Кроме того, в рассматриваемый период стоит отметить присутствие в дискурсе таких важных для современного специалиста тем, как ответственность частного бизнеса, обход санкций за счет фактического неучастия в коллективных усилиях крупных игро-

ков, а также феномен коллективной вины[80]. В этом смысле можно констатировать, что некоторые базовые профессиональные термины, в частности «черные рыцари», несмотря на значительно более позднее появление в понятийно-категориальном аппарате в их текущем виде, имеют глубокие исторические корни.

На фоне растущего внимания к проблеме санкций в условно «западной» науке[81] в межвоенный период выделялось стремление советского экспертного сообщества представить собственный взгляд. Безусловно, вышедшую в 1936 г. монографию Д. Борисова «Санкции» необходимо оценивать прежде всего с учетом преобладания соответствующей идеологической рамки. Однако и игнорировать ее представляется нецелесообразным как минимум по трем причинам. Во-первых, само наличие темы в повестке говорит о том, что Москва держала руку на пульсе актуальных международных трендов. Во-вторых, к моменту признания со стороны ведущих государств, Советская Россия столкнулась с массовым применением санкций против внешнеэкономической деятельности (так, в результате блокады со стороны Верховного совета Антанты и присоединившейся к ней по итогам Версальского договора Германии торговый оборот РСФСР за год снизился практически в 35 раз: с 88,9 млн руб. в 1918 г. до 2,6 млн руб. в 1919 г.[82]); следовательно, накопленный опыт позволял ей предметно и легитимно высказать позицию. В-третьих, в основу советского подхода был положен принцип рассмотрения политических мотивов применения рестрикций, который в возрожденном виде широко применяется в отечественной академической среде.

Тем не менее ряд факторов не позволил наметившемуся импульсу к изучению санкций перерасти в полноценную обособленную область знания.

Методологическая слабость. Несмотря на достигнутый прогресс в общем понимании происходящего, состояние доступного инструментария не позволяло в полной мере выйти за черту описательности,

[80] Например, в ходе обсуждения контуров будущего миропорядка на Парижской конференции 1919–1920 гг., итальянская делегация предложила жесткую формулировку XXIX статьи Конвента Лиги Наций, предусматривающую правовое закрепление принципа коллективной вины и ответственности нации за решения и действия высших политических руководителей.

[81] В данном случае это понятие может употребляться только в относительно-инструментальном значении ввиду отсутствия консолидированной исследовательской традиции как таковой. Для удобства использования на практике, в ситуациях, когда национальная принадлежность автора не имеет принципиального значения, сочетание «западная наука» может выступать синонимом англоязычного корпуса текстов.

[82] Санкции Запада против СССР. Досье // ТАСС. 10.03.2016. URL: https://tass.ru/info/2728444

приблизившись к непосредственно научной рефлексии. Иными словами, в работах прослеживается недостаток аналитического компонента, что в дальнейшем создаст пространство для внутреннего роста.

Малый объем накопленных эмпирических данных. Упомянутое выше обстоятельство не в последнюю очередь связано с конкретными практическими сложностями в организации исследовательского процесса. Поскольку значительная часть имевшейся в распоряжении авторов начала века информации относилась к архаичным образцам экономического сдерживания (фактически к моменту создания «Проблемы международных санкций» единственный релевантный материал отражал практику ПМВ и ограничений против РСФСР) и, следовательно, требовала актуализации, неподготовленный прорыв на этом направлении был маловероятен.

Общее состояние международного экспертного диалога. В отличие от его современного вида, который отличается высоким уровнем институционализации (прежде всего в виде профессиональных ассоциаций и проводимых ими на постоянной основе мероприятий), контакты специалистов по внешнеполитической проблематике носили, скорее, ситуативный и фрагментированный характер. Так, если уже в 1878 г. в Париже состоялся I международный литературный конгресс (в котором принял участие И.С. Тургенев и предполагалось выступление Ф.М. Достоевского), что говорит о высоком уровне самоорганизации, аналогичные форматы у международников возникли не раньше окончания Второй мировой войны.

Ключевые авторы и работы

- Д. Митрани – британский ученый-общественник румынского происхождения. Представитель либерального подхода к международным отношениям, сторонник продвижения многостороннего сотрудничества государств, отец-основатель функциональной теории. См.: Mitrany D. *The problem of international sanctions*. Oxford university press, 1925.

Санкционные исследования середины XX в.: становление системы ООН

Политико-экономический контекст, общая характеристика периода

Середина XX в. стала для санкционных исследований в значительной мере противоречивым периодом. С одной стороны, это время становления современной легитимной архитектуры международных

экономических ограничений под эгидой ООН. С другой, теоретико-методологическая рефлексия санкционной проблематики в 1940-е – 1950-е гг. в принципе представлена достаточно слабо: основные усилия экспертов в этот момент были направлены на инструментальные аспекты обеспечения функционирования санкционной экосистемы.

Подобный умеренный интерес к теоретическому осмыслению санкционной проблематики в рамках зарождения нового институционального порядка, вероятно, можно объяснить, как минимум, двумя причинами.

Во-первых, как показала ситуация вокруг Лиги Наций, факт наличия в тексте ключевого международного нормативно-правового акта профильного «санкционного» элемента сам по себе еще не означает успешного правоприменения; поэтому санкционная система ООН – это сложная архитектура, включающая в себя режимы, комитеты и группы по наблюдению[83]. Соответственно, строительство подобной комплексной системы даже в сравнительно небольшом масштабе в условно тестовом режиме потребовало времени.

Во-вторых, шанс задействовать новый механизм введения международных ограничительных мер впервые представился уже в 1952 г. в ходе событий, связанных с национализацией Англо-иранской нефтяной компании[84]. И несмотря на то, что в данном кейсе санкции ООН в итоге не применялись, впоследствии Совет Безопасности регулярно инициировал подобные меры[85], а следовательно, академическое сообщество переключилось на анализ нарастающего объема непосредственно санкционных эпизодов.

В свою очередь, 1960-е гг., ознаменованные восходящим трендом на деколонизацию, прошли для академического сообщества продуктивно. Однако важно отметить следующее: уже начиная с этого

[83] В период максимального разрастания санкционная экосистема ООН включала в себя 14 режимов, действующих в области ядерного нераспространения, борьбы с терроризмом и политического урегулирования внутренних и международных конфликтов. Для обеспечения функционирования режимов создается профильный комитет под руководством одного из непостоянных членов СБ. Кроме того, вспомогательные (прежде всего, мониторинговые) задачи для 10 из 14 групп выполняют 9 групп по наблюдению. См.: Санкции Совета Безопасности // Совет Безопасности ООН.
URL: https://main.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information

[84] Важно отметить, что в данном кейсе британская сторона апеллировала не к «классической» 41, а к параграфу 2 Статьи 94 (Глава 14) Устава ООН, согласно которому Международный Суд ООН вправе обратиться к Совету Безопасности с инициативой принять меры (в том числе, санкционного характера) для обеспечения исполнения принятых им решений. Cavaré L. Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. *In: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. 1952. Vol. 80. P. 263.

[85] Первый эпизод применения санкций со стороны СБ ООН (1966 г.) связан с войной в Южной Родезии (Зимбабве), после чего аналогичные режимы вводились еще в 30 случаях.

момента значительная часть санкций инициировалась вне мандата ООН, что практически сразу вызвало закономерный скепсис относительно перспектив организации. Соответственно, ряд авторов сосредоточился на разборе проблемы эффективности глобальных институтов в плоскости экономического сдерживания. Так или иначе, в рамках академического мейнстрима рассматриваемого периода санкции воспринимались как относительно слабый (особенно в случае инициирования без сопроводительных вспомогательных мер) и «сырой» инструмент, нуждающийся в дальнейшем совершенствовании. Адаптация ограничений к актуальным международно-политическим реалиям выйдет на первый план в ходе последующей эволюции дисциплины.

Теоретико-методологические тренды

Именно в 60-е гг. XX в. зародилась методологическая основа современной санкционной экспертизы. Речь прежде всего идет о внедрении в дизайн исследования методики кейс-стади, пионером которого выступил американский юрист-международник Г. Дж. Таубенфельд. Технически его первая одноименная работа «Экономические санкции: оценка и кейс-стади», посвященная ограничениям в отношении Италии, была подготовлена в 1958 г., однако академическое сообщество в первую очередь обращается к его более поздней, дополненной и систематизированной версии «Экономическое оружие: Лига Наций и ООН». И несмотря на то, что последняя не отвечала всем современным требованиям, предъявляемым к методике кейс-стади (в частности, обращает на себя внимание нехватка операционализации и количественного аппарата в целом)[86], ее, тем не менее, можно считать важной вехой.

Работу по совершенствованию методики продолжил представитель шведской традиции международных исследований П. Валленстин. Аккумулируя наработки, полученные в ходе подготовки диссертации в университете Упсала, в 1968 г. он представил исследование «Характеристики экономических санкций», которое показало существенный потенциал данного подхода для изучения санкционной проблематики. Кроме того, заслуживает внимание тот факт, что «Характеристики экономических санкций» – это самый ранний англоязычный академический материал по рассматриваемой тематике с русскоязычной аннотацией, который удалось обнаружить в ходе работы с профильным корпусом источников.

[86] О правилах и принципах методики кейс-стади см., например: Gerring J. *Case-Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press, 2007. 278 p.

Таким образом, 1960-е гг. стали периодом доминирования скандинавских авторов; безусловно, речь не идет о самостоятельной школе, однако очевидная методологическая преемственность и созвучие полученных выводов прослеживаются достаточно четко. При этом, помимо сотрудника Института исследования мира в Осло Ф. Хоффмана и П. Валленстина, третьим норвежским ученым-общественником, внесшим вклад в изучение экономических санкций, стал Й. Галтунг.

Ключевые авторы и работы

- П. Валленстин – норвежский специалист-общественник, сотрудник Университета Упсала (Швеция). См.: Wallensteen P. Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*. 1968. Vol. 5(3).
- Й. Галтунг – основатель Института исследований мира в Осло; автор термина «исследования мира» (peace research) и одноименной субдисциплины «изучение мира и конфликтов» (peace and conflict studies). См.: Galtung J. On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*. 1967. Vol. 19(3). Pp. 378–416.
- Г.Дж. Таубенфельд – американский юрист-международник, сотрудник Южного методистского университета (США). См.: Taubenfeld H.J., Taubenfeld R. The Economic Weapon: The League and the United Nations. *Proceedings of the American Society of International Law*. 1964. Pp. 183–205.
- Ф. Хоффман – сотрудник Института исследования мира в Осло (Норвегия). См.: Hoffmann F. The Functions of Economic Sanctions: a Comparative Analysis. *Journal of Peace Research*. 1967. Vol 4(2). Pp. 140–160.

Санкционные исследования второй половины – конца XX в.: на пути к «умным» санкциям, «золотой век» дисциплины

Политико-экономический контекст, общая характеристика периода

Ко второй половине XX в. применение ограничительных экономических мер стало в значительной степени рутинной практикой. И если предыдущий период в развитии дисциплины прошел под знаком становления новой санкционной архитектуры ООН и тестирования ее возможностей, а также тренда на деколонизацию,

то международно-политический контекст второй половины XX в. характеризуется, прежде всего, ростом революционных потрясений и конфликтности в совокупности с последующими тектоническими мирополитическими сдвигами. В свою очередь, академическое сообщество, рефлексируя происходящие события, обращалось к санкционной проблематике скорее ситуативно, поэтому говорить о рассматриваемом отрезке как о едином целостном этапе не приходится.

Теоретико-методологические тренды

Уже к 1970-м гг. разочарование в возможностях ООН достигло критической отметки; к этому моменту в профильной литературе потенциал глобальной системы экономического сдерживания оценивается низко.

В 1980-е гг. санкционные исследования получили новый импульс во многом за счет притока «свежей крови»; в этот период академическое сообщество расширило теоретико-методологические рамки научного поиска, включив в него элементы политической экономии и теории общественного выбора. Так, корпус профильной литературы пополнили материалы М. Докси, которая, опираясь на наработки предшественников, провела комплексную оценку состояния и потенциала развития механизмов экономического сдерживания. Помимо этого, из основных тем на повестке дня можно отметить рассуждения о кризисе теории коллективной безопасности, вопрос о необходимости создания новой типологизации санкций, которая отражала бы текущие реалии, а также рассмотрение ограничений в качестве сигнальной системы международного общения.

1990-е гг. можно считать «золотым веком» в развитии дисциплины, поскольку в это время произошло существенное приращение знания в рамках рассматриваемого проблемного поля (важно отметить, что данная тенденция не была напрямую связана с геополитическими шоками начала 1990-х гг.). Это выразилось в создании ряда классических работ, которые, можно сказать, определили облик санкционных исследований в глазах широкого круга специалистов-обществеников. Лидирующее место по числу цитирований, упоминаний и академической репутации в целом (в том числе, в отечественной политической науке) занимает Г. Хафбауэр – руководитель коллектива, подготовившего фундаментальный кейс-стади «Переосмысление экономических санкций».

Во-первых, в таком аспекте, как разработка понятийно-категориального аппарата, текст Г. Хафбауэра является каноническим. Фактически это касается даже самого определения санкций, устоявшегося в качестве рабочего.

Во-вторых, комплексный характер и методологическую силу «Переосмыслению экономических санкций» придает ранее не имевшая аналогов эмпирическая база. Если в 1970-е – 1980-е гг. критерием качества проделанной работы считалась выборка из 10–15 разобранных кейсов, то Г. Хафбауэр расширяет ее до беспрецедентного значения – 174 эпизода применения санкций в XX и XXI вв. При этом речь идет как о мерах со стороны легитимных структур ООН, так и о различных по форме и содержанию односторонних и многосторонних механизмах экономического сдерживания.

В-третьих, как и его предшественники, Г. Хафбауэр обращается к проблематике устойчивости санкционных коалиций, вводя в оборот понятие «черных рыцарей». Под ними автор понмает влиятельных и экономически развитых государств, выполняющих свои обязательства по участию в режиме ограничений лишь номинально, но при этом оказывающих государству-мишени помощь, способную «в значительной степени смягчить бремя внешнего давления», а также «укрепить авторитет его правительства как внутри страны, так и за рубежом»[87].

В-четвертых, «Переосмысление экономических санкций» – это важная теоретико-методологическая часть становления тренда на «умные санкции». Сам термин появляется в поздних редакциях материала, однако уже в 1985 г. Г. Хафбауэр четко улавливает будущую траекторию развития дисциплины – движение в сторону мер, призванных точечно воздействовать на уязвимости государства-мишени.

Конец 1990-х гг. для санкционных исследований прошел под знаком академической дискуссии, инициированной благодаря рефлексии «Переосмысления экономических санкций» со стороны Р. Пейпа, который в ряде работ изложил собственный взгляд на особенности института международных экономических ограничений. Полемизируя с Г. Хафбауэром, Р. Пейп предлагает провести ревизию разобранных кейсов и приходит к достаточно радикальному выводу: из 40 эпизодов применения санкций, которые в «Переосмыслении» представлены как успешные, в реальности таковыми являются только 5[88].

Помимо методики кейс-стади, широко представленной в разобранных выше работах по санкционной проблематике, в 1990-е гг. также началось внедрение в дисциплину теоретико-игрового модели-

[87] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition.* Peterson Institute for International Economics, 2009. Pp. 8, 175.

[88] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. P. 93.

рования, которое нашло применение у Дж. Цебелиса и Д. Дрезнера. Последний в ставшей классической работе «Санкционный парадокс» на основе анализа конфликта ожиданий, возникающего у участников санкционного эпизода, подтверждает ранее сформулированную его коллегами гипотезу (в научном сообществе ее принято называть «парадоксом Дрезнера»): государства, находящиеся в недружественных отношениях, как правило, вводят санкции с большей готовностью, однако реже достигают поставленных целей. Напротив, партнеры и союзники, обычно избегающие экономического давления друг на друга, в случае его применения чаще добиваются необходимых уступок от противоположной стороны. Следовательно, самая успешная стратегия исходит из предпосылки о том, что инициатор не должен обращать внимание на перераспределение потенциальных выгод (проще говоря, санкции сработают, если проявить твердость в намерении идти до конца, не ограничиваясь полумерами). Таким образом, умеренные санкции в отношении союзников и партнеров выглядят более эффективными, чем жесткие, но в отношении недружественных стран.

2000-е гг. стали временем доминирования тренда на изучение умных санкций[89]. Неизбирательный характер экономического оружия, продемонстрированный на примерах Ирака и Югославии, вызвал широкий резонанс, который в том числе привел к озвучиванию проблемы на самом высоком уровне. Так, в своей нобелевской речи 39-й Президент США Дж. Картер отметил, что государства должны «стремиться исправить несправедливость, порожденную санкциями, которые призваны наказать жестоких политиков, но на практике слишком часто становятся карой для тех, кто уже и так страдает от действий режима»[90]. Соответственно, академическое сообщество сосредоточилось на поиске путей оптимизации стратегий использования экономических ограничений; в частности, в качестве одного из частотных аргументов высказывалась идея о необходимости увязывать санкции с формированием коалиций, способных в полной мере реализовать таргетированное давление нового типа. В этом смысле значимым шагом стала работа по сбору эмпирического материала и составлению базы данных *TIES* (Угроза применения и введение экономических санкций), которая существенно повысила методологи-

[89] Термин «умные санкции» (*smart sanctions*) имеет достаточно широкое употребление. Зачастую он используется в качестве синонима для понятия «таргетированные санкции» (*targeted sanctions*). В то же время в узком смысле к таргетированным санкциям относят ограничения в финансовом секторе.

[90] Jimmy Carter Nobel lecture // The Nobel Prize. December 12, 2002. URL: https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2002/carter/lecture/

ческую вариативность аналитической деятельности, а также лишила группу Г. Хафбауэра монопольного положения на данном направлении. Именно *TIES* позволила систематизировать ранее недоступный объем информации. На нее опирался и известный в профессиональной среде коллектив Н. Бапата, который также обратился к нестандартному для дисциплины инструменту – индексу чувствительности – для оценки ущерба в том числе от умных санкций.

Ключевые авторы и работы

- Н. Бапат – доцент Университета Северной Каролины (США). См.: Bapat N., Clifton M. Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data. *International Studies Quarterly*. 2009. Vol. 53(4). Pp. 1075–1094.; Bapat N. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39(1). Pp. 79–98.
- М. Докси – профессор политических наук Университета Трент в Онтарио (Канада). См.: Doxey M. *Economic Sanctions and International Enforcement*. London: Oxford University Press, 1971.; Doxey M. International sanctions in theory and practice. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 1983. Vol. 15(2).; Doxey M. *International sanctions in contemporary perspective*. Basingstoke: Macmillan, 1987.
- Д. Дрезнер – специалист в области международной экономики, профессор Университета Тафтса (США). См.: Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Р. Пейп – доцент Дартмутского колледжа (США). См.: Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. 1997. Vol. 22(2). Pp. 90–136.; Pape R. Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*. 1998. Vol. 23(1). Pp. 66–77.; Pape R. Evaluating Economic Sanctions. *International Security*. 1998. Vol. 23(2). Pp. 195–198.
- Г. Хафбауэр – специалист в области международной экономики, сотрудник Института мировой экономики Петерсона (США). См.: Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.
- Дж. Цебелис – специалист по методикам моделирования политических процессов, профессор политологии Университета Мичигана (США). См.: Tsebelis G. Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis. *Journal of Conflict Resolution*. 1990. Vol. 34(1). Pp. 3–28.

Современные санкционные исследования: дисциплина в условиях внешних шоков

Политико-экономический контекст, общая характеристика периода

«Современный этап» санкционных исследований – это скорее синтетическое понятие, поскольку его выделение обусловлено не органической эволюцией теоретико-методологического аспекта дисциплины, а внешними шоками, которые сформировали соответствующие направления и характер научного поиска. События, связанные с вхождением Республики Крым в состав России в 2014 г., а также началом СВО на Украине, разделили практику использования экономических санкций на «до» и «после». При этом важно отметить, что, как и в случае с некоторыми другими системообразующими процессами, рефлексия «санкционного цунами» в отношении Москвы происходила с определенной инерцией.

Параллельно с российским кейсом активно разбирались случаи Ирана и КНДР, которые стали своего рода тренд-сеттерами в данной области и, фактически, академическим полигоном для апробации новых теоретико-методологических приемов.

Теоретико-методологические тренды

Западное академическое сообщество отреагировало на события «Крымской весны» и начало СВО на Украине относительно спокойно: рефлексия санкционной проблематики выстраивалась прежде всего вокруг традиционного метода кейс-стади с уклоном в финансово-экономическую плоскость и устойчивость международных институтов. При этом с повестки дня практически исчез вопрос эффективности санкционной архитектуры ООН, что говорит об общей эрозии идеи глобальной координации мер экономического сдерживания. В качестве исключения можно привести деятельность М. Бржоски, который, сосредоточившись на санкционной архитектуре ООН, отметил интересную закономерность: 78% ограничений со стороны организации были введены после того, как в отношении государства-мишени применялись односторонние меры. Более того, зачастую государства инициаторы использовали санкционный режим ООН для того, чтобы встроить в него собственные инициативы за счет резолюций[91].

[91] Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 96(6). Pp. 1339-1349.

В то же время дисциплина получила новый импульс за счет оформления и развития отечественной традиции санкционных исследований, которую пока сложно назвать консолидированной научной школой, однако ее общее поступательное движение говорит о возможных перспективах подобного сценария. Общей чертой русскоязычного корпуса источников является рассмотрение санкций как инструмента гегемонии в международных отношениях и – следовательно – акцент на политических аспектах экономического сдерживания. При этом стоит также отметить общую сбалансированность подхода: с одной стороны, единственным легитимным источником ограничений признается Совет Безопасности ООН, с другой, авторы не демонстрируют излишнего идеализма, поэтому работа ведется с учетом существующих реалий, в том числе вступающих в противоречие с нормами действующего международного права. Что касается методологического инструментария, здесь наметился тренд на эмпирические исследования, выстроенные дедуктивно, когда более масштабная гипотеза проверяется и корректируется за счет конкретных кейсов.

Наконец, еще одной отличительной особенностью санкционных исследований конца 2010-х гг. стал кратковременный период академического сотрудничества между российскими и западными экспертами, результатом которого стал ряд перекрестных, а также совместных публикаций. Однако эта тенденция в силу объективных геополитических обстоятельств не получила развития, в связи с чем можно констатировать, что отечественная и зарубежная политическая наука применительно к санкционной проблематике развиваются обособленными треками.

Ключевые авторы и работы

- С. Афонцев – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор РАН. См.: Афонцев С.А. Политические парадоксы экономических санкций // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 3 (55). С. 193–197.
- М. Братерский – специалист в области международных отношений; профессор НИУ ВШЭ. См.: Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики. М.: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010.
- М. Бржоска – профессор Университета Гамбурга; первые работы по теме санкций представил в начале 2000-х гг., однако более известен благодаря исследованию 2015 г. См.: Brzoska M. From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions. *Global Governance*. 2003. Vol. 9(4). Pp. 519–535.; Brzoska M. Measuring

the Effectiveness of Arms Embargoes. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. 2008. Vol. 14 (2). Pp. 1–34.; Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 96(6). Pp. 1339–1349.

- А. Сталберг, Д. Дарси – сотрудники Школы международных отношений Технологического института штата Джорджия (США). См.: Дарси Д., Сталберг А. Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 69–98.; Дарси Д., Сталберг А. Тень санкций: стратегические последствия различий в санкционной политике США и России // Международные процессы. 2021. Т. 19. № 1 (64). С. 74–102.
- И. Тимофеев – генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД), программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», доцент МГИМО МИД России. См.: Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2 (59). С. 26–42.; Тимофеев И.Н. Политика санкций: однополярный или многополярный мир? // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3.; Тимофеев И. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // Международная аналитика. 2023. Т. 1. № 1. С. 22–36.

Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия[92]

Иван Тимофеев

Постановка проблемы

Тематика односторонних ограничительных мер (санкций) прочно вошла в исследовательскую повестку сразу нескольких научных дисциплин. Подобный интерес объясняется самой природой изучаемого явления. Зачастую санкции носят экономический характер, включая блокирование финансовых операций, запреты на экспорт и импорт, трансфер технологий, транспортное сообщение и т.п. Поэтому они неизбежно оказываются в поле зрения экономистов, изучающих их последствия для торговли и хозяйственных связей[93]. Нередко санкции закрепляются в нормах национального права, подразумевая определенный правоприменительный процесс. В таком разрезе санкции попадают в сферу интересов юридических наук[94]. Ограничительные меры не обходят стороной исследования социологов и психологов, анализирующих их с точки зрения восприятия различными социальными группами[95].

Отметим, что сущностная черта санкций состоит в их политической природе[96]. Санкции представляют собой составную часть поли-

---

[92] Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» 27.03.2023. URL: https://www.politstudies.ru/article/6008

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

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

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

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

тических конфликтов на международной арене. Их ключевые участники – государства, которые используют санкции для достижения своих целей в конфликтной ситуации. В числе таких целей – принуждение страны-мишени к смене внешней или внутренней политики, ограничение потенциалов стран-мишеней или негосударственных игроков, их изоляция от тех или иных финансовых и материальных ресурсов[97]. Достижение таких целей обеспечивается нанесением экономического ущерба стране-мишени или отдельным лицам и организациям. Кроме того, само применение санкций представляет собой политический процесс, т.е. комплекс политических решений и бюрократических процедур, взаимодействие различных ветвей власти, политических групп и т.п. Своих политических целей добивается и страна-мишень, адаптируясь к санкциями или же нанося инициаторам встречный ущерб посредствам контр-санкций. Такие действия тоже выстраиваются в политический процесс. Иными словами, речь идет о политике санкций, а не о санкциях вообще. Конфликтная ситуация инициатора и мишени также представляет собой процесс политического взаимодействия, в котором санкции сочетаются с иными его составляющими, например, с дипломатией или применением военной силы. Санкции могут рассматриваться и как часть политической коммуникации (*signaling*), выступая в качестве «сигнала» стране-мишени, которая, в свою очередь, реагирует на него тем или иным образом[98].

Функциональная нагрузка санкций как инструмента принуждения, а также процессы, связанные с принятием решений и имплементацией политики санкций, определяют их место в предметном поле науки о международных отношениях (МО). Вместе с тем, если отправной точкой исследования брать науку МО, то закономерно возникает вопрос о том, в каких именно категориях должна изучаться политика санкций. Логика научного исследования требует выбора «аналитических линз», или исходных концептуальных схем, задающих рамки исследования[99]. Впоследствии такие «линзы» могут корректироваться с учетом эмпирических обобщений, но без них исследование рискует превратиться в набор случайных поисков. Источником для такого поиска должна быть и практика. В конечном счете санкции – прикладная проблема, изучение которой дик-

[97] Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. *In:* T. Beirsteker, S. Eckert, & M. Tourihno (eds.) *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

[98] Там же.

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

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

За последние 30 лет в исследовании политики санкций наметился впечатляющий прогресс на уровне теорий среднего уровня, т.е., в терминах Р.К. Мертона, теорий, стоящих между общими теориями, «далекими от частных классов», и «теми подробными четкими описаниями частностей, которые совершенно не обобщены»[100]. Сквозной исследовательской проблемой для таких теорий стал вопрос, почему санкции приводят к достижению поставленных политических целей в одних случаях и проваливаются в других? При каких условиях санкции становятся эффективным политическим инструментом? Почему одним странам удается адаптироваться и успешно противостоять санкциям, а другие уступают требованиям инициаторов? Ученым удалось накопить обширные базы данных[101]. Были предложены оригинальные интерпретации эффективности санкций с точки зрения взаимодействия между государствами[102].

Отдельной темой стало изучение «приводных ремней» – процессов внутри государства-мишени, которые создавали условия для политических изменений под влиянием санкций[103], а также процессов внутри стран-инициаторов, задающих институциональный контур политики санкций[104]. Проведено множество исследований кейсов применения санкций и адаптации к ним, в том числе с учетом опыта

---

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

[101] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.; Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98; Bapat N., Clifton M., Kobayashi Y. The threat of imposition of sanctions: updating the ties dataset. *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. N 5. Pp. 541-558.

[102] Например, см.: Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.; Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. The new tools of economic warfare. Effects and effectiveness of contemporary U.S. financial sanctions // Centre for a New American Security. 04.15.2016. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/the-new-tools-of-economic-warfare-effects-and-effectiveness-of-contemporary-u-s-financial-sanctions; Jones L.C., Portela C. Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Pp. 39-60, 125.

[103] Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. N 4. Pp. 635-653.

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

Ирана[105], КНДР[106], КНР[107], Кубы[108], России[109], Белоруссии[110]. Вслед за распространением так называемых таргетированных, или умных, санкций[111], направленных на отдельные организации и физические лица, а не государства в целом, появлялись работы, изучающие влияние ограничительных мер на поведение бизнеса, в том числе в свете риска вторичных санкций и принудительных мер[112]. Это далеко не полная выборка современных исследований, которая показывает богатство повестки теорий среднего уровня применительно к ограничительным мерам. Условно их можно назвать теориями эффективности санкций. Они базируются либо на обобщении множества случаев, либо на детализированном изучении отдельных кейсов.

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

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

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

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

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

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

[110] Тимофеев И. Санкции против Белоруссии. Большой урон. Малый эффект. (на нем. Timofeev I. Sanktionen gegen Belarus. Grosser Schaden. Kleine Wirkung) // Osteuropa. 2021. Pp. 169-182.

[111] Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. N 4. Pp. 755-764.

[112] Early B., Preble K. Enforcing economic sanctions: analyzing how OFAC punishes violators of U.S. sanctions // Social Science Research Network. 2018. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653; Timofeev I. Rethinking sanctions efficiency. Evidence from 205 cases of the U.S. government enforcement actions against business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. N 3. Pp. 86-108; Тимофеев И.Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 45-55.

многие его тенденции, в том числе упомянутое распространение таргетированных санкций, использование ограничительных мер «новыми инициаторами», такими как ЕС[113]. Однако для изучения указанных тенденций тоже хватало теорий среднего уровня. Общие теории были для них избыточными в том числе и потому, что сами основы международных отношений после окончания холодной войны революционных изменений не претерпевали.

Сегодня ситуация меняется, а вместе с ней должно меняться и отношение к роли фундаментальной теории. Во-первых, исследований среднего уровня накоплено столь много, что возникает потребность в более фундаментальных категориях, способных в той или иной степени обобщить их[114]. Во-вторых, наметились признаки слома того мирового порядка, который воспринимался как сама собой разумеющаяся среда для исследователей. Подобные изменения ведут и к смене характера применения санкций. Их применение вновь смещается к политике великих держав (США, КНР, Россия), а не преимущественно к отношениям между страной-лидером (США) и «странами-изгоями» (КНДР, Иран, Афганистан и др.). Обращение к фундаментальной теории в подобных условиях имеет и прикладной смысл, так как даже самые точные эмпирические расчеты, выполненные в устаревших или неадекватных категориях, способны дать неверные результаты. Для России это особенно актуально в свете резкого усиления санкционного давления на страну после февраля 2022 г., хотя вопросы о российской стратегии в условиях санкций поднимались и ранее[115].

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

[113] Meissner K. How to Sanction International Wrongdoing? The Design of EU Restrictive Measures. *The Review of International Organizations*. 2022. Vol.18. Pp. 61-85;
Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The when, what, where and why of European Union sanctions. *European security*. 2021. Vol. 30. N 1. Pp. 1-23;
Portela C. *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work?* London: Routledge. 2010. 226 p.

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

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

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

Политика санкций в категориях реализма

Реализм – одна из «канонических» теорий международных отношений. Отталкиваясь от идеи Августина Блаженного о двойственной природе человека, реалисты делают акцент на разрушительном потенциале человеческой природы[116]. Международные отношения анархичны – в них нет внешней силы, которая могла бы иметь монополию на насилие. Государства вынуждены жить в состоянии «гоббсовского страха», т.е. постоянного риска враждебных действий со стороны остальных. Страх заставляет балансировать силу других своей силой или же формировать коалиции для подобного балансирования. Поэтому международные отношения обречены на конфликтность и конкуренцию. Их смысл состоит в борьбе за власть, т.е. способность одних государств навязывать свою волю другим. Политика государства по своей сути рациональна в том смысле, что государства на международной арене преследуют определенные интересы, подкрепляя их своими силовыми потенциалами[117].

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

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

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

инструменты на международной арене[118]. Иными словами, в условиях анархичных международных отношений, борьбы за власть и выживание санкции – одна из составляющих в инструментарии прагматичного государственного деятеля, продвигающего интересы страны. При этом для реалистов нет большой разницы во внутренних особенностях государств. Это «бильярдные шары», логика поведения которых на международной арене не зависит от их внутреннего устройства. Санкции применяют и демократии, и автократии. Главное – наличие подходящих экономических возможностей, которые можно было бы использовать в качестве политического рычага.

Удобство реализма состоит в том, что он позволяет объяснить мотивы применения санкций конкретными национальными интересами, а также операционализировать их возможности в виде анализа существующих экономических потенциалов, меры их использования в политических целях, наносимого ущерба и результатов в виде смены политического курса страны-мишени в сторону желаемых целей страны-инициатора. Неореализм добавляет в эту схему категории системного анализа[119]. Политику санкций можно рассматривать с точки зрения распределения мощи в системе международных отношений. Чем больше экономический вес того или иного элемента, тем большим потенциалом для его политического использования он может обладать. Несмотря на впечатляющий прогресс глобализации, международные отношения остаются анархичными, государства запрограммированы на преследование своих интересов и наступательную политику, а максимизация экономической мощи остается среди их целей наряду с гегемонией и военным превосходством[120]. Неореалисты не исключают значимости международных рынков и глобализации, но полагают, что такие «общие блага» требуют лидерства доминирующей державы[121].

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

[118] Carr E. *The twenty years' crisis*. London: Palgrave. 2001. 244 p.

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

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

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

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

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

Другой пробел состоит в том, что в таких категориях трудно объяснить «санкционный парадокс», описанный еще четверть века назад Д. Дрезнером[122]: почему степень ущерба стране-мишени непропорциональна ее уступкам? Почему колоссальное давление на такие страны, как Иран, КНДР или Россия, не меняет их курс десятилетиями, но при этом заметно более слабое давление США на своих союзников, таких как Израиль, Турция или Южная Корея, в виде минимальных санкций ведет к уступкам?

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

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

[122] Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.

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

Политика санкций в категориях неолиберализма

В отличие от реализма с его акцентом на неразрешимости проблемы анархии в международных отношениях, неолиберализм исходит из принципиальной возможности ее решения или хотя бы снижения ее остроты. Интеллектуальные корни неолиберализма в науке МО уходят в либеральные (идеалистические) концепции, формировавшиеся еще в XVII–XIX вв.[123] Своеобразным каркасом идеализма стал «треугольник мира» И. Канта[124]. Он предполагал в качестве средства от войны и агрессии распространение республиканской формы правления (демократии не воюют), формирование наднациональных сообществ, а также укрепление торговых связей (экономической взаимозависимости), которые делали бы войну и анархию невыгодными. В первой половине XX в. либеральный идеализм был прочно связан с именем Вудро Вильсона. Его знаменитые «14 пунктов» очертили основы международных отношений, которые должны были положить конец войне как таковой, а не только закрепить мир как временную передышку между войнами[125]. Неудача Лиги Наций в деле предотвращения войны и новый глобальный конфликт закономерно сделали идеи либералов-идеалистов маргинальными на фоне востребованности и торжества реализма. В 1970–1980-х гг. вновь стали накапливаться предпосылки к изменению мирового порядка. Напряженность между двумя блоками постепенно снижалась, хотя процесс был неровным. Набирала обороты экономическая глобализация, ускоряемая развитием информационных технологий. Сами отношения между государствами приобретали новое качество. Рефлексируя новые реалии, Роберт Кохейн и Джозеф Най стали развивать категорию комплексной взаимозависимости современных государств, хотя само понятие появилось еще в 1920-х гг.[126] Ученые-международники не отрицали акцент реализма на вопросах безопасности, но шли дальше, постулируя усложнение связей

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

[124] Кант И. К вечному миру. Сочинения в шести томах. Т. 6. М.: Мысль, 1966. 235 р.

[125] «14 пунктов» Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. М.: Центр стратегических разработок, 2018.

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

между государствами, появление сетей взаимозависимости, расширение инструментария власти и влияния, появление новых акторов международных отношений, «гибридизацию» мировой политики[127]. «Третья волна демократизации» после окончания холодной войны, развитие международных организаций, а также вовлечение в процессы глобализации стран бывшего социалистического блока спровоцировали новую волну интереса к исследованиям «треугольника мира»[128]. Казалось бы, «прекрасный новый мир» глобализации и демократизации должен был отодвинуть на третий план проблему власти в международных отношениях. На деле комплексная взаимозависимость породила новые типы иерархии и отношения власти. Г. Фаррелл и А. Ньюман предложили оригинальную концепцию «вепонизированной взаимозависимости» (*weaponized interdependence*). Они обратили внимание на то, что, хотя изучение комплексной взаимозависимости стало прорывом в теории МО, такие новые явления, как сети финансовых связей, глобальные цепочки поставок и информационные сети, во многом остались за пределами внимания дисциплины и мало повлияли на теорию. Между тем порождаемые государствами многочисленные сети и структуры взаимозависимости оказались асимметричными.

Выделяется небольшая группа стран и корпораций, которые превращаются в ключевые узлы таких структур, замыкая на себя транзакции, обмен информацией или иные процессы. В центре многих сетей укрепились США или американские компании. В иных случаях такие хабы образовывались в союзных США странах, но у американских властей не возникало серьезных проблем с их использованием. Доступ к ключевым узлам сетей позволял, с одной стороны, получать беспрецедентный доступ к информации о финансовых транзакциях, поставках товаров и услуг, а также информационным потокам социальных сетей по всему миру. С другой стороны, он давал возможность использовать их в политических целях, вытесняя из сетей отдельные страны, организации и даже отдельные лица[129].

Появление подобных асимметричных сетевых структур определило новые горизонты в политике санкций. Глобализация американского доллара как средства международных транзакций вооружила финансовую разведку США широкими возможностями отслежива-

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

[128] Например, см.: Oneal J., Russet B. Assessing the liberal peace with alternative specifications: trade still reduces conflict. *Journal of Peace Research*. 1999. Vol. 36. N 4. Pp. 423-442.

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

ния долларовых транзакций по всему миру. После терактов в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. Вашингтон стал широко использовать такие данные для выявления финансовых сетей террористов и последующего блокирования их активов и счетов. Кроме того, финансовые власти США тесно сотрудничали с зарубежными финансовыми институтами, в том числе с расположенным в Бельгии оператором системы передачи финансовых сообщений *SWIFT*. Однако постепенно блокирующие финансовые санкции перестали исчерпываться преследованием террористов, международных преступных групп, наркоторговцев или военных преступников. Они получили более широкое распространение в противодействии государствам, которые США считали своими противниками. Наиболее ярким примером можно считать КНДР и Иран, в отношении которых блокирующие финансовые санкции применялись весьма активно[130]. Блокирующие санкции вошли в инструментарий ограничительных мер СБ ООН[131], хотя США систематически «достраивали» режимы ограничений ООН своими односторонними санкциями[132]. Их стал активно применять Европейский союз и отдельные страны, включая Великобританию, Швейцарию, Японию, Австралию, Канаду, а с недавнего времени – Китай и Россия. Вместе с тем именно в руках США данные санкции были в наибольшей степени сопряжены с уникальным положением США в мировых финансах, а также развитым механизмом наказания как американских, так и зарубежных лиц за нарушение режима санкций США по всему миру. Симптоматично, что к 2021 г. США применяли ограничительные меры чаще, чем все остальные страны вместе взятые, и большая часть таких ограничений представляла собой блокирующие финансовые санкции[133].

Широкое применение финансовых блокировок породило понятие «умных», или «таргетированных», санкций. Оно предполагало использование ограничений в отношении отдельных физических лиц и организаций, а не страны-мишени в целом. Такой подход противопоставлялся «ковровым бомбардировкам» экономики в духе XX в.

[130] Nephew R. *The art of sanctions. A view from the field*. New York: Columbia University Press. 2018. 232 p.; Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. С. 26-42; Zarate J. *Treasury wars. The unleashing of a new era of financial warfare.* New York: Public Affairs. 2013. 512 p.

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

[132] Brzoska M. International sanctions before and beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. N 6. Pp. 1339-1349.

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

Санкции против Ирака в начале 1990-х гг. показали, что подобные «бомбардировки» экономики приводят к колоссальному ущербу для населения, однако мало влияют на благополучие политических элит. «Умные санкции» теоретически могли считаться более гуманными и лучше калиброванными для нанесения ущерба элитам или отдельным враждебным лицам. На деле оказалось, что «умные санкции» вполне могут сравниться по своему разрушительному потенциалу с эмбарго образца XX в.[134]

В условиях долларизации мировых финансов любая заблокированная американцами компания оказывалась вытесненной из привычных на тот момент международных экономических связей. Учитывая жесткую политику вторичных санкций (т.е. блокирования зарубежных лиц за взаимодействие с ранее заблокированными американцами лицами), финансовых штрафов и уголовного преследования американскими властями нарушителей режимов санкций, их санкционные режимы стал исполнять крупный бизнес по всему миру. Формально правительство той или иной страны могло выступать против санкций США или не присоединяться к ним. Но бизнес предпочитал подчиняться американскому законодательству, опасаясь ущерба от вторичных санкций или правоприменительных мер со стороны Вашингтона. Причем подобная тенденция наблюдалась как в союзных США странах, так и в тех, кого можно было считать относительно суверенными – в Индии, Китае и России. На практике США не удавалось полностью изолировать Иран, КНДР или иные страны-мишени даже с учетом мощного прессинга на международный бизнес и интернационализации санкций на базе ООН. Перекрыть все каналы их внешних связей, в том числе теневые схемы, было попросту невозможно. Однако Вашингтон вытеснил их в число маргиналов, заставив следовать своим требованиям «мейнстрим» мирового бизнеса. Политика санкций стала превращаться в политику «черных списков»[135] – реестров заблокированных лиц, или же лиц, подпадающих под иные ограничения, такие как секторальные финансовые санкции, запреты на использование корреспондентских счетов и т.п.

Расцвет финансовых санкций несколько отодвинул в тень привычные для XX в. торговые ограничения. Впрочем, и здесь глобализация и комплексная взаимозависимость сыграли свою роль. В мировых цепочках поставок и создания добавленной стоимости

[134] Gordon J. The not so targeted instrument of asset freezes. *Ethics and International Affairs*. 2019. Vol. 33. N 3. Pp. 303-314.

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

широко представлены американские компоненты, технологии, программное обеспечение и т.п. Экспортный контроль США стал распространяться не только и не столько на товары, произведенные в самих США, сколько на товары с американскими компонентами (*De Minimis Rule*) или же произведенные по американским технологиям, на американском оборудовании и т.п. (*Foreign Direct Product Rule*). Иными словами, экспортный контроль США стал касаться как самих американских лиц, так и лиц в третьих странах, связанных прямо или косвенно с цепочками производства и поставок с американским участием. Здесь США также активно преследовали нарушителей. Например, попытки китайской *ZTE* поставить товары с американскими компонентами в Иран закончились уголовным делом и штрафом более чем в миллиард долларов США, а предполагаемая работа с Ираном через подконтрольную компанию-посредника – уголовным преследованием финансового директора китайской *Huawei*[136]. В области экспортного контроля тоже получила распространение практика «черных списков», таких как *Entity List* Минторга США. Экспортный контроль совершенствовался и в других странах. ЕС, Япония, Канада и другие страны так или иначе вели координацию с США в области контроля поставок вооружений и двойных технологий. Тем более что практика такой координации существовала еще в период холодной войны в отношении СССР (*COCOM*) и КНР (*CHICOM*).

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

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

[136] Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. 03.06.2021. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/

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

Водораздел 2022 года

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

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

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

усилия по снижению зависимости своей экономики и финансовой системы от зарубежной инфраструктуры[137]. Свои меры по адаптации к зарубежным санкциям предпринимала и Россия[138].

Впрочем, нарастание давления санкций на Россию и Китай имело разную мотивацию. В случае России речь шла скорее о трансляции политических сигналов и реакции на существенные, но все же локальные проблемы. Их можно было считать реактивными, ситуативными и даже конъюнктурными. В случае Китая санкции являются частью долгосрочных усилий по сдерживанию технологического развития растущей державы. Именно Китай рассматривается в США как фундаментальный вызов американскому лидерству, куда как более серьезный в сравнении с вызовами из Москвы[139]. Тем не менее революционные изменения политики санкций произошли именно на российском направлении. После окончания холодной войны Россия стала первой крупной державой, открыто бросившей вызов коллективному Западу и сознательно принявшей риски экономических потерь от разрыва торговых связей с западными партнерами из соображений безопасности.

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

[137] Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. 03.06.2021.
URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/

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

[139] U.S. National Security Strategy 2022 // National Archives.
URL: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

ний. Здесь же – приостановка работы целого ряда фирм из не западных стран, опасающихся вторичных санкций, потери западных рынков и принудительных мер со стороны властей США и других инициаторов санкций. Санкции привели к колоссальным потерям российской экономики. Однако ее обрушения не произошло, а Москва сохранила и даже ужесточила свой политический курс[140]. Текущий кризис отношений России и Запада, а также «цунами» антироссийских санкций, по всей видимости, знаменуют собой точку бифуркации. Она может породить, как минимум, два исхода. Первый – запуск текущим кризисом масштабных изменений мировых финансов и трансформация существующих сетей взаимозависимости. Россия становится первой крупной державой, которая вынужденно отказывается от массового применения доллара США и других западных валют из-за финансовых санкций. Возможна переориентация на использование китайского юаня в качестве относительно универсального средства платежей в российской торговле, хотя процесс такого перехода может затянуться. Сам Китай ведет дело к отсоединению от американоцентричной финансовой системы, хотя предпочитает скорее эволюционные, нежели революционные изменения. Рано или поздно Китай может стать самостоятельным финансовым хабом, а Россия – крупным игроком в синоцентричной финансовой системе. Одновременно могут идти изменения цепочек добавленной стоимости, с учетом растущего давления экспортного контроля США на Китай. Второй исход – поглощение резонанса текущего кризиса существующей структурой финансово-экономических сетей, узловым центром которых являются США. Подобный сценарий не исключен с учетом того, что западные рынки по-прежнему остаются привлекательными для крупных незападных стран, а американский доллар – удобным средством платежей. В данном сценарии США смогут удержать свое лидерство, добившись вытеснения России на еще более маргинальные позиции. Логика ее внешней торговли и финансовых операций будет близка к иранской модели.

В обоих исходах категории комплексной взаимозависимости и «вепонизированной взаимозависимости» сохранят свою актуальность. В первом сценарии данные категории позволят изучать новые сетевые структуры, образуемые вокруг Китая и США как двух относительно автономных хабов. Во втором сценарии речь пойдет об изучении уже существующей структуры, сумевшей погасить вызов со

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

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

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

сообществом»), так и нормативных представлениях отдельных государств, их лидеров или элит[141].

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

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

Наконец, в исследовании санкций может быть востребован и потенциал неомарксизма. Данная теория вновь возвращает нас к материальным факторам. Понятия «ядра» и «периферии» дают

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

понятийную рамку для объяснения того, почему санкции использует лишь узкая группа стран. Сам инструмент санкций можно рассматривать в контексте современных форм империализма и неоколониализма, существующего в более мягких, но не менее эффективных формах господства и подчинения. Сильной стороной неомарксизма можно считать и обращение к лонгитюдным историческим исследованиям, поднимающим социально-экономический контекст политических действий государств на международной арене. Неомарксизм также содержит понятийный аппарат объяснения международных кризисов, порождаемых кумулятивным эффектом материальных противоречий[142]. Потенциал неомарксизма в исследовании политики санкций представляется нераскрытым, однако возможности данной теории должны быть предметом отдельного исследования.

* * *

Современная теория международных отношений дает исследователю целый ряд удобных концептуальных схем. Подобные схемы выделяются и в «канонических» теориях, и в относительно новом конструктивизме, и в остающемся в тени, но от того не менее продуктивном неомарксизме. В теории МО образуется и ряд альтернативных направлений – от «квантовых концепций» до постмодернистских исследований[143]. В то же время общей проблемой исследования политики санкций остается их застревание на уровне теории среднего уровня, а также их слабая связь с фундаментальными теориями. Категории таких теорий могли бы систематизировать множество эмпирических исследований в области санкций. Текущие изменения мирового порядка требуют осторожности в их выборе и понимания «слепых зон», т.е. исследовательских вопросов, которые они не в состоянии объяснить.

Неолиберальное понятие комплексной взаимозависимости и концепция ее «вепонизации» остаются применимой теоретической рамкой с учетом того, что «либеральный мировой порядок» и порождаемые им структуры отношений между государствами пока сохраняются, несмотря на явные признаки кризисных явлений.

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

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

Более того, сама идея комплексной взаимозависимости сохранит свою актуальность даже в том случае, если мировой порядок перестанет быть «либеральным», а США и Запад утратят свое лидерство. На их месте возникнут новые сети взаимозависимости. В будущем они также могут быть «вепонизированы», в том числе посредствам санкций. То есть сама категория взаимозависимости имеет высокий познавательный потенциал.

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

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

Международная помощь и санкционное давление: геометрия взаимного влияния[144]

Владимир Бартенев

В последние годы в международный политический лексикон прочно вошло латинское слово *nexus*. Обозначает оно многомерную систему устойчивых связей между двумя или более явлениями, которая рассматривается в качестве отдельного феномена, не сводимого к сумме составных элементов. Концептуальному осмыслению – в том числе и в рамках библиографических обзоров, – подвергаются «смычки» между государством и демократией (*state – democracy nexus*)[145], безопасностью и развитием (*security – development nexus*)[146], гуманитарной помощью, содействием развитию и обеспечением мира (*humanitarian – development – peace nexus*)[147] и др.

Подобная система связей гипотетически должна была сложиться и между такими неотъемлемыми составляющими мировой политики, как международная помощь и санкционное давление. В XXI в. в условиях расширения географии зон внутриполитической нестабильности и обострения межгосударственного соперничества наблюдается заметный рост числа страновых кейсов, где такого рода связи становятся важнейшим фактором изменения обстановки, привлекая пристальное внимание как лиц, принимающих решения, так и экспертов. Наиболее часто в этом контексте в последние годы рассматривались дилеммы развития ситуации вокруг таких государств, как Сирия, Венесуэла, Белоруссия, Афганистан.

---

[144] Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» 23.11.2022. URL: https://www.politstudies.ru/article/5958

[145] Andersen D., Møller J., Skaaning S.-E. The state-democracy nexus: conceptual distinctions, theoretical perspectives, and comparative approaches. *Democratization*. 2014. Vol. 21. N 7. Pp. 1203-1220. URL: https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960206

[146] Юдин Н.В. Связка «безопасность–развитие»: проблемы теоретического осмысления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. Т. 8. № 1. С. 39-71.

[147] Cimino D.A. The humanitarian-development-peace nexus: solving Rubik's cube in policy and practice. *Journal of International Cooperation and Development*. 2020. Vol. 3. N 1. URL: https://doi.org/10.36941/jicd-2020-0011

Несмотря на обилие исследований конкретно-эмпирического характера, уровень теоретико-методологической проработки интересующей нас «смычки» оставляет желать лучшего. По сути, рассматриваются лишь частные ее проявления, такие как роль помощи третьих стран в эрозии санкционных режимов[148] или меры по приостановке оказания помощи (*aid sanctions*)[149] и их эффективность. Данная статья призвана восполнить этот явный пробел. Наша цель – верифицировать гипотезу о существовании «смычки» между международной помощью и санкционным давлением как отдельного объекта изучения и предложить оригинальный подход к ее концептуализации с применением принципа декомпозиции – дробления феномена на отдельные «измерения» и векторы взаимного влияния. Результаты этого интеллектуального эксперимента, логика проведения которого будет подробнее обоснована и разъяснена в первом разделе статьи, планируется представить в виде матрицы, пригодной для дальнейшего обсуждения и совершенствования учеными, специализирующимися и на том, и на другом инструменте.

[148] Early B.R. *Busted sanctions: explaining why economic sanctions fail*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2015;
Early B.R., Jadoon A. Do sanctions always stigmatize? The effects of economic sanctions on foreign aid. *International Interactions*. 2016. Vol. 42. N 2. Pp. 217-243.
URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2016.1093477

[149] Crawford G. Foreign aid and political conditionality: issues of effectiveness and consistency. *Democratization*. 1997. Vol. 4. N 3. Pp. 69-108.
URL: https://doi.org/10.1080/13510349708403526;
Crawford G. *Foreign aid and political reform*. London: Palgrave Macmillan, 2001;
Lebovic J.H., Voeten E. The cost of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators. *Journal of Peace Research*. 2009. Vol. 46. N 1. Pp. 79-97.
URL: https://doi.org/10.1177/0022343308098405;
Nielsen R.A. Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive states. *International Studies Quarterly*. 2013. Vol. 57. N 4. Pp. 791-803.
URL: https://doi.org/10.1111/isqu.12049;
Swedlund H.J. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. N 3. Pp. 454-496.
URL: https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1302490;
Jeong J.M. Do sanction types affect the duration of economic sanctions? The case of foreign aid. *International Political Science Review*. 2019. Vol. 40. N 2. Pp. 231-245.
URL: https://doi.org/10.1177/0192512117753150;
Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: continuity and change. *Journal of International Relations and Development*. 2019. Vol. 22. Pp. 184-214.
URL: https://doi.org/10.1057/s41268-017-0099-8;
Shyrokykh K. Human rights sanctions and the role of black knights: evidence from the EU's Post-Soviet neighbours. *Journal of European Integration*. 2021. Vol. 44. N 3. Pp. 429-449.
URL: https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1908278

Точка отсчета

Первый шаг на пути решения поставленной задачи – демаркация содержательных границ обоих понятий, образующих «смычку».

В самом общем виде международная помощь представляет собой передачу средств на льготной или безвозмездной основе – де-юре – в интересах граждан другого государства. Уточнение «де-юре» имеет принципиальное значение – такая помощь не имеет ничего общего с альтруизмом как готовностью *бескорыстно* действовать на пользу другим. Ее провайдеры (доноры) всегда стремятся реализовать собственные политико-стратегические (в том числе имиджевые) и коммерческие интересы, а гуманистические (филантропические) соображения могут лишь дополнять более приземленные мотивы, но не заменяют их полностью.

Международная помощь объединяет крайне широкий спектр инструментов, внешне непохожих друг на друга. Так, по источнику происхождения средств ее можно разделять на официальную и частную; по характеру – на военную, экономическую, гуманитарную и т.д.; по каналу предоставления средств – на двустороннюю и многостороннюю (с последующим уточнением, направляются ли средства через официальные учреждения страны-реципиента или в обход них); по возвратности – на возмездную (займы) и безвозмездную (гранты); по условиям закупок товаров и услуг – на «связанную» (*tied*), «частично связанную» (*partially tied*) и «несвязанную» (*untied*); по наличию политических требований к стране-реципиенту – на обусловленную (*conditional*) и необусловленную (*non-conditional*) и т.д.

Вариативность проявляет себя при взаимодействии как с относительно стрессоустойчивыми получателями помощи, так и с государствами, где политическая обстановка дестабилизирована. При этом международная помощь становится важнейшим фактором развития ситуации не только в государстве, затронутом нестабильностью, но и в соответствующем регионе, а при определенных условиях – и в глобальном масштабе. Это роднит ее с санкционным давлением, также оказывающим сильный трансграничный эффект.

Понятие «санкционное давление» можно считать производным от более широко употребляемого термина «санкции», который в самом общем виде обозначает 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»[150].

Как и в случае с международной помощью, степень дифференциации санкций крайне высока: их можно разделить по источнику на международные, коллективные и односторонние; по характеру – на торговые, финансовые и др.; по масштабу воздействия – на всеобъемлющие, секторальные и адресные («умные»), по типам политических целей и т.д.[151]

При таком видовом разнообразии очевидно, что расплести паутину даже основных «связок» между санкционным давлением и международной помощью весьма непросто. Тем более учитывая разнообразие операций, которые субъект может совершать с каждым из инструментов.

Например, провайдер помощи может начать трансфер средств, увеличить или снизить их объемы, временно приостановить – полностью или частично – или законодательно запретить предоставление помощи. Даже снижение объемов помощи чаще всего мыслится провайдером и воспринимается реципиентом как наказание (санкция) за плохое поведение и сигнал к его исправлению. И наоборот, увеличение помощи или ее разблокировка – как акт поощрения за лояльность или выполнение предъявленных требований. Более того, публичное обещание оказать / увеличить помощь или, наоборот, угрозы сократить / прекратить ее также могут подвигнуть реципиента, равно как и других провайдеров помощи – третьи страны, – на определенные действия для минимизации возможных негативных последствий.

Схожая логика прослеживается и с санкциями. Спектр операций, совершаемых их инициатором, включает не только введение / снятие рестриктивных мер, но и смягчение / ужесточение санкционного давления. Более того, как и в случае с предоставлением помощи, важную роль играют декларативные публичные обещания или угрозы задействовать санкционные инструменты, которые могут быть направлены как на целевую страну, так и на общественность страны-инициатора[152].

---

[150] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.

[151] См. подробнее: Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник Университета МГИМО. 2018. № 2. С. 26-42.
URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

[152] Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2 (59). С. 33.
URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Принимая во внимание вариативность форм международной помощи и санкций, а также разнообразие операций, совершаемых с ними, представляется методологически правильным декомпозировать рассматриваемую «смычку», абстрагируясь от этих различий. Поэтому мы выделили в «смычке» два основных «измерения», которые условно могут быть названы «ограничения на оказание помощи» и «помощь в условиях санкций».

Логика влияния в случае с каждым измерением будет своя. Соответственно, при ее описании имеет смысл наложить друг на друга два стандартных варианта разделения участников взаимодействия на категории, исходя из их функциональных ролей, характерных для исследований международной помощи и санкций. С одной стороны, будет использоваться классическое для трудов в области международной помощи разделение на провайдеров (доноров) и реципиентов. С другой – привычная для разработок по санкционной проблематике триада из инициаторов санкций, адресатов санкций и третьих стран. Это позволит дать максимально развернутые ответы на два ключевых вопроса: 1) какой эффект может производить применение санкционных инструментов на провайдеров и реципиентов международной помощи? 2) какие целенаправленные действия они со своей стороны могут предпринимать на этом фоне – в зависимости от функциональной роли в политике санкционного давления?

Такой подход позволит предложить дополнительный вариант структурирования комплекса взаимосвязей в виде матрицы. Конкретным содержанием она будет наполнена по итогам рассмотрения взаимосвязей внутри каждого «измерения» в последующих двух разделах.

Ограничения на оказание помощи

Ограничения на оказание помощи можно равнозначно рассматривать и в контексте оперирования инструментами помощи, и как способ осуществления санкционного давления. Прекратить – бессрочно или временно – оказывать помощь инициатор санкций может в нескольких случаях.

Вариант № 1: страна – адресат санкций совершает некие действия или в ней происходят некие события, которые инициатор санкций ранее законодательно определил в качестве основания для наложения запрета на оказание помощи. При этом адресат санкций не обязательно должен фактически получать такую помощь – блокируется сама возможность.

Первопроходцем и безусловным лидером в применении таких запретов являются США: ограничения накладываются как на двустороннюю помощь (соответствующие обязательства налагаются Конгрессом на президента / госсекретаря), так и на действия представителей США в многосторонних финансовых институтах (Всемирном банке, МВФ и региональных банках развития), которым – через министра финансов – предписывается голосовать против выделения займов и грантов государствам – адресатам санкций[153]. Последнее – одна из главных причин, почему, например, тот же МВФ, несмотря на предусмотренную уставными документами роль кредитора последней инстанции, регулярно воздерживался от предоставления займов подсанкционным странам[154]. При этом практически всегда Конгресс дает исполнительной власти право осуществить «изъятие» (*waiver*), т.е. не вводить ограничения – в первую очередь исходя из интересов национальной безопасности, а также по гуманитарным соображениям.

В самом общем виде корпус запретов можно разделить на три крупных блока. Ограничения со стороны США могут налагаться: 1) из-за действий страны-реципиента, наносящих ущерб их экономическим интересам; 2) из-за факторов, имеющих отношение к внутриполитической жизни целевой страны; 3) из-за внешнеполитической деятельности страны-адресата. К первому блоку относятся, в частности, национализация, экспроприация американской собственности, разрыв или аннулирование действующих соглашений с американскими физическими или юридическими лицами; ко второму – препятствование эмиграции, грубые нарушения прав человека; осуществление государственного переворота, в котором решающую роль играют военные; отсутствие должного контроля за оборотом наркотиков и др., к третьему – разрыв дипломатических отношений с США, нарушение режима ядерного нераспространения и др.

В каждом блоке есть ограничения, основанием для введения которых становятся те или иные операции с международной помощью. С одной стороны, речь идет о действиях с помощью, получаемой от США, как то: использование американской помощи для выплаты средств собственникам экспроприированной или национализированной американской собственности; прекращение обслуживания

[153] Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110-140. URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140

[154] Peksen D., Woo B. Economic sanctions and the politics of IMF lending. *International Interactions*. 2018. Vol. 44. N 4. Pp. 681-708. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2018.1429427

задолженности по предоставленным США льготным займам; перенаправление ресурсов помощи развитию на военные нужды; препятствование поставкам американской гуманитарной помощи; использование американской помощи для содействия реализации проектов, финансируемых коммунистическими странами[155]. С другой стороны – о действиях, обусловленных трансфером средств на льготной или безвозмездной основе вовне, включая поддержку международного терроризма[156] и оказание экономической и военной помощи странам – спонсорам терроризма. В случае с ограничениями данного типа «смычка» между санкциями и международной помощью получается максимально плотной.

С 2014 г. конгресс начал включать в законы об ассигнованиях пункт о запрете на оказание помощи правительствам стран, которые поддерживают воссоединение Крыма с Россией, а также финансируют меры, косвенно признающие суверенитет России над Крымом или любой другой территорией Украины. С 2016 г. запрещается также оказание помощи правительствам, которые признают независимость Абхазии и Южной Осетии. В обоих случаях, впрочем, исполнительной власти предоставляется право обходить эти ограничения, если того требуют интересы национальной безопасности США.

Индивидуальные ограничения вводились США и в отношении отдельных стран за их действия, сопряженные с оказанием международной помощи. Один недавний пример – Закон о противодействии противникам США посредством санкций 2017 г. (*P.L. 115-44*), который ввел ограничения на предоставление помощи правительствам стран, поставляющим товары и услуги военного назначения в Северную Корею. Другой – принятый в декабре 2019 г. в составе Закона о национальной обороне (*P.L. 116-92*) так называемый Закон о защите гражданского населения Сирии («Закон Цезаря»), предусмотревший введение санкций против лиц, помогающих правительству САР или подконтрольным ему структурам или сотрудничающих с сирийскими гражданами, уже находящимися под санкциями.

В вопросах кодификации и применения ограничений на оказание помощи США, несомненно, обладают наиболее богатым опытом, но не уникальным. Схожие по смыслу нормы можно найти и в законодательстве других стран и объединений.

Вариант № 2: если инициатор санкций считает действия субъекта мировой политики заслуживающими наказания посредством

[155] Не предусматривает права на «изъятие».

[156] Предполагает ограничения оказания помощи как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

введения *дополнительных индивидуальных (адресных*) ограничений на трансфер ему ресурсов на льготной или безвозмездной основе.

Провайдеры помощи нередко прибегают и к введению специфических ограничений на оказание помощи (всех или отдельных ее видов) тем или иным странам-реципиентам – в дополнение к предусмотренным законодательством рестрикциям универсального характера. Наиболее часто этот инструмент задействуют англосаксонские государства, в первую очередь США. Под американские санкции такого рода в разные годы подпадали Куба, Аргентина, Никарагуа, Сальвадор, Пакистан, ЮАР, Афганистан и др. Абсолютное большинство запретов было введено в эпоху холодной войны и отменено еще до распада биполярного мира, но в последние годы власти Соединенных Штатов Америки вновь стали активно их применять.

Вариант № 3: если инициатор санкций считает, что реципиент предоставляемой им политически обусловленной помощи не выполнил предъявляемые требования. Временная приостановка предоставления помощи (или угроза совершить такого рода действия) получила в англоязычной литературе двусмысленное название "*aid sanctions*". При этом наиболее часто санкции вводятся в ответ на нарушение прав человека или отход от демократического пути развития, но свертываются чаще финансовые трансферы по правительственной линии, в то время как помощь, идущая в обход государственных структур, сохраняется. Это повышает эффективность санкций, параллельно налагаемых на правительственные структуры: прямое давление «сверху» подкрепляется инспирированием давления «снизу»[157].

Рассматривая такие ограничения, ученые задаются вопросом о последовательности их применения провайдерами помощи. Первым заострил внимание на крайней селективности в применении такого рода ограничительных мер британский ученый Г. Кроуфорд[158]. Другие исследователи[159] позже конкретизировали, что наложению

[157] Pospieszna P., Weber P.M. Amplifying and nullifying the impact of democratic sanctions through aid to civil society. *International Interactions*. 2020. Vol. 46. N 5. Pp. 724-748. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1791108

[158] Crawford G. Foreign aid and political conditionality: issues of effectiveness and consistency. *Democratization*. 1997. Vol. 4. N 3. Pp. 69-108. URL: https://doi.org/10.1080/13510349708403526; Crawford G. *Foreign aid and political reform*. London: Palgrave Macmillan, 2001.

[159] Lebovic J.H., Voeten E. The cost of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators. *Journal of Peace Research*. 2009. Vol. 46. N 1. Pp. 79-97. URL: https://doi.org/10.1177/0022343308098405; Nielsen R.A. Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive states. *International Studies Quarterly*. 2013. Vol. 57. N 4. Pp. 791-803. URL: https://doi.org/10.1111/isqu.12049

соответствующих санкций мешают в первую очередь геополитические интересы стран-доноров. Особенно непоследовательной на фоне других провайдеров выглядит политика США – в том числе в вопросах приостановки помощи после государственных переворотов[160]. Р. Нильсен из Массачусетского технологического института (США) пришел к выводу, что подобные рестриктивные меры вводятся главным образом в тех случаях, когда страны-нарушители не имеют близких политических связей с государством-донором, когда совершаемые ими нарушения имеют прямые политические последствия для государства-донора или получают широкое освещение в государстве-доноре[161]. Г. Кроуфорд в совместной статье с С. Какарска подчеркнул, что в XXI в. селективность в применении санкций на оказание политически обусловленной помощи предопределялась в том числе перенесением акцентов с продвижения ценностей на обеспечение безопасности западных стран[162]. В то же время доцент Центра анализа и урегулирования международных конфликтов Университета Неймегена (Нидерланды) Х. Сведлунд пришла к выводу, что следует учитывать также и стимулы к приостановке помощи, возникающие в конкретных органах исполнительной власти, которые могут в конечном счете возобладать над стратегически мотивированным стремлением не приостанавливать помощь[163].

Такая логика, по нашему мнению, может работать по-разному в случае со «связанной» и обусловленной помощью. При оказании «связанной» помощи некоммерческие и коммерческие организации, выступающие в роли поставщиков соответствующих товаров и услуг, извлекают зримые материальные дивиденды. Как следствие, они активно лоббируют увеличение бюджетных ассигнований на цели оказания международной помощи и выступают против их сокращения – как в целом, так и применительно к отдельным видам помощи, секторам и реципиентам. Особенно ярко это проявляется в случае с военной помощью, которая предоставляется чаще всего в виде грантов

[160] Masaki T. Coups d'état and foreign aid. *World Development*. 2016. Vol. 79. N 3. Pp. 51-68. URL: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.004

[161] Nielsen R.A. Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive states. *International Studies Quarterly*. 2013. Vol. 57. N 4. Pp. 791-803. URL: https://doi.org/10.1111/isqu.12049

[162] Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: continuity and change. *Journal of International Relations and Development.* 2019. Vol. 22. Pp. 184-214. URL: https://doi.org/10.1057/s41268-017-0099-8

[163] Swedlund H.J. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. N 3. Pp. 454-496. URL: https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1302490

на поставки военной продукции, закупаемой у узкого круга предприятий оборонно-промышленного комплекса в государстве-провайдере.

Удержание помощи порождает последствия для всех участников взаимодействия – самого инициатора санкций, адресата санкций и третьих стран. Инициатор санкций получает возможность перепрограммировать бюджетные ассигнования, которые высвободились в результате заморозки средств провинившемуся реципиенту, и перенаправить их в другие, менее проблемные страны. Последние же могут стать невольными бенефициарами обострения противоречий между инициатором и адресатом рестриктивных мер, но параллельно могут начать хеджировать риски возможного применения таких мер к ним самим через снижение зависимости от инициатора санкций и переориентацию на других, менее склонных к вмешательству во внутриполитические процессы провайдеров помощи – в первую очередь КНР. В то же время в случае, если санкции введены против крупного государства, которое обладает действительно заметным влиянием на международной арене и отношения с которым другие реципиенты помощи хотят развивать, они могут начать участвовать в кампаниях за отмену наложенных на это государство санкций.

Перекрывая канал помощи той или иной стране, государство нередко утрачивает и определенный рычаг влияния на политическую ситуацию через взаимодействие по правительственной линии по вопросам оказания помощи. После полной или частичной приостановки оказываемой помощи инициатор санкций начинает внимательно отслеживать поведение как целевой страны, так и третьих стран. Возобновить помощь он может либо вследствие изменения внутренней или внешней политики правительства адресата санкций, либо (гипотетически) вследствие эрозии санкционного режима (из-за действий третьих стран). Безусловно, чаще всего инициатор санкций отказывается от возобновления помощи в случае невыполнения требований целевой страной.

Это подводит к вопросу об эффективности *aid sanctions*. Б. Эрли и А. Джадун, рассмотрев американский опыт использования политически мотивированных угроз введения санкций в 1960-х – 2010-х гг.[164], пришли к выводу, что такие меры в целом сопряжены с существенно меньшими издержками для инициаторов, нежели торговые санкции, но могут быть очень ощутимыми для адресатов. Чем более крупные объемы внешней помощи государство-инициатор предоставляет целевой стране, тем эффективнее угрозы введения санкций и тем

[164] Early B.R., Jadoon A. Do sanctions always stigmatize? The effects of economic sanctions on foreign aid. *International Interactions*. 2016. Vol. 42. N 2. Pp. 217-243. URL: https://doi.org/10.1080/03050629.2016.1093477

агрессивнее себя ведет инициатор в случае, если адресат сопротивляется санкционному давлению.

Корейский исследователь Чин Мун Чон полагает, что прекращение помощи государству-адресату санкций ускоряет его «капитуляцию», поскольку от сопряженных с такими действиями издержек страдают главным образом элиты и сторонники правящего режима. Однако со временем этот эффект становится менее ощутим, ибо объекты санкций адаптируются к негативным последствиям рестриктивных мер[165]. В свою очередь К. Широких из Стокгольмского университета (Швеция) доказывает, что замораживание экономической помощи оказывает меньший эффект, чем эмбарго на поставки оружия, и проявляет себя с трехлетним лагом[166].

Проверка представленных в зарубежной литературе гипотез касательно факторов, обусловливающих селективность и эффективность применения ограничений на оказание помощи, не входит в число задач нашего исследования. Но крайне важно указать на полное отсутствие трудов, которые бы оценивали зависимость степени последовательности в применении таких ограничений и их результативности от того, в каких именно формах предоставляется помощь.

Помощь в условиях санкций

Санкционное давление также может выступать как триггером для осуществления тех или иных операций с международной помощью, так и препятствием на пути ее оказания.

Безусловно, самое логичное последствие введения санкций – усложнение политической и экономической ситуации в целевой стране и увеличение потребностей государства-адресата в финансовых ресурсах. Если под санкции подпадает развивающаяся страна – реципиент помощи, выходов для нее просматривается три: 1) выполнить требования, предъявляемые инициатором(-ами) введения рестриктивных мер (капитулировать); 2) постараться компенсировать финансовые потери за счет обращения за помощью к третьим странам или 3) увеличить объем внутренних заимствований[167].

---

[165] Jeong J.M. Do sanction types affect the duration of economic sanctions? The case of foreign aid. *International Political Science Review*. 2019. Vol. 40. N 2. Pp. 231-245. URL: https://doi.org/10.1177/0192512117753150

[166] Shyrokykh K. Human rights sanctions and the role of black nights: evidence from the EU's post-Soviet neighbours. *Journal of European Integration*. 2021. Vol. 44. N 3. Pp. 429-449. URL: https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1908278

[167] О третьей опции см.: Dom R., Roger L. Debt or alive: Burundi's fiscal response to economic sanctions. *International Studies Quarterly*. 2020. Vol. 64. N 2. Pp. 369-379. URL: https://doi.org/10.1093/isq/sqaa007

На провайдера помощи санкции оказывают эффект и в том случае, если он сам стал адресатом санкций, и тогда, когда рестриктивные меры были введены в отношении получателей предоставляемых им ресурсов.

В случае, если санкции вводятся против провайдера помощи, он с большой вероятностью сталкивается с повышением рисков сохранения прежнего уровня внешнеполитической активности. Импульс к сокращению объемов направляемой за рубеж помощи могут давать как прямые последствия ухудшения экономической конъюнктуры – сокращение доходов и увеличение расходов бюджета, так и социально-политические – рост недовольства населения самим фактом выделения средств за рубеж в усложнившихся условиях. Однако государство – провайдер помощи будет воспринимать эти импульсы по-разному, в зависимости от целого ряда факторов, действующих на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях, и может выбрать один из следующих путей.

Путь № 1. «Затягивание поясов»: провайдер минимизирует издержки и, исходя из этого, сокращает объемы помощи, направляемой вовне. Характерным примером может служить Венесуэла, которая на фоне осложнения экономической ситуации под влиянием ужесточения односторонних американских санкций во второй половине 2010-х гг. существенно снизила дисконт на поставки нефти на Кубу – один из ключевых элементов деятельности Каракаса как провайдера помощи (по некоторым оценкам, скидка уменьшилась с 73,6% в 2012 г. до 32,9% в 2018 г.)[168].

Путь № 2. «Повышение ставок»: провайдер помощи, оказавшись под санкциями, стремится сохранить высокий уровень конфронтации с инициаторами рестриктивных мер и увеличивает объемы поддержки дружественных ему стран, где он имеет жизненно важные интересы, или оппозиционных сил в недружественных странах, которые инициировали санкции или присоединились к ним.

Показательным примером в этом плане может служить Иран, который на введение односторонних и / или международных санкций отвечал «повышением ставок» как в 1980-х гг. (в рамках политики экспорта Исламской революции), так и в XXI в. – наращиванием объемов поддержки шиитских группировок в Ираке, движения «Хезболла» в Ливане, правительства Б. Асада в Сирии (особенно после начала гражданской войны в САР). Отчасти в этом же контексте можно рассматривать и существенное увеличение объемов рос-

[168] Luis L.R. *Venezuela's Cuban burden. Association for the Study of the Cuban Economy*. 2019. URL: https://ascecubadatabase.org/venezuelass-cuban-burden/

сийской официальной помощи развитию (ОПР) после «украинского кризиса» в 2014 г. Если в 2010–2014 гг. среднегодовой объем ОПР, декларированный РФ перед ОЭСР, составлял 473 млн долл., то в следующую «пятилетку» – 2015–2019 гг. – уже 1,288 млрд долл., т.е. почти втрое больше.

При этом наращивание абсолютных объемов международной помощи не является неотъемлемым признаком выбора второго пути. Повышать ставки провайдер может и посредством перераспределения потоков, реструктуризации портфеля в пользу тех форм, видов, каналов оказания помощи, географических или секторальных направлений, где шансы получить политические или экономические дивиденды выше. Также может наблюдаться рост доли облегчения задолженности в портфеле ОПР – тем самым провайдер будет минимизировать объемы выделения новых бюджетных ассигнований в условиях ухудшения экономической конъюнктуры.

Подобная оптимизация портфеля ОПР наблюдалась, в частности, в России после введения против нее санкций в 2014 г. (пусть и в условиях роста совокупных объемов ОПР). Опережающими темпами увеличивались как раз объемы двусторонней помощи, помощи государствам – членам ОДКБ, а также списания задолженности. Высока вероятность того, что процесс изменения структуры российской ОПР ускорится на фоне тех беспрецедентно жестких санкций, граничащих с экономической войной, которые были введены против РФ в 2022 г. в связи с ее действиями на Украине.

В случае же, если первичные или вторичные санкции вводятся против партнера(-ов) того или иного провайдера международной помощи, последний также может избрать одну из двух стратегий.

Стратегия № 1 «Минимизация рисков»: провайдер может счесть нецелесообразным дальнейшее оказание помощи партнеру, попавшему под санкции, – либо в связи с объективным снижением потенциальной отдачи от трансфера ресурсов, либо – что более вероятно, – из опасений самому стать объектом вторичных санкций. Характерный пример – крайне осторожная политика монархий Персидского залива[169] и отчасти Китая[170] в вопросах взаимодействия с сирийским правительством после принятия в США «Закона Цезаря».

Стратегия № 2 «Заполнение вакуума»: в условиях введения третьими странами санкций в отношении его партнеров провайдер

[169] Roebuck W. Gulf reengagement with Syria: heading into the wall. The Arab Gulf States Institute in Washington, 2021. URL: https://agsiw.org/gulf-reengagement-with-syria-heading-into-the-wall

[170] Матвеев И.А. Сирия в конфликте. М.: ИВ РАН, 2020. С. 335-336.

может нарастить объемы поддержки в целях расширения влияния и заполнения образовавшегося «вакуума». Реальность такого сценария подтвердили, в частности, профессор Университета штата Нью-Йорк в Олбани Б. Эрли и А. Джадун из Военной академии США в Вест-Пойнте на материале множества кейсов применения односторонних санкций США в 1960-х – 2000-х гг.[171] Заполнить вакуум могут стремиться субъекты – государственные и негосударственные, – которые уже находятся под санкциями, – эта логика определяла действия ряда структур из Ирана и России в Сирии после принятия «Закона Цезаря».

Большие объемы помощи адресату санкций со стороны третьих стран, готовых выступить в роли «черного рыцаря» (*black knight*), могут либо изначально обессмыслить введение жестких санкций инициатором, либо существенно ограничить потенциал их воздействия. Так, Б. Эрли разделяет подрыв санкций посредством оказания помощи (*aid-based sanctions busting*) и подрыв санкций посредством ведения торговли (*trade-based sanctions busting*), отмечая, что эти две стратегии поведения обусловливаются разными соображениями и оказывают различное воздействие на результативность санкционного давления[172]. По мнению Б. Эрли, для выбора стратегии подрыва санкций посредством оказания помощи третьи страны должны: 1) иметь необходимые финансовые ресурсы; 2) иметь ярко выраженную политическую и идеологическую заинтересованность в подрыве санкционного режима; 3) осознавать неосуществимость альтернативной стратегии подрыва санкций с помощью торговли. Но даже если все эти условия выполняются, требуется, чтобы лидеры государств – адресатов санкций активно добивались поддержки своих потенциальных покровителей[173].

Как следствие, примеры успешного подрыва санкций посредством оказания помощи встречаются в мировой практике довольно редко, но они есть. Достаточно вспомнить многомиллиардную помощь Кубе от СССР и Китая в годы холодной войны и от Венесуэлы и КНР после ее окончания[174], многомиллиардную российскую помощь Республике Беларусь (в том числе после ужесточения санкционного режима странами Запада, начиная с осени

[171] Early B.R., Jadoon A. Using the carrot as the stick: US foreign aid and the effectiveness of sanctions threats. *Foreign Policy Analysis*. 2019. Vol. 15. N 3. Pp. 350-369. URL: https://doi.org/10.1093/fpa/orz007

[172] Early B.R. B*usted sanctions: explaining why economic sanctions fail*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2015.

[173] Там же.

[174] Там же: Ch. 7.

2020 г.)[175], помощь Сирии со стороны России и Исламской Республики Иран в последнее десятилетие[176] или многолетнюю помощь КНДР со стороны Китая. С постепенным расширением практики применения рестриктивных мер самой КНР[177], возможно, помощь странам – адресатам китайских санкций от западных провайдеров (в первую очередь США) будет зеркально снижать эффективность ограничительных мер китайского правительства.

Вместе с тем введение жестких санкций против крупного государства, тесно интегрированного в мировую экономику, рискует породить мощный каскадный эффект и затронуть не только третьи страны, но и – гипотетически – самого инициатора санкций. Это может как увеличить потребности «нейтральных» реципиентов во внешней помощи, так и предопределить сокращение бюджетных ресурсов, доступных провайдерам для направления за рубеж в качестве помощи. Во втором случае многое будет определяться характером их взаимоотношений с адресатом санкций: если он стратегически заинтересован в поддержке, то вполне допустима радикальная реструктуризация провайдером портфеля международной помощи. В этом плане крайне важно отследить действия Китая в отношении России на фоне усиления санкционного давления на нее в 2022 г.

Кроме того, введение санкций неизбежно препятствует оказанию международной помощи и достижению ею намеченных результатов.

Санкции могут технически осложнить доведение международной помощи до непосредственных бенефициаров. С одной стороны, большая часть акторов, применяющих рестриктивные меры, активно использует практику введения гуманитарных изъятий (*humanitarian exemptions*), когда санкции не распространяются на помощь гуманитарного характера, направляемую в подсанкционную юрисдикцию. С другой – имеет место такое явление, как «оверкомплаенс» (*overcompliance*) – чрезмерно рьяное соблюдение санкционных пред-

[175] Sejersen M. Democratic sanctions meet black knight support: revisiting the Belarusian case. *Democratization*. 2019. Vol. 26. N 3. Pp. 502-520.
URL: https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1551886;
Shyrokykh K. Human rights sanctions and the role of black knights: evidence from the EU's Post-Soviet neighbours. *Journal of European Integration*. 2021. Vol. 44. N 3. Pp. 429-449. URL: https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1908278

[176] Матвеев И.А. Сирия в конфликте. М.: ИВ РАН, 2020.

[177] См.: Кашин В.Б., Крашенинникова Л.С., Пятачкова А.С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика // Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 2. С. 123-138.
URL: https://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10024

писаний. Финансовые структуры нередко избегают проводить транзакции, сопряженные с трансфером средств в рамках оказания помощи в районах, контролируемых правительством подсанкционной страны, боясь непреднамеренно нарушить санкционный режим. Главным образом речь идет об американских санкциях, за соблюдением которых бдительно следит Минфин США[178]. Для обозначения такого деструктивного влияния санкций на гуманитарную обстановку зарубежные эксперты даже изобрели отдельную «смычку» (*humanitarian-sanctions nexus*)[179].

Такой эффект отмечается применительно к работе гуманитарных организаций в Сирийской Арабской Республике после введения «Закона Цезаря»[180]. В 2020 г. 12% трансферов в гуманитарных целях отклонялись банками с самого начала, а из тех, которые обрабатывались, 12% до адресата так и не доходили, 32% проводились с задержкой от трех до десяти месяцев[181]. Не менее актуальна эта проблема и для Афганистана после прихода к власти движения Талибан, находящегося под международными санкциями ООН.

В целом проблема негативного влияния чрезмерного соблюдения требований регуляторов на процесс реализации гуманитарных изъятий из санкционных режимов простого решения не имеет и по мере дальнейшего расширения зон нестабильности в мире может усугубиться.

Заключение

Представленный в статье подход к осмыслению «смычки» международной помощи и санкций с опорой на принцип декомпозиции позволяет сформировать разветвленную сеть векторов взаимного влияния. Многие векторы так или иначе могут быть отслежены

[178] Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90. URL: https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06

[179] Walker J. The public policy of sanctions compliance: a need for collective and coordinated international action. *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103. N 916-917. Pp. 705-716. URL: https://doi.org/10.1017/S181638312100093X

[180] The Carter Center. *Navigating humanitarian exceptions to sanctions against Syria: challenges and recommendations*. Atlanta: The Carter Center, 2020.
Daher J. *Invisible sanctions: how overcompliance limits humanitarian work on Syria. Challenges of fund transfer for non-profit organizations working on Syria*. IMPACT – Civil Society Research and Development, 2020.
URL: https://www.impact-csrd.org/invisible-sanctions

[181] Walker J. The public policy of sanctions compliance: a need for collective and coordinated international action. *International Review of the Red Cross*. 2021. Vol. 103. N 916-917. P. 707. URL: https://doi.org/10.1017/S181638312100093X

по отдельным исследованиям эмпирического и / или теоретического характера, но ранее никогда не сводились воедино. В схематичном виде совокупность выявленных логических связей можно представить в виде матрицы, построенной в соответствии с обозначенной в первом разделе логикой и дающей нюансированные ответы на поставленные в нем вопросы.

Первая часть матрицы раскрывает влияние санкционного давления на потоки помощи (см. Табл. 1). Вторая – варианты действий, осуществляемых после / вследствие введения рестриктивных мер (см. Табл. 2).

Приведенные таблицы рельефно отражают сложность и многомерность исследуемой «смычки» и в полной мере подтверждают нашу гипотезу о правомерности ее рассмотрения в качестве отдельного объекта изучения. Вместе с тем фокус на «смычке» ни в коем случае не должен вести к нивелированию роли других факторов и инструментов воздействия (военно-силовых, дипломатических, информационных), которые могут применяться параллельно субъектами международных отношений в различных страновых контекстах и определять условия задействования как механизмов международной помощи, так и санкционного давления.

Выбранный подход к выявлению «измерений», в которых можно прочертить соответствующие векторы взаимного влияния, не претендует на то, чтобы быть единственно верным, а сам комплекс выявленных взаимосвязей – на всеохватность.

Наше исследование как раз и призвано послужить стимулом для начала предметного и вдумчивого обсуждения данной проблематики, пока незаслуженно обделенной вниманием российских ученых. Полноценное участие в нем должны принимать не только специалисты по помощи и санкциям, но и исследователи, занимающиеся изучением отдельных стран – инициаторов и адресатов санкций, с одной стороны, и провайдеров и реципиентов помощи – с другой. Их продуктивное взаимодействие поможет сформировать базу подлинно репрезентативных кейсов и обнаружить новые, пока еще неучтенные измерения и векторы взаимного влияния между компонентами. А они, несомненно, появятся, учитывая масштабы тектонических сдвигов в мировой экономике и мировой политике, наблюдаемых нами сегодня.

Таблица 1. Возможные последствия применения санкционных инструментов для провайдеров и реципиентов международной помощи

Функциональная роль	Возможные последствия
Инициатор санкций – провайдер помощи	• Высвобождение ресурсов для перераспределения в пользу других реципиентов. • Исчезновение дополнительного рычага влияния на политическую ситуацию в стране-реципиенте через диалог с ее правительственными структурами по вопросам оказания помощи. • Появление издержек, связанных с обеспечением контроля за исполнением санкций.
Адресат санкций – провайдер помощи	• Сокращение объема бюджетных средств, доступных для расходования на оказание международной помощи. • Увеличение политических (электоральных) издержек направления средств за рубеж в качестве помощи. • Усложнение процесса проведения финансовых транзакций в пользу стран – реципиентов помощи.
Адресат санкций – реципиент помощи	• Увеличение потребностей во внешней помощи и обострение внутриполитической борьбы за доступ к ресурсам помощи от третьих стран. • Снижение результативности помощи, оказываемой третьими странами. • Усложнение процесса доведения гуманитарной помощи до адресатов.
Третья страна – провайдер помощи	• Повышение рисков взаимодействия с адресатом санкций. • Усложнение процесса проведения финансовых транзакций в пользу адресата санкций. • Сокращение объема бюджетных средств, доступных для расходования на оказание международной помощи (в случае каскадного эффекта от введения санкций против крупного субъекта мировой экономики).
Третья страна – реципиент помощи	• Появление возможности получить более крупные объемы помощи в результате высвобождения ресурсов, ранее направлявшихся адресату санкций. • Увеличение потребностей во внешней помощи (в случае каскадного эффекта от введения санкций против крупного субъекта мировой экономики).

Источник: составлено автором

Таблица 2. Возможные действия провайдеров и реципиентов помощи после / вследствие применения санкционных инструментов

Функциональная роль	Возможные действия
Инициатор санкций – провайдер помощи	• Возобновление помощи в связи с исчезновением основания для применения санкций. • Возобновление помощи в результате эрозии санкционного режима. • Отказ от возобновления помощи из-за невыполнения требований адресатом.
Адресат санкций – провайдер помощи	• Выполнение требований, предъявляемых инициатором(-ами) санкций («Капитуляция»). • Сокращение объемов внешней помощи («Затягивание поясов»). • Увеличение объемов внешней помощи («Повышение ставок»). • Реструктуризация портфеля внешней помощи.
Адресат санкций – реципиент помощи	• Выполнение требований, предъявляемых инициатором (-ами) санкций («Капитуляция»). • Обращение за помощью к третьим странам. • Замещение внешних ресурсов за счет внутренних заимствований.
Третья страна – провайдер помощи	• Сокращение объемов помощи адресату санкций («Минимизация рисков»). • Увеличение объемов помощи адресату санкций («Заполнение вакуума»). • Реструктуризация портфеля помощи для высвобождения дополнительных средств для адресата санкций.
Третья страна – реципиент помощи	• Борьба за ресурсы, высвободившиеся в результате введения санкций. • Хеджирование рисков через снижение зависимости от государства – инициатора санкций.

Источник: составлено автором

РАЗДЕЛ 2. ПОНЯТИЙНЫЕ ОСНОВЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ[182]

Екатерина Арапова, Алексей Кудинов

Введение

Использование государствами и их объединениями односторонних ограничительных мер (санкций)[183] в качестве инструмента внешней политики, а нередко и экономической конкуренции, превращается в повседневный, широко распространенный феномен. При этом в последние годы резко ускорился процесс институционализации и правового оформления санкционных режимов. Наибольшую активность в этом проявляют западные страны, прежде всего США и государства – члены Европейского союза (ЕС). Великобритания, вышедшая из ЕС в 2020 г., начала проводить самостоятельную санкционную политику, не обремененную внешнеполитической позицией ЕС.

Тенденции институционализации, присущие им различия целеполагания, применяемого инструментария и тематических акцентов предопределяют глобальную расстановку сил, политическую конъюнктуру и поведение стран-инициаторов, с одной стороны, и характер реагирования и применения ответных мер странами-объектами,

---

[182] Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» 02.09.2022. URL: https://www.politstudies.ru/article/5968

[183] В праве США и Великобритании используется термин “*sanctions*” (санкции), тогда как у Европейского союза акты первичного и вторичного права содержат исключительно “*restrictive measures*” (ограничительные меры). При этом в Уставе ООН нет термина “санкции”, в тексте упоминаются “*measures*” (меры), которые квалифицируют в качестве санкций. Хотя в международно-правовой доктрине термин “санкции” имеет дискуссионный характер, здесь и далее мы будем использовать его для описания односторонних ограничительных мер, которые вводятся государствами против других субъектов международного права и/или связанных с ними физических и юридических лиц. См.: Войников В.В. Ограничительные меры ЕС в отношении России: правовая природа и проблемы имплементации // Балтийский регион. 2015. № 1. С. 89-100.

их практику адаптации к усилению санкционного давления, с другой. Одновременно правовая практика является отражением политических и социально-экономических приоритетов, трактовки угроз национальной безопасности, официально декларируемых государствами – инициаторами санкций.

Активизация правового оформления на фоне сохраняющегося дисбаланса в уровне институционализации санкционных режимов порождает ряд исследовательских вопросов. Какова преемственность американского курса в оформлении санкционных режимов европейских стран? Возможно ли говорить о постепенной гармонизации санкционного законодательства стран Запада? Насколько социально ориентировано европейское санкционное законодательство и судебная практика по сравнению с американской (в части гуманитарных изъятий и практики обжалования)?

В порядке базовых гипотез авторы предположили, что (1) в санкционной практике европейских стран очевиден тренд «следования за лидером» в лице США, а гармонизация санкционной практики между США и Великобританией существенно выше, нежели между США и ЕС; (2) значение гуманитарных изъятий в законодательной практике ЕС выше, чем в США, равно как и уровень судебного контроля за составлением санкционных списков.

Цель статьи состоит в проведении сравнительного анализа санкционного законодательства США, ЕС и Великобритании через призму их политической подоплеки и стратегических интересов.

Теоретико-методологические основания исследования

Эволюции правового оформления санкционных режимов в США и Европе посвящен ряд работ российских и зарубежных авторов[184]. Тем не менее вопрос «синхронизации» санкционных режимов США,

[184] Giumelli F. Beyond intergovernmentalism: the Europeanization of restrictive measures? *Journal of Contemporary European Research*. 2013. Vol. 9. N 3. Pp. 390-405;
Nephew R., Mortlock D. *Brexit's Implications for UK and European sanctions policy*. New York: Columbia University in the City of New York, 2017;
Montaldo S., Costamagna F., Miglio A. *EU Law enforcement. The evolution of sanctioning powers*. New York: Routledge, 2020;
Гландин С.В. Экстерриториальность американских санкций в действии // Международное правосудие. 2018. № 2. С. 105-122;
Гландин С.В., Панов Ф.Ю. Ограничительные меры и санкции в праве Соединенного Королевства: до и после Brexit // Закон. 2020. № 6. С. 149;
Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.

ЕС и Великобритании, их взаимовлияния и отличительных особенностей изучен сравнительно слабо.

Настоящий анализ проводился на материале собранной авторами «Базы правовых актов», регулирующих введение санкций. На момент проведения исследования база включала 284 правовых акта, в том числе 151 для США (с 1917 г. по 2022 г.), 49 для Великобритании (с 2018 г. по 2022 г.) и 84 акта для ЕС (с 1992 г. по 2022 г.). Каждому документу соответствовало 14 характеристик, включая их правовой статус (действующий, утративший силу), вид (закон, подзаконный акт), дату вступления в силу, объект санкционного давления, цель и тип ограничительных мер.

Авторами проведен сравнительный дискурс-правовой анализ при использовании формально-юридического метода (для толкования правовых норм, выявления целей принятия ограничений, определения правового статуса документа), а также качественный и количественный контент-анализ, что позволило не только исследовать содержание текстов нормативных документов, но и изучить их в актуальном политическом и социально-экономическом контекстах.

Правовое регулирование и тематические акценты

Фундамент санкционной правоприменительной практики США составляют два ключевых документа – Закон о национальных чрезвычайных положениях (1976)[185] и Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (1977)[186], наделяющие президента правом объявлять национальное чрезвычайное положение в связи с угрозой национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой полностью или в значительной мере находится вне США, а также предпринимать действия для ее обеспечения.

Существуют также тематические законы США, на основании которых вводятся односторонние ограничительные меры:

1. В области экспортного контроля: Закон о регулировании экспорта[187] и Закон о реформе экспортного контроля[188].

[185] U.S. Congress. National Emergencies Act, 1976.
URL: https://www.congress.gov/94/statute/STATUTE-90/STATUTE-90-Pg1255.pdf

[186] U.S. Congress. International Emergency Economic Powers Act, 1977.
URL: https://www.congress.gov/95/statute/STATUTE-91/STATUTE-91-Pg1625.pdf

[187] U.S. Congress. Export Administration Act, 1979.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf

[188] U.S. Congress. Export Control Reform Act, 2018.
URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040

2. В области прав человека:

- Закон об иностранной помощи (1961)[189], предусматривающий ограничения или отмену программ международной помощи США за нарушения права человека.
- Закон о верховенстве права и подотчетности имени Сергея Магнитского, «закон Магнитского» (2012)[190], первая часть которого отменила действие поправки Джексона – Вэника в отношении России и Молдавии, а вторая предоставила президенту США право вводить односторонние меры против физических лиц, которые связаны с нарушением прав человека.
- Глобальный закон о верховенстве права и подотчетности в области прав человека имени Сергея Магнитского, «глобальный закон Магнитского» (2016)[191], который предоставил президенту США право ограничивать въезд и вводить экономические санкции в отношении иностранных граждан, которые причастны к нарушению прав человека и коррупции.

3. По противодействию использованию химического и биологического оружия: Закон о контроле над химическим и биологическим оружием и запрете его военного применения, 1991[192].

4. По противодействию террористической деятельности:

- Закон о борьбе с терроризмом и применении смертной казни (1996)[193];
- Закон о предотвращении международного финансирования Хезболлы (2015)[194];
- Закон о санкциях за использование гражданских лиц в качестве живых щитов (2018)[195].

---

[189] U.S. Congress. Foreign Assistance Act, 1961. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf

[190] U.S. Congress. Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act, 2012.
URL: https://www.congress.gov/112/plaws/publ208/PLAW-112publ208.pdf

[191] U.S. Congress. Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 2016.
URL: https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text

[192] U.S. Congress. Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act, 1991.
URL: https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/1724/text

[193] U.S. Congress Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, 1996.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/aedpa.pdf

[194] U.S. Congress Hizballah International Financing Prevention Act, 2015.
URL: https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2297;
U.S. Congress Hizballah International Financing Prevention Amendments Act, 2018.
URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1595/text

[195] U.S. Congress Sanctioning the Use of Civilians as Defenseless Shields Act, 2018.
URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3342/text

5. По борьбе с наркоторговлей: Закон об иностранных наркоторговцах (1999)[196].

Ряд законов и исполнительных указов регламентируют введение санкций в отношении конкретных государств: Закон о свободе Кубы (1992); Закон о всеобъемлющих санкциях в отношении Ирана, привлечении к ответственности и дивестировании (2010); Закон об автономии Гонконга (2020) и другие. При этом основания для введения санкций апеллируют к законодательным актам, перечисленным выше.

ЕС ведет свою санкционную политику в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. Согласно ст. 29 Договора о ЕС, Совет ЕС имеет право принимать решения, которые определяют позицию ЕС по отдельным вопросам географического или тематического характера. В том случае, если решение Совета ЕС касается запрета на въезд в ЕС, транзита и запрета на поставки вооружений и военной техники, то такие ограничения требуют имплементации на национальном уровне. Введение же экономических и финансовых санкций, которые затрагивают вопросы, находящиеся в компетенции ЕС, требует принятия отдельного регламента Советом ЕС.

До 2017–2018 гг. санкционные режимы в ЕС имели, главным образом, страновую направленность. Общесистемный санкционный режим касался в первую очередь борьбы с терроризмом: Регламенты Совета (ЕС) № 2580/2001 и № 881/2002[197].

В последние годы оформление общесистемных тематических санкционных режимов ускорилось.

1. Борьба с распространением и применением химического оружия: Регламент Совета ЕС 2018/1542 и Решение Совета *CFSP* 2018/1544 об ограничительных мерах против распространения и при менения химического оружия[198].

2. Борьба с кибератаками: Регламент Совета (ЕС) 2019/796 и Решение Совета *CFSP* 2019/797 об ограничительных мерах

[196] U.S. Congress Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, 1999.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-106hr3164ih/pdf/BILLS-106hr3164ih.pdf

[197] Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, 2001;
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32001R2580;
Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, 2002.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R0881

[198] Council Regulation (EU) No 2018/1542.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1542;
Council Decision (CFSP) No 2018/1544 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, 2018.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1544

против кибератак, угрожающих Европейскому союзу или его государствам-членам[199].

3. Механизм санкций по защите прав человека: Регламент Совета (ЕС) 2020/1998 и Решение Совета *CFSP* 2020/1999 Об ограничительных мерах за серьезные нарушения прав человека и соответствующие злоупотребления[200].

До выхода из Европейского союза Великобритания приняла Указ об экспортном контроле[201] и Закон о борьбе с терроризмом, преступностью и об обеспечении безопасности[202]. В период подготовки к выходу из ЕС был введен в действие рамочный Закон о санкциях и борьбе с отмыванием денег[203], в рамках которого принят ряд постановлений, устанавливающих санкционные режимы по географическому (например, санкции в отношении России, Бурунди, КНДР, Ирака и др.) и тематическому признаку (например, санкции в отношении использования и распространения химического оружия, санкции против терроризма и др.). «Химический пакет» был введен Постановлением о санкциях, направленных на предотвращение распространения и использования химического оружия[204]. Вектор борьбы с терроризмом в дальнейшем был усилен Постановлением о санкциях, направленных на борьбу с терроризмом[205]. Позднее были разработаны механизмы введения санкций за нарушение прав человека – Постановление о глобальных санкциях за нарушение

[199] Council Regulation (EU) No 2019/796.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32019R0796;
Council Decision (CFSP) No. 2019/797 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, 2019.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32019D0797

[200] Council Regulation (EU) No 2020/1998.
URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/1998;
Council Decision (CFSP) No 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses, 2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.410.01.0013.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A410I%3ATOC

[201] UK Statutory Instruments. Export Control Order No. 3231, 2008.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3231/made

[202] UK Statutory Instruments. Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001.
URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents

[203] UK Statutory Instruments. Sanctions and Anti-Money Laundering Act, 2018.
URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted

[204] UK Regulations. The Chemical Weapons (Sanctions) (EU Exit) Regulations, 2019.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/618/contents

[205] UK Regulations. The Counter-Terrorism (Sanctions) (EU Exit) Regulations, 2019.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/577/contents/made

прав человека[206], борьбы с преступлениями в киберпространстве – Постановление о санкциях против киберпреступлений[207] и международной коррупцией – Постановление о санкциях за незаконное присвоение бюджетных средств[208]; Постановление о санкциях для борьбы с международной коррупцией[209].

Институционализация санкционных режимов в последнее десятилетие происходила ускоренными темпами. С одной стороны, это стало ответом на неэффективность существующей системы глобального управления, отражением кризиса доверия к международным институтам. С другой, санкции сами по себе превратились в инструмент конкуренции за глобальное доминирование, круг объектов санкций включает не только государства, но и физических и юридических лиц. Санкции применяются против чиновников, предпринимателей (а также членов их семей), банков, компаний, судов из России, Китая, Саудовской Аравии, Камбоджи, Сербии и проч. Еще одним закономерным процессом стало ужесточение ответственности за неисполнение санкционных режимов – в частности, можно отметить постепенный переход исполнительной власти США от административных наказаний в виде штрафов к уголовному преследованию за неисполнение режимов санкций и внедрение схем обхода санкций. Высокая институционализация обеспечивает закономерную «неотвратимость» наказаний за нарушение санкционных режимов и, как следствие, вынуждает бизнес страховать не только реальные, но и потенциально возможные санкционные риски.

Особенности правового регулирования санкций предопределяют их «гибкость» и потенциал снятия ранее наложенных ограничений. Санкции ЕС принимаются решением Совета ЕС и продлеваются каждые полгода, что позволяет сохранять маневренность санкционного курса в зависимости от внешнеполитической ситуации. В США ситуация сложнее: санкции, введенные исполнительными указами и подзаконными актами, относительно отменяемы, в то время как санкционные режимы, обретающие статус законов, фактически необратимы.

---

[206] UK Regulations. The Global Human Rights Sanctions Regulations, 2020. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents/made.

[207] UK Regulations. The Cyber Regulations, 2020. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/597/contents

[208] UK Regulations. The Misappropriation (Sanctions) (EU Exit) Regulations, 2020. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1468/contents/made

[209] UK Regulations. The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations, 2021. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/made

Большая маневренность (по сравнению с ЕС) Великобритании в законодательном закреплении санкционных режимов, относительно более низкий (нежели в США) уровень внутриполитической конкуренции законодательной и исполнительной ветвей власти за проводимую санкционную политику при их одновременной более высокой ориентированности на США сделали страну фактически лидером по скорости санкционной институционализации. Особенно ярко это проявилось в рамках российского кейса 2022 г., когда в условиях высокой синхронизации санкционных пакетов западных стран нередко именно Великобритания первой принимала соответствующие законодательные решения.

Правовое оформление санкционных режимов происходит не только под влиянием национальных приоритетов, но и с оглядкой на союзников, главным образом США, обладающих наиболее проработанным санкционным законодательством. Очевидна постепенная гармонизация санкционного законодательства в части тематических направлений и инструментария.

Списки действующих санкционных режимов[210] США, Великобритании и ЕС в целом похожи, все режимы делятся на *региональные* (т.е. в отношении определенного государства) и *тематические* (связаны с санкционным поводом или основанием введения санкций). Содержание тематических режимов является прямым отражением меняющегося характера глобальной конкуренции за мировое лидерство, причем тон очевидно задают США. В развитии санкционного законодательства налицо тренд «следования за лидером»: по мере развития санкционного законодательства США аналогичные санкционные пакеты начинают формировать ЕС и Великобритания.

Если правовое оформление санкций в рамках борьбы с терроризмом и пресечением наркотрафика происходило параллельно, то санкции в связи с применением химического оружия, нарушениями прав человека и киберпреступлениями получали в ЕС (и впоследствии покинувшей его Великобритании) правовое оформление после периода их длительной апробации в США и во многом были обусловлены именно общемировыми санкционными трендами, сформированными политикой Соединенных Штатов. Например, санкции в Европе принимались для поддержки демократии и прав человека еще с середины XX в.[211], однако толчком к полноценному оформлению режима санкций в защиту прав человека в ЕС с 2019 г. стало укрепление

[210] Термин "*regime*" используется в ЕС и Великобритании, тогда как в США – "*program*".

[211] Giumelli F. Beyond intergovernmentalism: the Europeanization of restrictive measures? *Journal of Contemporary European Research*. 2013. Vol. 9. N 3. Pp. 390-405.

аналогичного режима США и стремление закрепить за собой по аналогии с США механизм применения ограничительных мер не только по отношению к государствам, но и к физическим и юридическим лицам.

Говоря о глубинных причинах расширения тематических санкций, можно отметить их связь с конкуренцией за глобальное доминирование. Например, как считают эксперты, создание режимов санкций в связи с кибератаками становится ответом на «твердость и состоятельность амбиций КНР в области инновационных технологий»[212], его «ярко выраженный профиль лидерства, связанный с ускоренным экономическим и научно-технологическим развитием» (лидирующими позициями по числу научных публикаций и полученных патентов)[213].

Наборы тематических санкционных режимов более разнообразны у США и Великобритании, но можно отметить режимы, которые являются общими для всех: нераспространение химического оружия (у США режим шире, касается также ядерного и биологического оружия), кибератаки, терроризм (в Великобритании существует разделение на террористическую деятельность внутри страны и международный терроризм), нарушение прав человека. Важно, что санкционный режим в отношении нарушений прав человека появился в Великобритании даже раньше, чем в Европейском союзе. В отличие от других постановлений, введенных на основании Закона о санкциях и борьбе с отмыванием денег, это постановление вводило новые санкции, которые не были предусмотрены режимами ЕС. По новому постановлению, министр иностранных дел получил право включать в санкционные списки лиц, которые вовлечены в нарушения прав человека (например, нарушение права на жизнь, применение пыток, рабство). В апреле 2021 г. к санкционным режимам Великобритания добавила режим антикоррупционных санкций, что сблизило ее с санкционным дискурсом США (глобальный закон Магнитского), тогда как ЕС до сих пор не имеет отдельного антикоррупционного санкционного режима. Тем не менее, его проработка уже идет. В 2021 г. Европейский парламент, ориентируясь на глобальный закон Магнитского в США, призвал Европейскую комиссию выступить с законодательной инициативой по расширению сферы действия

[212] Богатуров А.Д. Китайский угол в миросистемном управлении // Полис. Политические исследования. 2019. № 5. С. 85-95.

[213] Артюшкин В.Ф., Казанцев А.А., Сергеев В.М. Соотношение сил между великими державами в «Группе 20»: анализ при помощи метода многомерного шкалирования // Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 125-138.

санкционного режима за нарушение прав человека[214]. Председатель Еврокомиссии в сентябре 2022 г. предложила включить коррупционный аспект в режим санкций по правам человека.

По состоянию на май 2022 г., у США 37 санкционных режимов, из которых 28 – региональные и 9 – тематические[215]. У Европейского союза действует 46 санкционных режимов, из них 41 – региональные (охватывают 32 государства, для 5 из которых предусмотрена тематическая специализация санкций), 5 – тематические[216]. У Великобритании действуют 38 режимов, из которых 29 относятся к региональным (для 3 государств предусмотрена специализация, например санкции в связи с ядерной программой Ирана), 9 – к тематическим[217].

Региональные санкционные режимы по большей мере совпадают у США, Великобритании и ЕС (например, санкции в отношении России, Белоруссии, Бурунди, Ирана, Ирака и др.), при этом есть свои особенности. Например, санкционный режим США в отношении Кубы или санкционный режим ЕС в отношении Молдавии, что отражает особенности внешнеполитического курса и геополитические ориентиры инициаторов. Нередко санкционные режимы становятся отражением внутриполитической борьбы, особенно это касается США, где санкционное право – одно из направлений конкуренции законодательной и исполнительной ветвей власти за проводимую внешнюю политику[218].

Политика *vs* экономика: противоречия целеполагания

Президент США имеет полномочия издавать исполнительные указы, в том числе для ограничения экономических операций, когда это необходимо для защиты национальных интересов. То есть санк-

[214] EU Parliament Press release: Human rights: MEPs want corruption punished under EU sanctions regime, 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210701IPR07516/human-rights-meps-wantcorruption-punished-under-eu-sanctions-regime

[215] EU Parliament Press release: Human rights: MEPs want corruption punished under EU sanctions regime, 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210701IPR07516/human-rights-meps-wantcorruption-punished-under-eu-sanctions-regime

[216] Данные взяты с сайта EU Sanctions Map. См.: EU Sanctions Map. URL: https://www.sanctionsmap.eu

[217] Данные взяты с сайта Правительства Великобритании. См.: UK sanctions regimes. URL: https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act

[218] Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. 2018. М.: НП РСМД; Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад Российского совета по международным делам № 37, 2018. URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/

ционное законодательство США зиждется на цели «обеспечения национальной безопасности» в весьма широком смысле этого слова.

В Европейском союзе решение о введении ограничительных мер принимается Советом ЕС единогласно на базе предложения со стороны Верховного представителя союза по иностранным делам и политике безопасности. При этом Инструкции ЕС по имплементации и оценке ограничительных мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности прямо устанавливают, что санкции не должны иметь экономическую мотивацию[219].

Таким образом, философия целеполагания принципиально разная: в то время как ЕС исключает правовую возможность использования санкций в качестве инструмента экономической конкуренции (в первую очередь недобросовестной), США для обоснования введения санкций достаточно увязать деятельность конкурента с «угрозой национальной безопасности», в том числе экономической. Яркий пример – санкции против китайских телекоммуникационных компаний, нацеленные на страхование рисков потери США технологического лидерства посредством предотвращения доступа китайских корпораций к наиболее передовым технологиям, «умному» капиталу и научным ресурсам[220].

Санкционная риторика западных стран строится на достаточно широких категориях, редко апеллирующих к конкретным нормам международного права. При этом если ЕС старается обосновать ограничительные меры целью призвать государство-нарушителя или связанных с ним частных лиц к соблюдению международно-правовых стандартов (сохранение территориальной целостности государства, защита прав человека, запрет применения химического оружия), то США используют главным образом политические аргументы, которые сводятся к защите национальных интересов и противодействию внешним угрозам и подкрепляются национальными законодательными актами.

В свою очередь, апеллирование к национальному законодательству способствует переносу судебных разбирательств с международного уровня на национальный. Более действенной и эффективной становится практика оспаривания одностороннего введения санкций

---

[219] Council of the EU Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy-Update, 2018. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf

[220] Данилин И.В. Американо-китайская технологическая война: риски и возможности для КНР и глобального технологического сектора // Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 4. С. 160-176.
Данилин И.В. Концептуализация стратегии США в технологической войне против КНР: экономика, политика, технонационализм // Международная аналитика. 2020. Т. 11. № 4. С. 21-38.

на уровне американских судов, нежели на уровне международных институтов. Примером может служить практика китайских телекомов (*WeChat*, *TikTok*, *Huawei*, *Xiaomi*, *Luokung* и проч.). Один из примеров положительных судебных исходов – отмена Дж. Байденом исполнительных указов, принятых президентом Д. Трампом (№ 13942 о *TikTok*, № 13943 о *WeChat* и № 13971 еще о 9 сервисах), но эти шаги пока точечные, системный рамочный указ об угрозах в области информационных технологий № 13873 остается в силе. При этом практикующие юристы сообщают, что компаниям под санкциями ограничен доступ в международные арбитражные суды, так как иностранные банки не проводят оплату арбитражного сбора, а авторитетные судьи отказываются вести такие дела[221].

Феномен «гуманитарных» изъятий

В нормативных актах ЕС, США и Великобритании о введении санкций предусматриваются так называемые гуманитарные исключения, т.е. основания освобождения лиц от санкций или приостановления их в связи с угрозой гуманитарного бедствия или нарушения фундаментальных прав человека. Во всех трех системах санкционного законодательства предусмотрены подобные исключения из торговых санкций, но в отличие от США и частично Великобритании, в документах ЕС формулируются исключения из персональных санкций, ограничивающих въезд в страны ЕС и собственность на активы.

Регламенты и решения Совета ЕС об ограничительных мерах в отношении частных лиц, как правило, предусматривают такие меры, как заморозка активов и ограничения на въезд в страну, в том числе для целей транзита, которые, однако, не абсолютны и снабжены исключениями. Государство – член ЕС вправе принять решение об освобождении определенных активов от ограничений, если они необходимы *для удовлетворения основных потребностей* (*basic needs*) лиц и организаций (расходы на покупку продуктов питания, аренду жилья, медицинские услуги, налоги, страховые взносы и коммунальные платежи), предназначены для оплаты юридических услуг в разумных пределах, для обслуживания замороженных активов и покрытия чрезвычайных расходов, либо если эти платежи подлежат перечислению со счета или на счет дипломатического или консульского представительства или международной организации, поль-

[221] Деготькова И. Эксперты рассказали о недопуске компаний под санкциями в иностранные суды // РБК. 18.02.2022.
URL: https://www.rbc.ru/economics/18/02/2022/620e79679a79472442ff04ca

зующейся иммунитетом в соответствии с международным правом[222]. Ограничения на въезд также могут быть сняты или приостановлены. Основаниями для этого выступают «*неотложная гуманитарная необходимость*» (*urgent humanitarian need*) или участие лица в межгосударственных переговорах, соответствующих принципам функционирования ЕС (верховенство права, демократия и защита прав человека)[223]. Гуманитарные исключения сделаны в части запрета на поставку товаров в Крым, если они предназначены исключительно *для учреждений здравоохранения*[224]. Аналогичным образом могут быть даны разрешения на закупку нефтепродуктов в Сирии, если это будет направлено исключительно на оказание *гуманитарной помощи гражданскому населению* Сирии[225].

В исполнительных указах президента США не содержится положений, исходя из которых лица из санкционных списков могли бы обжаловать или приостановить принятое решение о наложении на них санкций. Гуманитарные исключения из санкций установлены только применительно к торговым ограничениям. Например, такие меры в отношении Судана, Ирана и Ирака не действуют, если речь идет о «пожертвованиях товаров, необходимых для “облегчения страданий” [*relieve human suffering. – Прим. авт.*] – продовольствия, одежды, медикаментов» (Исполнительные указы №13067, 1997; №12205, 1980; №12724, 1990). Исключением из ограничений на оказание международной финансовой помощи Никарагуа установлено оказание такой помощи «в целях удовлетворения основополагающих человеческих потребностей и продвижения демократии в Никарагуа»[226]. Особым случаем гуманитарного исключения можно считать допустимость для сирийских авиакомпаний произвести посадку самолета на территории США в случае бедствия (*emergency*), хотя для них и установлен общий запрет на полеты в США (Исполнительный указ №13338,

[222] Council Decision (CFSP) No 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses. 2020.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.410.01.0013.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A410I%3ATOC

[223] Council Decision (CFSP) No 2018/1544 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons. 2018.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1544

[224] Council Decision No 2014/386/CFSP concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol, 2014. para. 1(b), art. 4d.
URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/386/2020-06-20

[225] Council Decision No 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, 2013. art. 28a.
URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2013/255/2020-10-16

[226] U.S. Congress Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act, 2018. para. b, sec. 2.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/nica_2018.pdf

1985) или исключения из запрета заходов аффилированных с Россией судов в порты стран ЕС и США для гуманитарных нужд (включая перевозку гуманитарных грузов). В остальном гуманитарные исключения работают по принципу «что не разрешено, то запрещено», а финансовые транзакции с участием заблокированных лиц даже в гуманитарных целях возможны исключительно при наличии соответствующей лицензии Минфина США.

Великобритания также делает некоторые исключения из санкций, которые касаются временного освобождения от ареста активов, разрешения торговли и инвестиций. Ст. 15 Закона о санкциях и противодействии отмыванию денег 2018 г. предусматривает критерии и порядок выдачи *OFSI* таких разрешений. При этом правомерность разрешения определяется на основании конкретного постановления о санкциях против того или иного государства. Например, согласно Приложению 5 Постановления о санкциях против России 2019 г., разрешаются инвестиции в Крым, если они направлены на *медицинские и образовательные цели*, а равно на развитие здравоохранения и окружающей среды.

Важно учитывать, что практическая реализация гуманитарных исключений из санкций может быть затруднительной. Например, российский бизнесмен В. Вексельберг безуспешно пытался добиться разморозки части активов с целью направить эти средства на борьбу с коронавирусной инфекцией. Сначала структуры бизнесмена получили отказ в Швейцарии[227], затем – от Минфина США.

Проблемы ограниченности и точечного характера гуманитарных изъятий из санкционных режимов, сложности имплементации наиболее остро проявились в последние два года на фоне пандемии. Несмотря на «гуманитарные исключения», нормативные акты о санкциях рассматриваемых правовых систем не содержат оснований для снятия или приостановления санкционных ограничений в связи с возникновением обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажора) глобального характера.

Различия подсанкционных юрисдикций

Ключевым отличием европейской санкционной практики является неприменимость принципа экстерриториальности. ЕС не распространяет действие собственных санкционных режимов за пре-

[227] Следует учитывать, что «система Швейцарии хоть и автономна, но в добровольном порядке связана с системой ограничительных мер ЕС в рамках ОВПБ». См.: Гландин С.В., Панов Ф.Ю. Ограничительные меры и санкции в праве Соединенного Королевства: до и после Brexit // Закон. 2020. № 6. С. 149.

делы своей юрисдикции и выступает против принципа экстерриториальности применения санкционного законодательства. Согласно Регламенту Совета ЕС №2271/96[228], европейским компаниям запрещается подчиняться американскому санкционному режиму. В качестве ответных мер на американские санкции ЕС предусматривает в числе прочего помощь бизнесу в передаче споров на рассмотрение международных арбитражей и американских судов и обжалование санкционных решений в ВТО[229].

Подход США принципиально иной. Особое место в списке правовых актов, регламентирующих введение санкций Соединенными Штатами, занимает Закон О противостоянии противникам Америки посредством санкций (2017) (*CAATSA*)[230], закрепляющий правовые основания введения вторичных санкций.

Несмотря на продолжающиеся споры относительно правомерности применения терминов «экстерриториальность» и «экстерриториальная юрисдикция»[231], практика применения *CAATSA* позволяет выявить три уровня юрисдикции, на которые США распространяют действие национальных санкционных режимов: (1) финансовая система США (долларовые транзакции по всему миру); (2) все сделки, проводимые на территории США (независимо от гражданства лиц и «национальности» компаний); (3) все сделки, проводимые юридическими лицами, подконтрольными США (или в собственности у американских лиц) и американскими гражданами независимо от валюты совершения операции (яркий пример – штраф, наложенный на американскую *Berkshire Hathaway* за нарушение турецкой дочкой нидерландской дочерней компании санкционного законодательства в отношении Ирана).

Примечательно, что правоприменительная практика Великобритании в этой части больше тяготеет к американскому подходу. Руководство по финансовым санкциям предписывает соблюдение

---

[228] Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, 1996. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2271/2018-08-07

[229] Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses. Directorate-General for external policies policy department, 2020. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf

[230] U.S. Congress Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 2017. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text

[231] Kamminga M.T. Extraterritoriality. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. Pp. 1070-1077.
Ryngaert C. *Jurisdiction in international law*. Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 8.
Гландин С.В. Экстерриториальность американских санкций в действии // Международное правосудие. 2018. № 2. С. 105-122.

своего санкционного законодательства британскими компаниями и их дочерними структурами, работающими за рубежом, а также иными компаниями, имеющими устойчивую связь с британской юрисдикцией (*British Nexus*)[232].

Выход действия односторонних санкционных режимов за пределы национальных границ расширяет практику вторичных санкций, с одной стороны, и делает значительно более сложной и дорогостоящей систему санкционного комплаенса, нацеленную на предотвращение нарушений режимов санкций, с другой[233]. Ситуация усугубляется «Правилом 50%», применяемым в рамках санкционных списков США, ЕС и Великобритании и распространяющим действие санкций на компании, суммарно на 50% и более находящиеся в собственности подсанкционных лиц.

Судебные перспективы обжалования санкций

В европейской практике более развит судебный контроль за составлением санкционных списков, нежели в США[234]. В практике Суда ЕС было сформировано требование предоставлять физическим лицам, подпадающим под действие санкций, надлежащие процессуальные гарантии. Основополагающим стало решение Суда ЕС по делу Кади 2008 г., когда Суд признал, что санкционные списки (*blacklists*) в определенных случаях могут быть прямым нарушением права на эффективную судебную защиту.

Европейская система защиты прав человека достаточно развита и включает в себя несколько уровней рассмотрения споров: национальные суды, Суд ЕС и Европейский суд по правам человека. Все эти судебные институты независимы друг от друга и вправе принимать решения по вопросу санкций. Одновременно с этим, «режим санкций США не предусматривает процедуры исключения из списка тех, кто стал жертвой незаконного преследования, а судебная система США не предлагает заинтересованным лицам такого уровня судебного контроля, который соответствовал бы требованиям Хартии ЕС об основных правах или Европейской конвенции о защите прав человека и основ-

[232] UK financial sanctions: general guidance, 2020.
URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062452/General_Guidance_-_UK_Financial_Sanctions.pdf

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

[234] Portela C. A blacklist is (almost) born: building a resilient EU human rights sanctions regime. European Union Institute for Security Studies, 2020. P. 5.
URL: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/blacklist-almost-born

ных свобод»[235]. В исполнительных указах президента США о введении санкций не содержится положений о возможности судебного пересмотра, равно как и отсылок к нормам международных правовых актов. Такой подход резко повышает риски привлечения физических и юридических лиц к ответственности, усиливая превентивное действие санкционных режимов и *overcompliance*[236] со стороны бизнеса.

Заключение

В последние годы происходит гармонизация санкционных режимов США, ЕС и Великобритании. Это касается как тематических режимов (декларируемых причин введения санкций), так и применяемого санкционного инструментария. Вслед за законодательной практикой США в ЕС и Великобритании правовое оформление получили санкционные режимы, связанные с защитой прав человека и обеспечением кибербезопасности. Количественное сравнение законов и исполнительных указов президента США с регламентами и решениями Совета ЕС за 2010–2021 гг. показывает *сходство трендов* в принятии нормативных правовых актов о санкциях. Рост и снижение количественных показателей принятых актов за указанный период, как правило, совпадают.

У США и ЕС уже сложились устойчивые модели санкционной политики, тогда как Великобритания еще в начале пути самостоятельного реагирования на угрозы и введения односторонних ограничительных мер. На данный момент у Великобритании очевидна преемственность санкционного курса ЕС, выразившаяся в принятии целого ряда постановлений. Тем не менее сигналы к расширению трактования *British Nexus* в санкционной практике Великобритании позволяют говорить о все большей ориентированности санкционной политики на американский подход, которая в последующие годы будет, по всей видимости, только усиливаться. Европейский союз при этом выступает категорически против распространения санкционных режимов за пределы национальной юрисдикции и имеет отдельный санкционный режим, касающийся защитных мер от последствий экстерриториального применения национальных законодательных актов третьих государств.

---

[235] Eckes C. EU sanctions regime cannot be an 'EU Magnitsky Act'. EUobserver, 2019. URL: https://euobserver.com/21174/eu-sanctions-regime-cannot-be-an-eu-magnitsky-act

[236] Инициативный отказ зарубежных компаний от ведения бизнеса в юрисдикции – адресате санкций, что формально не предусмотрено санкционными решениями государства-санкционера.

В отличие от Европейского союза США используют аргументацию для введения санкций, не апеллирующую к нормам международного права. Терминология «внешних угроз» и «национальной безопасности» позволяет США (в отличие от ЕС) использовать санкционный инструментарий не только для достижения политических целей, но и в качестве инструментов конкурентной борьбы. Распространение действия санкционных режимов за пределы национальных границ, использование доминирования в мировой финансовой системе и долларовой монополии в качестве механизма обеспечения вторичных санкций в сочетании с недостаточно проработанной регламентацией гуманитарных изъятий, относительно более низким (чем в ЕС) уровнем судебного контроля за составлением санкционных списков усиливает *overcompliance* со стороны бизнеса и действенность американских односторонних санкционных режимов в качестве инструмента недобросовестной конкуренции.

Можно прогнозировать, что общей чертой санкционного регулирования ЕС и США останется использование рамочных нормативных актов, принимаемых законодательной властью, и широкие полномочия исполнительной власти по их содержательному наполнению и правоприменению. Сохранится общий тренд на расширение санкционной повестки от глобальных антикоррупционных мер до, возможно, экологической проблематики. Так называемые зеленые санкции могут быть задействованы странами в качестве инструмента реализации четвертого энергоперехода, хотя данный процесс ввиду нынешнего энергетического кризиса в Европе будет носить отсроченный характер.

Экспортный контроль вчера и сегодня: взгляд из России на историю и в перспективу

Мария Роскошная

Сегодня все чаще приходится слышать об экспортном контроле – это относится как к информации об ужесточении мониторинга за передачей за рубеж стратегически значимых товаров, технологий и программного обеспечения[237], так и к появлению коалиций стран[238], которые в обход принятых мер продолжают обмен значимыми разработками в околовоенной сфере. В такой информационной среде может создаться впечатление, что экспортный контроль стал очень популярным политическим инструментом. На самом же деле тот комплекс мер, который будет обозначен в настоящей статье, имеет далекие исторические корни, а самое главное – прочные международные и национальные нормативные базисы. Поэтому сейчас можно наблюдать лишь активное применение и расширение инструментария экспортного контроля, равно как и увеличение тех товарных и технологических позиций, которые под него подпадают, а не тотальную реинкарнацию.

Международная система экспортного контроля была сформирована более века назад. Ее становление связывают с первым применением оружия массового поражения в начале прошлого

---

[237] См.: США стремятся к отказу Китая от экспортного контроля над редкоземельными металлами // Интерфакс. 27.10.2025. URL: https://www.interfax.ru/world/1054837;
США рассчитывают, что не будут вводить пошлины в размере 100% против Китая // ТАСС. 26.10.2025. URL: https://tass.ru/ekonomika/25457713;
США запретили оказывать ряд услуг в сфере IT в России // Коммерсантъ.
URL: https://www.kommersant.ru/doc/6762397

[238] См.: AUKUS – для чего был создан союз и какие цели преследует // РБК. 30.07.2024.
URL: https://www.rbc.ru/base/30/07/2024/668fb8689a79473489cd2c23/;
AUKUS получил укус // Коммерсантъ. 03.08.2023.
URL: https://www.kommersant.ru/doc/6137583;
ЕС получил новые полномочия для противодействия экспорту в Россию // РБК. 16.09.2025.
URL: https://www.rbc.ru/politics/16/09/2025/68c909699a794783c844d0cc

столетия[239]. На сегодняшний день эта система или режим включает в себя совокупность международных организаций и правительственных структур, определяющих порядок осуществления внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) в отношении чувствительной группы товаров и технологий. Термин «чувствительный» делает акцент на потенциальной возможности товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности стать частью цикла создания оружия массового поражения (далее – ОМП), средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники. Подпадание под экспортный контроль означает принадлежность таких товаров и технологий к категории «продукция двойного назначения». Система экспортного контроля – это политически обусловленный, многосторонний и событийно-управляемый механизм воздействия на внешнеэкономические отношения. Из этого следует, что режим экспортного контроля в каждой отдельно взятой стране имеет собственный исторический базис, однако он не противопоставлен мировым вызовам, угрозам и тенденциям развития.

Сегодня экспортный контроль (далее – ЭК) представляет собой один из основополагающих элементов внешнеэкономической политики многих стран и в целом международной безопасности. Его структура зависит от вовлеченности конкретного государства в режимы нераспространения, а также от национальной системы внешнеторговых связей и заинтересованности в международном сотрудничестве в данной сфере. При этом ряд уязвимых зон в этой системе контроля внешнеэкономических сделок (далее – ВЭС) проявляется до сих пор. Они имеют место даже в странах с давно и надежно выстроенной системой контроля, это касается и России[240].

Целью настоящего исследования будет выявление таких зависимостей, в том числе, через анализ ретроспективных событий, и формирование экспертной позиции в отношении дальнейших преобразований системы ЭК. Предметом отдельного рассмотрения будет преломление ЭК в отношении продукции высокотехнологичного профиля и *IT*-сектора. Важно выявить и отметить не только сложившийся миропорядок в ЭК, но и дать ориентиры участникам ВЭД в отношении вероятных изменений системы в будущем. Все большее коли-

[239] Aoi T. Historical Background of Export Control Development in Selected Countries and Regions U.S., EU, U.K., Germany, France, Hungary, Russia, Ukraine, Japan, South Korea, China, India and ASEAN. 2016. P. 3-5. URL: http://www.cistec.or.jp/english/service/report/1605historical_background_export_control_development.pdf

[240] См.: В России возбуждено дело по факту вывоза за рубеж материалов для оружия массового поражения // Коммерсантъ. 01.06.2016.
URL: http://www.kommersant.ru/doc/3001686

чество сделок начинает протекать в неосязаемой форме, в облачных пространствах, часть информации и программного обеспечения может распространяться по незащищенным каналам – и в этой связи важно убедиться, что данный открытый обмен и совместная работа над технологическими инициативами находится в комплаенсе с действующими механизмами ЭК. Ведь итогом нарушений в этой сфере может стать серьезная финансовая ответственность для организации и ее должностных лиц (в некоторых случаях – до уголовной) на основании российского законодательства, а также международной системы права.

Историческая справка

Что такое экспортный контроль? Из термина кажется очевидным, что речь идет о регулировании экспорта. Но только ли? Чтобы лучше понять суть понятия «экспортный контроль», необходимо проследить основные этапы развития данной системы.

Истоком экспортного контроля можно считать принятый в 1917 г. в США «Закон о торговле с врагом», который ограничивал торговлю с Германией и предвещал экономическую блокаду. Развитие торговых отношений в те годы и вплоть до 1950-х гг. определялось международной напряженностью, созданием военных альянсов и стремлением стран получить стратегическое преимущество.

Следующим шагом в развитии ограничений экспорта стало создание в 1949 г. Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю (далее – КОКОМ) для координации контроля над экспортом в страны «коммунистического блока». С одной стороны, деятельность КОКОМ определила ЭК как многонациональную систему, но с другой, стала примером системы ограничений в рамках биполярного развития мирового сообщества. Вплоть до 1990 г. режим КОКОМ регулировал ограничения поставок не только технологий двойного, но и гражданского назначения в СССР и другие соцстраны. В 1994 г. организация полностью прекратила свою деятельность.

Активно развиваться система ЭК продолжила в 1960-х гг. Толчком к этому послужило уверенное научно-техническое развитие в части ядерных материалов, химического производства и биологических агентов с одновременным освоением космических технологий. Дальнейшее формирование множества режимов, контролирующих нераспространение технологий для создания стратегических вооружений, определило современную систему ЭК.

В ходе эволюции ЭК трансформировалась и цель его существования. Изначально экспортные ограничения были направлены на сохранение доминирующего военно-стратегического положения отдель-

ных стран. Теперь есть понимание, что важно не допускать создания и распространения оружия массового поражения (далее – ОМП) ни одной из стран или организаций (принцип многополярности).

Международный базис

Не менее важно рассмотреть, как развивалось международное сотрудничество в области нераспространения и разоружения. Исторически вся деятельность в области ограничения и контроля за вооружением принадлежит инициативе ООН. С целью реализации политики по разоружению были созданы профильные комитеты при ООН, которые действовали с 1960 по 1978 гг. Закономерным продолжением деятельности комитетов стали основополагающие (юридически обязывающие) договоры и добровольные объединения (многосторонние режимы экспортного контроля) государств.

К основополагающим относятся три бессрочных договора, которые разделяются по видам ОМП:

- Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), 1970 г.;
- Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО), 1975 г.;
- Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов химического оружия и об их уничтожении (КЗХО), 1997 г.

К многосторонним режимам экспортного контроля относятся:

- Комитет Цангера (*Zangger Committee*, 39 участников), для контроля «исходной» продукции ядерного профиля, 1971 г.;
- Группа ядерных поставщиков (*Nuclear Suppliers Group*, 48 участников) для контроля над ядерным оружием, 1974 г.;
- Австралийская группа (*The Australia Group*, 43 участника) для контроля над химическим и биологическим оружием, 1985 г.;
- Режим контроля за ракетными технологиями (*Missile Technology Control Regime*, 35 участников) для контроля за экспортом товаров и технологий, которые могли бы внести вклад в системы доставки ОМП, 1987 г.
- Вассенаарские договоренности (*The Wassenaar Arrangement*, 42 участника) для контроля продукции военного и двойного назначения, 1995 г.

В то же время международное сообщество пришло к осознанию, что контролировать необходимо не только ОМП, но и средства его доставки (ракеты и беспилотники). В настоящее время действует

только режим контроля над ракетными технологиями (РКРТ). Первым шагом на пути к выработке юридически обязывающей договоренности в этом направлении рассматривается Гаагский кодекс поведения по предотвращению распространения баллистических ракет.

Рисунок 1. Международные договоры в области нераспространения и режимы экспортного контроля



Источник: составлено автором

Поскольку экспортный контроль призван не допустить распространение ОМП, в зону регулирования попадает не только экспорт, но и импорт чувствительных товаров, технологий и программного обеспечения (далее – ПО), а также любой информационный обмен с реальным / потенциальным участием иностранных лиц. В этой связи контролю подлежат даже те технологии и ПО, которые выкладываются в открытый доступ (включая опенсорс)[241]. Необходимо также помнить, что принципы, сформулированные на международном уровне ЭК, должны быть реализованы на национальных уровнях без смягчения ограничений.

Национальная система ЭК России: обзор и особенности функционирования

Как член международных режимов (кроме Австралийской группы, где Россия является наблюдателем, тем не менее гармонизи-

[241] Данной проблематике может быть посвящено отдельное исследование, т.к. опенсорс предполагает включенность различных узких специалистов в дополнение к разработчикам: экспертов по ЭК, специалистов по информационной безопасности, юристов, отвечающих за лицензирование прав на результаты интеллектуальной деятельности.

ровав национальное законодательство в части контроля продукции химического и биологического уровня в соответствии с требованиями режима), Российская Федерация для реализации их целей создала свою национальную систему ЭК. Основными правовыми источниками системы стали:

- Федеральный закон №183-ФЗ «Об экспортном контроле» (устанавливает права, обязанности и ответственность участников внешнеэкономической деятельности);
- постановления Правительства Российской Федерации;
- приказы и распоряжения ФСТЭК России.

Постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены шесть контрольных списков в отношении чувствительных к передаче товаров и технологий: ядерный, двойной ядерный[242], двойного назначения, химический, биологический и ракетный. Они действуют для соблюдения всех требований международных режимов в области ЭК.

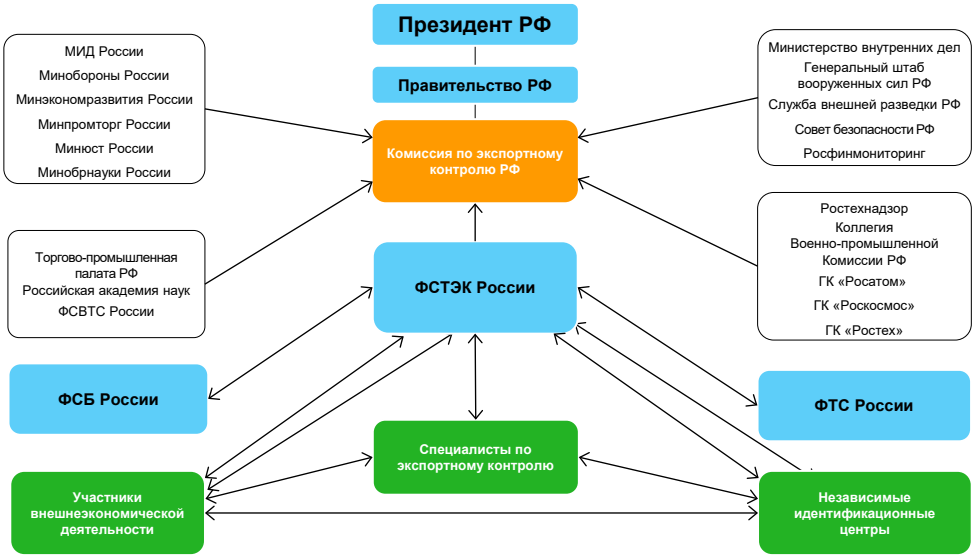
Действующее в России законодательство в области ЭК сформировалось сравнительно недавно. Отметим, что понятия «экспортный контроль» и «система экспортного контроля» на национальном уровне были впервые введены Указом Президента Российской Федерации «О мерах по созданию системы экспортного контроля в Российской Федерации» от 11 апреля 1992 г. № 388. Далее в 1995 г. – ЭК был определен как законодательная форма: был выпущен Федеральный закон Российской Федерации «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» № 157-ФЗ.

Отметим основные системообразующие элементы системы ЭК России:

- Комиссию по экспортному контролю Российской Федерации (КЭК – межведомственный координационный орган по ЭК), основной задачей которой является обеспечение защиты государственных интересов во внешнеэкономической сфере.
- Федеральную службу по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК России – федеральный орган исполнительной власти), задачей которой является организационно-техническое и информационное обеспечения деятельности КЭК. ФСТЭК России – в центре системы, она координирует работу по экспортному контролю с многими ведомствами – от ФСБ и Минобороны до Минобрнауки России.

[242] Под ядерным списком понимается список исходных материалов, используемых для создания ОМП, а двойной ядерный список расширяет материалами двойного назначения, которые могут быть использованы в ядерных целях (например, алюминиевые и титановые трубы и сплавы).

Рисунок 2. Схема функционирования системы экспортного контроля Российской Федерации



Источник: составлено автором на основе данных ФСТЭК России[243]

Именно Федеральный закон «Об экспортном контроле» №183-ФЗ дает определение основным понятиям в рамках ЭК, в т.ч. что же такое ЭК. Экспортный контроль – комплекс мер, обеспечивающих реализацию порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов.

Методы ЭК и особенности их применения к чувствительным сделкам

Может сложиться впечатление, что ЭК – это преимущественно комплекс регулирования в отношении внешнеторговой деятельности. Иными словами, он актуален при пересечении чувствительными товарами границы России при их экспорте или импорте. На самом деле, это лишь одна из граней.

[243] Ведомства и схема функционирования // FSTEC of Russia. URL: https://fstec.ru/en/eksportnyj-kontrol/obshchaya-informatsiya-ek/vedomstva-i-skhema-funktsionirovaniya

Ранее было отмечено, что ЭК регулирует перемещение (экспорт / импорт) не только товаров, но также технологий и ПО и зачастую связан с международным информационным обменом. В данном случае необходимо пояснить, почему это важно.

Товар, например запчасть к сложному устройству, понятным образом может быть использована при создании ОМП. А переданная технология (схема устройства, формула и прочая специальная информация) или ПО могут позволить третьей стране создать у себя ОМП собственными силами. Но такая технология может быть передана не только в рамках прямого договора, а также без физического пересечения границы (по любым электронным каналам связи). И если передача ПО при этом имеет «вещественное» подтверждение в виде передаваемой лицензии (осязаемая передача), то информация, содержащая технологию, может быть передана «из уст в уста» в рамках обучения иностранных специалистов, проведения ремонтных работ и др. (неосязаемая передача). И весь этот огромный пласт информации необходимо регулировать, чтобы не нарушить режим нераспространения.

Возникает закономерный вопрос, каким же образом это может быть проконтролировано? А точнее – какие методы реализации ЭК существуют?

Одним из ключевых подходов является метод государственного принуждения (санкций) и мер ответственности за нарушение законодательства. Это наиболее часто используемый инструмент: нарушил законодательство – понес ответственность. Однако система наблюдения за подобными нарушениями может быть несовершенной. Для того, чтобы система регулирования была действенной, необходимы разносторонние методы экспортного контроля и вовлечение каждого из участников внешнеэкономической деятельности. Основными из них являются следующие.

Идентификация контролируемых товаров, технологий и ПО, то есть определение характеристик продукции на соответствие контрольным спискам и подпадание под запреты и ограничения[244].

Если товары, технологии и ПО подпадают под описания, содержащиеся в контрольных списках, или под ограничения, то это не означает, что их нельзя просто так поставить иностранному заказчику. Такие итоги идентификации подразумевают ***разрешительный порядок осуществления сделки***, то есть получение предварительного разрешения на передачу конкретного товара / технологии / ПО зарубежному заказчику. Это также применимо при опенсорсном раз-

[244] Запреты и ограничения экспорта могут действовать в отношении определенных стран и конечных пользователей (компаний, физических лиц, которые участвуют в национальных военных программах, причастны к террористической и другой незаконной деятельности).

мещении программных продуктов, т.к. открывает доступ к нашему ПО в т.ч. представителям иностранных государств.

Таможенный контроль при трансграничном перемещении товаров является еще одним барьером безопасности, который независимо проверяет наличие разрешений на сделку или отсутствие ограничений на ее совершение.

Организация и проведение проверок компаний, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность регулирующими органами (во главе со ФСТЭК России), является четвертым базовым методом ЭК. Проверочные мероприятия могут носить плановый и внеплановый характер и касаться всех организаций, ведущих ВЭД с чувствительными видами товаров, услуг и технологий.

Виды разрешительных документов по ЭК

Можно выделить следующие базовые разрешительные документы, которые подкрепляют методы регулирования внешнеэкономической деятельности.

Идентификационное заключение (далее – ИЗ) оформляется по итогам проведенной идентификации. Может играть роль разрешительного документа в случае неподпадания идентифицируемого предмета под контрольные списки. При этом характеристики данного предмета близки контролируемым, продукция имеет тот же код ТН ВЭД, что у списочных товаров и, соответственно, существуют таможенные риски. ИЗ будет достаточно и в случае действия решения о безлицензионном вывозе.

Лицензии (генеральные и разовые) необходимо получать, если идентификация определила, что предмет по своим техническим характеристикам подпадает под контрольные списки. Но при этом запреты по линии санкций и торговых ограничений на его экспорт / опубликование отсутствуют.

Разрешение КЭК необходимо получать, если предмет не до конца подпадает под действие контрольных списков (параметры близки к контролируемым), действуют опасения в отношении конечного использования продукции (подробнее триггеры можно посмотреть в статье 20 №183-ФЗ «Об экспортном контроле»), а также в случае временного вывоза контролируемого товара (предмет сделки вывозится на временной основе с последующим возвратом без модификаций).

Классический алгоритм определения необходимости получения разрешительных документов (алгоритм идентификации) представлен на Рис. 3.

Рисунок 3. Алгоритм получения разрешительных документов в целях экспортного контроля



Источник: составлено автором

Необходимо помнить, что согласно Федеральному закону №183-ФЗ «Об экспортном контроле» ответственность за проведение идентификации и получение разрешительных документов несет непосредственно участник ВЭД.

ЭК в организациях: внутренние программы

Даже на основе представленной выше краткой информации об ЭК становится очевидно, что ЭК – это комплекс важных и довольно сложных процедур. Ответственность участника ВЭД по соблюдению процедур ЭК велика, а последствия нарушений в этой сфере для предприятий могут быть очень серьезными (административная и уголовная ответственность, запрет на осуществление деятельности и прочее).

Для того чтобы минимизировать возможные ошибки и риски, существуют отработанные инструменты по регулированию и соблюдению правил ЭК организацией, вовлеченной в ВЭД. Одной из лучших практик можно считать внутреннюю программу по экспортному контролю (далее – ВПЭК). Что она собой представляет?

В Федеральном законе №183-ФЗ есть следующее определение: «ВПЭК – мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые российскими

участниками ВЭД в целях соблюдения правил ЭК». Если конкретизировать, то это:

- описание определенного порядка действий, которому должны следовать все сотрудники организации, принимающие непосредственное участие в реализации внешнеэкономического взаимодействия (свод правил и процедур);
- распределение ролей, прав и обязанностей сотрудников в реализации процедур ЭК, в т.ч. руководителей и ответственных за ЭК специалистов;
- перечень продукции предприятия для экспорта / импорта и перечень стран, в которые этот экспорт/импорт осуществляется;
- информация о соотнесении этой продукции с контрольными списками и выводы о необходимости лицензирования;
- описание процедуры оформления разрешительных документов и учета внешнеэкономических сделок в организации.

При этом для ряда организаций наличие ВПЭК является законодательным требованием[245]: такое обязательство введено для организаций, осуществляющих научную и (или) производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации и систематически получающих доходы от внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями.

ЭК в высокотехнологичных компаниях

Не так давно экспортный контроль проник в хайтек сферу и *IT* – разработчики обнаружили, что не все то ПО, что идет на внешние рынки, может распространяться без определенных ограничений и без получения разрешений. То есть пришло осознание, что высокотехнологичные продукты и технологии с государственной точки зрения могут являться «чувствительными» и требовать специальных действий в области экспортного контроля. Следует отметить, что положения законодательства в этой области не ужесточались. Напротив, имело место смягчение требований к экспорту ПО и технологий на основе искусственного интеллекта[246]. Но произошедшие изменения не отменили требований к добросовестности

[245] См.: Федеральный закон об экспортном контроле от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ // Президент России. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/14157

[246] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 308 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2022 г. № 1299» // Правительство России. URL: http://government.ru/docs/all/152564/

и комплаенсу в части следования нормативной базе при взаимодействии с международным рынком. При этом трендом в компаниях становится оцифровка типовых процедур, углубленная подготовка кадров по направлению ВЭД, прохождение аттестации специалистов, которые вовлечены в сделки с чувствительной продукцией, во ФСТЭК России.

Теперь типовая ВПЭК в высокотехнологичной сфере включает в себя следующие элементы.

1. Включение комплекса мероприятий по ЭК в рамках различных форм внешнеэкономических сделок (касается и размещения ПО и технологий в открытом доступе) – рассмотрение происходит в специальных информационных системах, созданных или доработанных под задачи ЭК.

2. При постановке задачи со стороны заказчика заполняется специальная опросная форма, применимая для сличения объектов сделки с позициями контрольных списков продукции двойного назначения, а также для ознакомления с особенностями сделки и потенциальными запретами в области экспорта. При этом разработаны инструкции для таких заявителей с разбором типовых случаев.

3. Эксперт по экспортному контролю анализирует информацию и выходит с проектом решения, согласовывая его в информационной системе с вовлеченными подразделениями (например, техническими специалистами / юристами / логистами / специалистами по интеллектуальной собственности) о порядке получения заключения – собственными силами, в независимом центре, во ФСТЭК России – в зависимости от уровня риска и степени проработанности всех аспектов сделки и цепи поставки.

4. Формируется техническая справка, на основании которой готовится либо проект собственного заключения, либо запрос в уполномоченную структуру на проведение идентификации.

5. После получения идентификационного заключения, содержащего информацию о неподпадании сервиса под контрольные списки и запреты / ограничения в области ЭК, заявитель может в полном объеме реализовывать внешнеэкономическую сделку; в противном случае – обращаться в регулятор для получения лицензий или разрешений КЭК.

6. Специалисты по ЭК при этом ведут учет и контроль всех заключений в специальном реестре, информацию из которого могут представлять по запросам внутренних служб.

Обобщая эту последовательность шагов, отметим, что настоящая результативность возможна при их оцифровке, проработке автоматических сценариев обработки информации и для самых зрелых

структур – через формирование специальных интеллектуальных информационных систем по ЭК.

Взгляд в будущее: чего следует ожидать от экспортного контроля завтра? Какие корректировки могут появиться на национальном уровне?

Существует безусловно позитивный тренд, связанный с тем, что даже при текущем уровне дифференциации стран на «недружественные» и все остальные обмен продукцией, подпадающей под экспортный контроль, не поставлен не «стоп» – все еще есть возможность получить необходимые разрешения и осуществить сделку при наличии консенсуса со стороны вовлеченных государственных органов. При этом мы наблюдаем все более яркую тенденцию отстройки сотрудничества государств по принципу «против кого» и формирование под эту идею коалиционной политики недопущения распространения чувствительных товарных и технологических продуктов своим «недругам» (в т.ч. через механизмы вторичных санкций). Это также проявляется и через продолжающееся санкционное давление на страны-мишени, блокировку финансовых активов и ограничение способов реализации расчетов (т.е. подключается активный арсенал экономических средств борьбы с теми, кто не следует принятому курсу).

В то же время и ответные меры выпускаются незамедлительно, но чаще без зеркальных подходов (особенно, если речь идет о контрсанкциях со стороны России) – но в отличие от санкционирующих стран, фокусирующихся на формальных перечнях заблокированных юридических и физических лиц и операций, подпадающих под ограничения, наша страна ориентирована на выработку критериев сделок и категорирование контрагентов[247], в отношении которых может распространяться запрет, и проработку при этом самостоятельных процедур[248]. Нормативные требования к высокотехнологичной про-

[247] См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2024 г. № 430 «О временном порядке приобретения исключительных прав некоторых правообладателей и исполнения денежных обязательств перед отдельными иностранными кредиторами и подконтрольными им лицами» // Президент России. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50636;
Указ Президента РФ от 27 мая 2022 г. № 322 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми правообладателями» // Президент России.
URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47862

[248] См.: Информация Минпромторга России от 25 марта 2022 г. «Ответы на самые частые вопросы по постановлениям Правительства РФ № 311, 312» // Альта-софт.
URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22bn0044/

дукции и самим типам сделок все еще вырабатываются, большую роль должны играть бизнес-сообщества, которые осуществляют транзакции с соответствующей продукцией и технологиями.

Например, особое внимание *bigtech* компании обращают на работу с продукцией, которая создана с применением технологий на основе искусственного интеллекта (анализ и синтез речи или применение компьютерного зрения, в т.ч. в условиях ограниченной видимости), а также на конечное применение соответствующих решений (сугубо ли оно гражданское, какие есть возможности по кастомизации ПО).

Сегодня многие гражданские разработки предполагают глубокую геоаналитику, картографию, возможность ориентации на местности, включают в свой состав криптозащиту и аутентификацию пользователей, или в целом представляют собой технологии, связанные с поддержкой принятия решений – все эти компоненты современных разработок являются триггерными для целей ЭК и предполагают глубокую экспертизу и идентификацию продукции.

В итоге наблюдается усиление контроля по линии санкций и контрсанкций. При этом большое внимание в рамках классических ЭК-процедур уделяется блоку запретов и ограничений, а не только сличению с позициями контрольных списков.

Помимо прочего следует ожидать усиление контроля экспортированной и импортированной в рамках лицензий продукции (*end-user control*), ведь основной риск в области ЭК – это перевод в использовании объектов сделки под незаявленные цели. И тем острее эта задача, чем больше моделей осуществления сделок появляется.

Наконец, принципы ЭК, заложенные в международных режимах, неизбежно будут усилены национальными мерами контроля (доработка контрольных списков под потребности отдельных стран).

Политика санкций в законопроектах конгресса США[249]

Иван Тимофеев

Роль Конгресса в политике санкций США растет как минимум с 1970-х гг.[250] Президент и его администрация обладают высокой автономией, широкими возможностями и развитым механизмом применения ограничительных мер[251]. Тем не менее подавляющее большинство направлений политики санкций находит отражение в законодательной деятельности Конгресса. Более того, Конгресс может опережать исполнительную власть в формировании повестки по вопросам санкций, заявляя о некоторых проблемах в своих резолюциях или законодательных инициативах. Отмена или пересмотр законодательных актов – значительно более сложный процесс в сравнении с пересмотром решений исполнительной власти. Утверждение санкций Конгрессом в законодательстве США консервирует их на длительный период. Хотя президент зачастую обладает возможностью вводить исключения по исполнению законодательства или применять законы весьма гибко, сам факт укоренения санкций в законодательстве существенно затрудняет их отмену. Иными словами, с Конгрессом приходится считаться как исполнительной власти самих США, так и странам и лицам, в отношении которых действуют санкции. Такие страны и лица могут теоретически убедить исполнительную власть США отменить или смягчить санкции. Тем не менее их успех может быть разбит позицией Конгресса.

Институциональная роль Конгресса в политике санкций США порождает ряд исследовательских вопросов. Какие содержатель-

---

[249] Впервые опубликовано в журнале «Международные процессы» 12.12.2023 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Политика санкций в законопроектах конгресса США // Международные процессы. 2023. Т. 21. № 2. С. 6-21. URL: https://www.intertrends.ru/jour/article/view/333/150)

[250] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition.* Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 135.

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

ные приоритеты выделяются в законотворческой деятельности Конгресса? Совпадают ли данные приоритеты с деятельностью администрации? Является ли тема санкций предметом консенсуса республиканцев и демократов, или выделяются специфические темы отдельных партий? Что именно предлагается Конгрессом по таким приоритетным направлениям, как политика в отношении России, Китая, Ирана? Какие именно санкции предлагает Конгресс? Какова «выживаемость» законопроектов и какие приоритеты чаще получают поддержку законодателей?

Ответы на поставленные вопросы раскрываются через тестирование следующих гипотез.

Первая гипотеза состоит в том, что Конгресс и администрация по вопросу политики санкций являются скорее союзниками, нежели соперниками. Совпадают их тематические приоритеты и подходы к проблемам, хотя Конгресс и предлагает ряд новых тем.

Вторая гипотеза предполагает наличие ядра вопросов, являющихся предметом консенсуса демократов и республиканцев, но не исключает особых партийных приоритетов. С одной стороны, российская тематика, например, находится в фокусе внимания обеих партий, тогда как санкции в отношении Китая в большей степени продвигаются республиканцами. С другой стороны, демократы в своих законодательных инициативах могут делать больший акцент на увязке санкций с правами человека и такими новыми темами, как гендер, климат или права меньшинств. Тем не менее «выживаемость» законопроектов связана именно с принадлежностью к ядру консенсуса двух партий.

Третья гипотеза подразумевает независимость содержательных приоритетов политики санкций от предлагаемых ограничительных мер. Сформировался общий набор инструментов санкций, который является универсальным для всех тем. Например, таргетированные санкции могут предлагаться как в отношении Ирана, так и применительно к России или Китаю.

Тестирование гипотез будет осуществляться с помощью анализа 539 законопроектов по санкциям, которые рассматривались Конгрессом в период с января 2019 г. по апрель 2023 г.

Сильный или слабый Конгресс?

В 1937 г. американский юрист Стефан Райзенфельд отмечал, что распределение полномочий между Конгрессом и президентом остается одним из «темных пятен на карте полномочий федеральной

власти»[252]. Вернувшись к своей статье 50 лет спустя, Райзенфельд констатировал, что Конституция США сама по себе является источником «динамического напряжения» между законодательной и исполнительной властью[253].

В первой половине XX в. выдвигались вполне убедительные аргументы в пользу слабого Конгресса. Уже тогда констатировалось, что в двусмысленной правовой среде баланс полномочий склоняется в пользу исполнительной власти. Гарри Джонс в статье 1941 г. указывал на ряд очевидных преимуществ президента и его администрации. Во-первых, в их руках сосредоточены экспертиза и источники информации по внешнеполитическим вопросам. Конгресс может иметь свою точку зрения, но не обладает сопоставимыми экспертными возможностями. Данное преимущество, по его мнению, усиливается тем, что с зарубежными контрагентами взаимодействует именно администрация. В ее руках и дипломатическая переписка, которая вполне может сохраняться в секрете даже от Конгресса в том случае, если раскрытие информации несет угрозу национальной безопасности.

Сенат может заблокировать заключение международного договора, но сама работа над договором – в руках президента. Впрочем, игнорировать Сенат тоже нельзя, что показало блокирование Версальского договора. Тем не менее институциональные преимущества исполнительной власти делают вполне оправданным делегирование ей высокой автономии. Это касается и санкций. Например, Закон об эмбарго 1794 г. давал президенту полномочия вводить эмбарго по своему усмотрению. Даже в отношении идеологически чуждой Советской России Конгресс оставил президенту пространство для маневра в принятии решений об экономической помощи и сотрудничестве. Президенту желательно избегать решений, которые натолкнутся на противодействие Конгресса, но во внешней политике у него должна быть свобода маневра, недопустимая в политике внутренней[254].

В 1966 г. Арон Вильдавский предложил концепцию «двух президентств», имея в виду, что отношения с Конгрессом по международным вопросам и безопасности существенно отличаются от внутренней политики. Как и Джонс, Вильдавский разделял идею о важности экс-

[252] Reisenfeld S. The Power of Congress and the President in International Relations: Three Recent Supreme Court Decisions. *California Law Review*. 1937. Vol. 25. N 6. P. 643

[253] Reisenfeld S. The Power of Congress and the President in International Relations: Revisited. *California Law Review*. 1987. Vol. 75. N 1. P. 406

[254] Jones H. The President, Congress, and Foreign Relations. *California Law Review*. 1941. Vol. 29. N 5. Pp. 568, 570, 572, 573-575.

пертного и информационного превосходства исполнительной власти. В 1945–1965 гг. практически все инициативы президента в области внешней политики были поддержаны Конгрессом[255]. О преимуществе исполнительной власти писали и советские исследователи[256]. При этом к концу 1970-х гг. реалии стали меняться. Критики Вильдавского отмечали, что президент сохраняет лидерство во внешней политике, но оно перестало быть монолитным[257]. Усилилась взаимосвязь внешней и внутренней политики, война во Вьетнаме оказалась в центре внимания общественности и Конгресса, появилось новое законодательство, частично ограничивающее полномочия президента, такие как Резолюция о военных полномочиях (*War Powers Resolution*), а применительно к политике санкций – Закон о чрезвычайных полномочиях 1976 г. (*NEA*)[258] и Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях 1977 г. (*IEEPA*)[259]. Конгресс активнее заявил себя в вопросах секретности, иммиграционных квот, военных расходов, помощи зарубежным странам и др. Он стал играть более заметную роль в советско-американских отношениях[260]. Экспертиза в области внешней политики стала более разносторонней и диверсифицированной. Тем не менее речь скорее шла об использовании Конгрессом сдержек, а не противовесов[261]. Серьезные трения президента и Конгресса полагались возможными только по таким значимым вопросам, как война во Вьетнаме[262], хотя советские авторы показывали более широкую палитру подобных трений[263].

---

[255] Wildavsky A. The Two Presidencies. *Transaction*. 1966. N 4. Pp. 7-14.

[256] Громыко А.А. Конгресс США. Выборы, организация, полномочия. М.: Издательство ИМО, 1957. 190 с.;
Маринин С.Б. США: политика и управление. Федеральный правительственный аппарат. М.: Международные отношения, 1964. 239 с.

[257] Leloup L., Sull S. Congress Versus the Executive: the "Two Presidencies" Reconsidered. *Social Science Quarterly*. 1979. Vol. 59. N 4. Pp. 704-719.

[258] National Emergencies Act (NEA) of 1976.
URL: https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884/text

[259] International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977.
URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/95/hr7738/text

[260] Юнгблюд В.Т., Ильин Д.В. Поправка Джексона–Вэника и развитие советско-американских отношений в 1972–1975 гг. // Вестник МГИМО-Университета. 2020. Т. 13. № 2. С. 7–39.

[261] Leloup L., Sull S. Congress Versus the Executive: the "Two Presidencies" Reconsidered // *Social Science Quarterly*. 1979. Vol. 59. N 4. P. 718.

[262] Olson W. President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration? *International Affairs*. 1976. Vol. 54. N 4. P. 575.

[263] Белоногов А.М. Белый дом и Капитолий – партнеры и соперники. Принятие США международных обязательств. М.: Международные отношения, 1974. 197 с;
Кокошин А.А. США: за фасадом глобальной политики. М.: Политиздат, 1981. 368 с;
Иванов Ю.А. Конгресс США и внешняя политика: возможности и методы влияния. М.: Наука, 1982. 214 с.

Опыт 1960–1980-х гг. дал практические аргументы сторонникам теории сильного Конгресса. Например, в 1994 г. Джеймс Линдси провел анализ возможностей законодательного органа с позиций нового институционализма. Исследователь указывал, что Конгресс может влиять не только на содержание законодательства, но и на процедуры принятия решений и отчетности по ним. Иными словами, важна не только политика как таковая, но и политический процесс. Среди процедурных решений – создание новых институтов в структуре исполнительной власти, законодательное требование отчетов исполнительной власти по вопросам внешней политики, вовлечение отдельных групп в процесс принятия решений (например, частного сектора или самого Конгресса) и др. При этом Линдси признавал, что процедурные инновации не гарантируют успех. Бюрократия может заматывать требования Конгресса или исполнять их формально. Мониторинг исполнительной власти труден и затратен. К тому же по внешнеполитическим вопросам не всегда очевидна отдача для конгрессменов в плане поддержки избирателей, тогда как именно электоральный успех является для них важнейшей мотивацией. И все же процедурные решения дают Конгрессу дополнительные рычаги влияния[264].

Джош Чафетс привел дополнительные аргументы в пользу теории сильного Конгресса[265]. По аналогии с известной работой Джозефа Ная он разделил возможности Конгресса на условно «жесткие» и «мягкие». К «жесткой» власти Конгресса относится возможность влиять на бюджетные ассигнования[266]. В их числе и возможность проводить расследования и привлекать к ответственности сотрудников администрации за неуважение к Конгрессу в случае отказа от сотрудничества. Такие случаи редки, но сама их возможность существует. К «мягкой» власти относится способность формировать повестку, публично обсуждать даже самые чувствительные аспекты внешней политики, ставить их как в политической, так и в этической плоскости. Проблема в том, что данные полномочия эффективны в комплексе, и Конгресс использует свои возможности в полной мере далеко не всегда[267].

---

[264] Lindsay J. Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism. *International Studies Quarterly*. 1994. Vol. 38. Pp. 281-304.

[265] Chafetz J. Congress's Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*. 2012. Vol. 160. Pp. 715-778.

[266] См. также: Травкина Н.М. Федеральный бюджет США: закон и политика. М.: Наука, 2002. 224 с.

[267] Chafetz J. Congress's Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*. 2012. Vol. 160. Pp. 715-778.

Джеймс Скотт и Ральф Картер предлагают иную типологию возможностей Конгресса. Наряду с законодательными возможностями, могут использоваться и незаконодательные, такие как запросы или расследования. Действия могут быть как прямыми (непосредственные действия Конгресса или его структур), так и непрямыми (действия, предполагаемые созданными законодательством процедурами отчетности). Выделяется также четыре типа поведения Конгресса в отношении администрации: конкуренция (неприятие Конгрессом курса президента по вопросу), отстраненность (при молчаливом следовании в фарватере действий президента – *Disengaged Congress*), активная поддержка (*Supportive Congress*), осторожное противодействие (противодействие президенту по узкому кругу конкретных вопросов – *Strategic Congress*). Соответственно, Конгресс может проявлять свою силу или слабость в каждом из этих режимов по-своему. Было установлено, что в период острого кризиса, подобного атакам 11 сентября, Конгресс поддерживает президента. Вместе с тем по мере затягивания конфликтов или неудач администрации Конгресс может противодействовать ей. Так произошло в отношении войн в Афганистане и Ираке[268]. Схожие тенденции ранее отмечали и российские исследователи[269]. Впрочем, залогом эффективности федеральной власти является именно сотрудничество, а не соперничество двух ветвей власти[270].

Ярким примером различных типов действий Конгресса стали санкции в отношении Ирана. Конгресс создал целую паутину взаимосвязанных законов[271]. Само отношение к Ирану администрации и Конгресса совпадало: он считался стратегическим противником, чью ядерную программу необходимо заблокировать. Тем не менее на ряде этапов выделялись яркие разногласия по способам достижения этой цели. Например, администрация Б. Обамы делала ставку на многостороннюю дипломатию и ядерную сделку (Совместный всеобъемлющий план действий – СВПД), тогда как в Конгрессе наметилась серьезная оппозиция этому подходу, особенно среди республиканцев. В итоге Б. Обама фактически изолировал Конгресс от переговоров, но оказался стесненным в средствах достижения сделки. Он не мог закрепить американское участие в ней в виде международного дого-

[268] Scott J., Carter R. The Not-So-Silent Partner: Patterns of Legislative-Executive Interaction in the War on Terror, 2001–2009. *International Studies Perspectives*. 2014. Vol. 15. Pp. 168-208.

[269] Согрин В.В. Политическая власть в США: характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. 2004. № 2. С. 3–27.

[270] Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011. 164 с.

[271] Hanauer L. *The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement*. Santa Monica: Rand Corporation, 2015. 38 p.

вора, так как Сенат не одобрил бы ее. В итоге с американской стороны сделка имела форму неформального соглашения. Санкции были отменены через механизм исключений, но не исчезли из законов. Более того, Конгресс ввел процедурные ограничения для президента, обязав его каждые три месяца отчитываться об исполнении Ираном параметров СВПД. Когда к власти в США пришел президент-республиканец, он с легкостью вывел США из СВПД. Д. Трамп нарушил букву и дух резолюции СБ ООН 2231, которая закрепляла СВПД на международном уровне, но действовал в строгом соответствии с американским законодательством[272]. Более того, с 2021 г. демократическая администрация вновь столкнулась с «паутиной законов», существенно ограничивавших возможности возобновления СВПД. Президент-демократ попросту не сможет отчитаться перед Конгрессом о выполнении Ираном ядерной сделки, если со стороны Тегерана не будет сделано существенных уступок в ее реализации. Между тем в Иране учли предыдущий опыт и сомневаются в устойчивости гарантий администрации с учетом позиции Конгресса[273].

Еще один пример – санкции в отношении России на фоне скандала с предполагаемым вмешательством в выборы США. Закон о противодействии врагам Америки посредствам санкций (*CAATSA*)[274] кодифицировал исполнительные указы Б. Обамы. Президент Д. Трамп терял возможность их отмены без одобрения Конгресса. Более того, закон ограничил президента даже в таких частных вопросах, как исключение отдельных российских лиц из санкционных списков. О каждом исключении он должен отчитываться перед Конгрессом. На практике это не помешало администрации, например, реализовать «план Баркера» по выводу из-под санкций ряда российских компаний[275]. Тем не менее само наличие процедуры усложняет маневр президента. Недавнее исследование Патрика Викери об отношениях администрации и Конгресса по санкциям в отношении России показывает, что спор сторонников «теории» слабого или сильного Конгресса далеко не закрыт[276].

---

[272] Jaffer J. Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration's Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2019. Vol. 51. Pp. 77-101.

[273] Маргоев А.Р., Хейрие Д.С. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? // Пути к миру и безопасности. 2021. № 2 (61). С. 110–128.

[274] Countering America's Adversaries through Sanctions Act (CAATSA) of 2017. URL: https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf

[275] Special Designated Nationals List Update of January 27, 2019. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190127

[276] Vickery P. Trumping Congress. *Texas Law Review*. 2019. Vol. 97. Pp. 1309–1333.

В сухом остатке президент обладает широкими полномочиями по использованию санкций во внешней политике. Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (*IEEPA*) 1977 г. ограничивал полномочия президента[277]. Конгресс получал возможность отменить чрезвычайное положение, а значит, и введенные президентом санкции. При этом на практике таких случаев в истории не было. Кроме того, длительность чрезвычайного положения ограничивалась одним годом, хотя у президента оставалась возможность его продления. Действует ряд чрезвычайных положений, например по Ирану, которые существуют десятилетиями. Иначе говоря, ограничения сроков задают рамки, но не мешают президенту.

В свою очередь, Конгресс может вводить санкции законодательным путем, обязывая администрацию выполнять их. «Паутина законов» и оппозиция Конгресса иногда создают сложности президенту, как показал опыт иранской «ядерной сделки». Вместе с тем практический опыт говорит и о том, что администрация может весьма гибко трактовать законодательство даже в тех случаях, когда оно обязывает к тем или иным действиям. Существуют случаи как чисто формального исполнения или даже игнорирования законов, так и избыточного усердия в их имплементации.

Например, администрация Д. Трампа перевыполнила требования законодательства по трубопроводному проекту «Северный поток – 2», введя более строгие ограничения в отношении его возможных участников[278]. Напротив, по вопросу санкций в отношении российского суверенного долга проявляла осторожность и исполняла Закон об уничтожении химического и бактериологического оружия 1991 г. весьма формально[279]. В 2017 г. Д. Трамп подписал упомянутый закон *CAATSA*, а в 2018 г. выпустил исполнительный указ по его имплементации[280]. При этом администрация выступила против более жесткого законопроекта *DASKA* и убедила Конгресс в его избыточности[281]. Тем не менее сам факт обсуждения *DASKA* пока-

[277] International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977.
URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/95/hr7738/text

[278] Notice of Department of State of May 11, 2020.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/05/2020-24579/notice-of-department-of-state-public-guidance-for-the-protecting-europes-energy-security-act-peesa

[279] Executive Order 13883 of August 1, 2019.
URL: https://www.govinfo.gov/link/cpd/executiveorder/13883

[280] Executive Order 13849 of September 20, 2018.
URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Executive-Order-13849-.pdf

[281] Timofeev I. Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai. 25.12.2019.
URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/

зал силу Конгресса в формировании повестки дня. Даже непринятые законопроекты могут посылать важные политические сигналы как администрации, так и потенциальным целям санкций.

Дизайн исследования

Под санкциями будем понимать односторонние ограничительные меры, применяемые страной-инициатором (США) в отношении других стран, групп таких государств, а также отдельных физических и юридических лиц. В числе таких мер – ограничения финансовых транзакций, запреты на экспорт и импорт отдельных товаров, визовые запреты и др.[282]

Единицей эмпирического анализа выступает законопроект (билль), вносимый Палатой представителей или Сенатом Конгресса США[283]. Отбираются только те билли, которые предполагают использование конкретных ограничительных мер в отношении зарубежных государств, организаций или лиц. В анализ не включаются законопроекты, которые предполагают только отчетность исполнительной власти по политике санкций, но не использование санкций как таковых. Отчетные действия администрации по санкциям – тема отдельного исследования. В анализ также не включаются резолюции, так как они не имеют законодательной силы. Резолюции и материалы слушаний могут быть интересны для анализа дискурса в Конгрессе, но это также тема отдельного исследования[284]. Исключением являются совместные резолюции (*Joint Resolutions*), так как они обладают силой закона.

Некоторые билли разделены на несколько единиц. Это относится главным образом к законопроектам об оборонных бюджетах. Подобные билли зачастую являются многосоставными. Они содержат отдельные сегменты по самым разным направлениям политики санкций. Их представление в одной единице искажает информацию. Впрочем, такие единицы являются скорее исключением, чем

[282] Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 4. С. 136–152;
Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73–90.

[283] База данных законопроектов по санкционной тематике, на основе которой проводится анализ, направлена автором в редакцию журнала. Она может быть представлена исследователям для репликации результатов по личному запросу. При использовании базы данных ссылка на настоящую статью обязательна.

[284] Kadkahodae E., Zeinab G. Otherising Iran in American Political Discourse: Case Study of a Post-JCPOA Senate Hearing on Iran Sanctions. *Third World Quarterly*. 2019. Vol. 40. N 1. P. 109–128.

правилом. Зачастую санкционные билли сфокусированы на одной теме.

Каждая единица анализа раскрывается в виде следующих переменных: дата внесения законопроекта; палата, в которой вносится законопроект; тип документа (билль, поправка, совместная резолюция); номер документа; статус документа (внесен, принят одной из палат, стал законом); цель санкций (страна или проблема); иная цель (при наличии); проблема, связанная с целью (например, строительство трубопровода, нарушение прав человека и др.); предлагаемые санкции (заморозка активов, иные финансовые санкции, визовые запреты, торговые санкции и др.); характер предлагаемых мер (положительный в случае предложений об отмене или смягчении санкций или отрицательный в случае введения или наращивания санкций); партийная принадлежность спонсора или спонсоров (только демократы, только республиканцы, и демократы, и республиканцы).

Используется анализ частотных распределений по отдельным переменным, а также распределений в отдельных кластерах. Среди таких кластеров – билли по отдельным целям (Россия, Китай, Иран и др.); по проблемам (права человека и др.), партийные билли (демократические, республиканские, общие). Рассматриваются данные за период с января 2019 г. по апрель 2023 г. Выбор данного отрезка связан с тем, что он включает в себя законопроекты, внесенные как в период президентства Дж. Байдена, так и президентства Д. Трампа. Кроме того, в данный период произошел ряд шоковых событий, таких как пандемия *COVID-19* и обострение отношений России и США на фоне российско-украинского конфликта. Технически возможен сбор данных на большую историческую глубину. Тем не менее выборка из 539 законопроектов представляется достаточной для первичных индуктивных обобщений.

Анализ

Частотный анализ законопроектов Конгресса позволяет выделить 73 тематических приоритета санкций США. При этом значительная часть биллей связана лишь с тремя такими приоритетами – Китаем, Россией и Ираном. На первый приходится 103 билля (19,11%), на вторую – 99 биллей (18,37%), на третий – 55 биллей (10,2%). Иными словами, с первой тройкой связана почти половина всех законопроектов (47,68%). Примечательно, что Китай обгоняет Россию, даже несмотря на тяжелейший кризис в отношениях США и России после 24 февраля 2022 г.

Достаточно высокое внимание уделяется правам человека. С ними связано 29 законопроектов (5,38%), хотя внутри выделяются свои темы: свобода слова, права журналистов, права сексуальных меньшинств и права человека как таковые. Более того, на деле внимание к правам человека выше. В 54 биллях из 539 (10,01%) подразумевается использование механизма санкций по Глобальному закону Магнитского, который изначально направлен именно на проблематику прав человека, а также проблему коррупции. Иными словами, предлагается задействовать данный закон против граждан или организаций отдельной страны. Среди таких стран в законопроектах фигурируют Китай, Россия, Сирия, Турция, Иран, Бруней, Гватемала, Вьетнам, Мексика, Ирак, то есть проблема прав человека выделяется как отдельно, так и в качестве компонента санкций в отношении тех или иных стран.

Следующая группа приоритетов менее акцентирована с точки зрения числа законопроектов, однако все равно выделяется на фоне других тем. Можно отметить 16 биллей по Турции (2,96%), 16 по КНДР (2,96%), 14 по Кубе (2,59%), 13 по проблеме коррупции (2,41%), 13 по терроризму (2,41%), 11 по Саудовской Аравии (2,04%). Большинство упомянутых в биллях стран и проблем отражено в повестке дня исполнительной власти. Отдельные санкционные программы существуют и по Китаю, и по России, и по Ирану. Здесь же – права человека и все, что связано с имплементацией Закона Магнитского и Глобального закона Магнитского. Куба, КНДР, проблема терроризма и коррупции, борьба с наркобизнесом также выделены в отдельные программы[285]. В отношении Турции и Саудовской Аравии таких программ нет, но санкции применялись в отношении лиц из этих стран в связи с правами человека (Глобальный закон Магнитского)[286] или имплементацией *CAATSA*[287]. Лишь два билля непосредственно адресуются к проблеме нераспространения ОМУ, но она присутствовала в других проектах, связанных с Россией и делом о предполагаемом отравлении российского политика А. Навального[288]. На уровне исполнительной власти нерас-

[285] См., например, список санкционных программ Минфина США. U.S. Department of Treasury. Sanctions Programs and Country Information // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information

[286] U.S. Treasury Press Release of February 26, 2021 // U.S. Department of the Treasury.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0038

[287] CAATSA-Russia Related Designations of December 14, 2020 // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20201214_33

[288] Включен в перечень террористов и экстремистов Федеральной службы по финансовому мониторингу (https://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act).

пространение – одна из действующих программ, а санкции применялись в том числе и в отношении России в рамках упомянутого выше исполнительного указа Д. Трампа и особенно активно – указа Дж. Байдена № 14024[289]. Афганская тематика закономерно попала в поле зрения и Конгресса (девять биллей), и исполнительной власти (гуманитарные исключения по режиму санкций)[290]. Некоторое совпадение наблюдается и по тематике *COVID-19*. В повестке Конгресса наблюдается семь биллей по данной теме. Администрация вводила меры по применению визовых санкций в отношении зарубежных лиц[291], а также делала гуманитарные исключения, но в отдельную программу тему пандемии не выводила[292].

Есть и ряд расхождений. Некоторые из них связаны с тем, что популярность той или иной темы в Конгрессе угасла или, наоборот, не получила развития, тогда как на уровне исполнительной власти идет ее имплементация в виде отдельной программы. Например, заметно снизился интерес к теме вмешательства в выборы. Самостоятельно эта проблема выделяется лишь в одном законопроекте, а в связи с Россией – в шести. На уровне исполнительной власти существует отдельная программа, а президент применял санкции в отношении России, среди прочего, упомянутым указом № 14024. В отношении Венесуэлы было лишь шесть законопроектов, тогда как исполнительная власть ведет самостоятельную программу в отношении страны[293]. Такие расхождения можно объяснить тем, что по ряду сюжетов (Венесуэла, вмешательство в выборы) уже существует нормативно-правовая база, имплементация которой идет в рутинном порядке.

Можно говорить и о ряде экзотических тем, которые пока не вошли в повестку исполнительной власти, но уже дебатируются в Конгрессе. Например, в рассматриваемый период обсуждалось четыре законопроекта о санкциях в связи с ущербом климату и окружающей среде. Причем в отношении лиц, причастных к такой деятельности, предлагается применять механизм по Глобальному

[289] Executive Order 14024 of April 15, 2021 // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/57936/download?inline

[290] U.S. Department of Treasury General License №19 of December 22, 2021 // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/917136/download?inline

[291] U.S. President Memorandum on Visa Sanctions of April 10, 2020.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202000255/html/DCPD-202000255.htm

[292] U.S. Department of the Treasury Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19 of April 16, 2020 // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20200416

[293] U.S. Treasury Venezuela-Related Sanctions // OFAC. URL: https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions

закону Магнитского. Это весьма интересная интерпретация закона, которая администрацией пока не применялась, равно как и санкции в связи с климатической повесткой. Среди других тем – торговля людьми, торговля наградами США, незаконная торговля табаком, шпионаж, сексуальное и гендерное насилие. У администрации есть рычаги работы по ним, в том числе уголовное преследование. Экономические санкции в данном случае могут быть попросту избыточными. Экзотика темы не гарантирует успех законопроекта. Ни один из них законом в рассматриваемый период не стал.

В целом можно говорить о том, что обсуждаемая Конгрессом тематика во многом отражается в работе исполнительной власти. Вместе с тем существует ряд нюансов, заметных в том числе на тройке тематических приоритетов – Китае, России и Иране.

Законопроекты по Китаю можно разделить на несколько сегментов. Большинство отражено в политике исполнительной власти, но некоторые в нее не входят. К общим темам для Конгресса и администрации относится проблема «китайских военных компаний» – крупных гражданских предприятий, конечным потребителем которых могут выступать военные. По ним предложено восемь законопроектов. Вместе с тем еще администрация Трампа ввела в их отношении ряд запретов, исполнив существующее законодательство 1999 г.[294] Байден внес поправки в указ Трампа, но сами санкции не отменил[295]. Минфин и Минторг США ведут списки таких компаний.

Другая общая тема – автономия и права человека в Гонконге. Здесь семь законопроектов. Причем два из них в итоге стали законами. Минфин США применял блокирующие санкции в отношении китайских официальных лиц за предполагаемое участие в ущемлении автономии Гонконга[296]. Еще одна тема – права этнических меньшинств в Китае. В рассматриваемый период в Конгрессе обсуждалось 14 законопроектов по данной теме, два из которых стали законами. На уровне исполнительной власти нет отдельных программ по этническим меньшинствам КНР, но законодательство активно применя-

[294] Executive Order 13959 of November 12, 2020 // The White House. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-securities-investments-finance-communist-chinese-military-companies/

[295] Executive Order 14032 of June 2, 2021 // Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/07/2021-12019/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples

[296] U.S. Treasury Press Release of August 7, 2020 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088

ется Минфином США по тематике прав человека[297], а Министерство торговли вводит экспортные ограничения для китайских фирм, которые подозреваются в использовании принудительного труда[298].

Совпадающей темой можно считать и технологическое соперничество КНР и США. Здесь выделяется 14 законопроектов. Ни один из них законом не стал, хотя подобное законодательство принималось ранее, в том числе по компаниям *Huawei* и *ZTE*[299]. Администрация в данной области проявила большое рвение при Д. Трампе, который издал целый ряд исполнительных указов по санкциям в отношении китайских технологических компаний; часть из них была отменена или модифицирована Джо Байденом, хотя с повестки дня не ушла[300]. Шесть законопроектов касаются проблемы Южно-Китайского моря и «Индопасифики». Ни один из них законом не стал. Администрация пока не вводит по данным темам санкции, хотя в экспертной среде такие обсуждения велись[301].

Еще семь законопроектов посвящено отношениям с Китаем как таковым. Они также не дошли до стадии законов. Администрация совпадает с Конгрессом в восприятии КНР как важного соперника[302], но санкционные программы ведет по конкретным темам, а не по Китаю в целом. 19 законопроектов посвящены проблеме *COVID-19* в связи с Китаем, дезинформации и пропаганде Китая, а также отдельно Коммунистической партии КНР. Они согласуются с антикитайской риторикой Д. Трампа, но законами, равно как и отдельными программами по санкциям, не стали. Тайваньский вопрос отражен в шести законопроектах, ни один из которых законом не стал. Администрация работала с Тайваньским вопросом на дипломатическом треке, но в политике санкций он явно не выделяется. В связи с Китаем выделяется и несколько тем, отраженных в законопроектах, но маргинальных для администрации. Речь

[297] U.S. Treasury Press Release of July 9, 2020 // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055

[298] U.S. Federal Register. A Rule by the Industry and Security Bureau on July 22, 2020 // Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/22/2020-15827/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-existing-entries-on-the-entity-list

[299] См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf

[300] Executive Order 14034 of June 9, 2021 // Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/11/2021-12506/protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries

[301] Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon. *The National Interest.* 2016. N 2. P. 36–42.

[302] U.S. Strategic Approach to the People's Republic of China // The White House. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf

о трех законопроектах о санкциях за принудительные аборты и сбор человеческих органов в КНР.

Что касается России, то заметная часть законопроектов приходится на украинский конфликт и российско-украинские отношения. После начала Специальной военной операции (СВО) 24 февраля 2022 года в Сенате и в Палате представителей было предложено, как минимум, 35 законопроектов, которые были сконцентрированы на поддержке Украины и противодействию России. Два из них стали законами. Речь о разрыве нормальных торговых отношений с Москвой и о приостановке импорта энергоносителей из России. Непосредственно с СВО и новыми пакетами санкций связано еще несколько биллей. Три законопроекта предполагают внесение ЧВК «Вагнер» в список зарубежных террористических организаций, три – противодействие поддержке Донецкой и Луганской Народных Республик, два законопроекта касаются санкций в отношении покупателей российского золота (один из них стал законом), один – в отношении покупателей российской нефти, три – в отношении участников сделок с Россией в криптовалюте. Впрочем, еще до СВО украинская тематика была широко представлена в законопроектах. Девять законопроектов так или иначе касались ситуации на Донбассе. Косвенно связанными с украинским кризисом можно считать инициативы в отношении российских газопроводных проектов. Еще до СВО было внесено 22 законопроекта по газопроводному проекту «Северный поток – 2», причем два из них стали законами. Среди остальных тем – права человека, вмешательство в выборы, борьба с коррупцией в России. Тем не менее после начала СВО они отошли на второй план.

В целом действия администрации в отношении России идут значительно дальше принятых законов и соответствуют многим положениям вносимых законопроектов. Администрация активно применяет против России меры экспортного контроля, блокирующие финансовые санкции, секторальные санкции и иные ограничительные меры[303]. Впрочем, некоторые законопроекты Конгресса не находят отражения в действиях исполнительной власти. Например, последняя пока уклоняется от внесения России в список стран – спонсоров терроризма.

Интерес конгрессменов к Ирану значительно ниже в сравнении с Китаем и Россией. Законопроекты имеют свою специфику. Из 55 биллей 12 предполагают ограничение полномочий президента по возвращению к «иранской ядерной сделке». Практически все они внесены республиканцами, которые последовательно выступали против согла-

[303] Тимофеев И.Н. Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 4. С. 136–152

шения. Республиканцы выдвигали законопроекты об ужесточении санкций по таким темам, как поставки вооружений в Иран, выборы и права человека в этой стране, иранское присутствие в Афганистане. Республиканцев беспокоила и попытка ЕС создать независимый платежный механизм для осуществления гуманитарных транзакций с Ираном (*INSTEX*). В пяти законопроектах они настаивали на отмене остающихся исключений по иранским санкциям.

Ни один из биллей законом не стал. Три законопроекта, наоборот, предполагают смягчение санкций в отношении Ирана: один из них посвящен гуманитарным исключениям в связи с *COVID-19*, а два других – возвращению к ядерной сделке. Они внесены демократами и тоже не стали законами. Впрочем, у демократов и республиканцев по Ирану есть и совпадающие темы. В их числе – производство Ираном беспилотных аппаратов, дестабилизация Ирака, действия Корпуса стражей Иранской революции. Из 55 биллей законом стал лишь Консолидированный закон о бюджете 2019 г., в котором среди прочих пунктов выделялись средства на усиление принудительных мер во исполнение режима санкций в отношении Ирана. Радикально этот закон политику санкций не менял.

В целом по Ирану наблюдается двойственная картина. С одной стороны, сдерживание Ирана – в числе приоритетов и администрации[304] и Конгресса. С другой – расхождения по конкретным вопросам сильнее в сравнении с Китаем и Россией, особенно по «иранской ядерной сделке». Иранский случай также показывает значимость партийных расхождений. Из 55 законопроектов 39 было внесено республиканцами. Демократы внесли лишь шесть. Совместных законопроектов, спонсорами которых выступали и демократы, и республиканцы, было 10.

Доминирование республиканцев видно и в китайском случае. Из 103 биллей их авторству принадлежит 71. Демократы предложили лишь пять, тогда как законопроектов, в числе спонсоров которых были представители обеих партий, насчитывается 27. Подобное распределение закономерно с учетом того, что сдерживание КНР было ключевым приоритетом республиканской команды Д. Трампа и находило поддержку в рядах партии. В российском случае картина более сбалансированна. Из 99 биллей республиканцы предложили 41, а демократы 17. 41 билль выдвинут представителями обеих партий, то есть по России виден сдвиг в сторону межпартийного консенсуса.

[304] U.S. Treasury Iran Sanctions // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions

Партийная разбалансировка наблюдается в ряде других случаев. Например, все 9 законопроектов по Афганистану составлены только республиканцами. Климат и экология – проблематика исключительно демократов. По правам сексуальных меньшинств нет ни одного республиканского билля – они либо демократические, либо совместные. Семь из 10 принадлежат демократам или демократам совместно с независимыми, тогда как три предложены демократами, но в числе спонсоров есть и республиканцы.

Санкции в отношении Саудовской Аравии также предлагаются в основном демократами. Из 11 проектов ни одного не предложено только республиканцем: пять выдвинуто демократами, еще пять – демократами с участием республиканцев и лишь один – республиканцем с участием демократов. В тематике борьбы с терроризмом наблюдается большая доля республиканских биллей – шесть из 13. Семь остальных – совместные и ни одного демократического.

При этом по другим темам таких расхождений не прослеживается. Из 13 биллей по теме коррупции 12 являются совместными и лишь один принадлежит спонсору-демократу. Из 16 биллей по Турции межпартийными являются 14 и лишь один республиканским и один демократическим. По Венесуэле четыре проекта совместные и два принадлежат республиканцам.

Что касается Кубы, то здесь из 14 биллей три демократических и четыре республиканских. В подготовке остальных участвовали и республиканцы, и демократы. Интересно и то, что 9 из 11 проектов подразумевают ослабление, а не введение санкций – при том, что подобные предложения вообще являются редкостью. Из 539 законопроектов отмену или смягчение санкций предполагают лишь 18. Нет ни одного билля, предлагающего отменить или смягчить санкции в отношении КНР и России.

В целом республиканцы более активны в отношении новых законопроектов по санкциям. Из 539 законопроектов 229 принадлежат республиканцам (включая 2 билля совместно с независимыми) и 87 демократам (включая 8 совместно с независимыми). Остальные 223 законопроекта являются совместными инициативами республиканцев и демократов, а также независимых.

Данные показывают относительно низкую «выживаемость» законопроектов. Из 539 биллей законами стали лишь 20 (3,71%). Еще 47 (8,71%) прошли хотя бы одну палату Конгресса. Таким образом, частичную или полную поддержку получает лишь 12,42% законопроектов. Однако к этим цифрам следует относиться с осторожностью. В частности, 22 билля по «Северному потоку – 2» предлагали

приблизительно одинаковые меры и отличались лишь небольшими деталями. Тот факт, что они в итоге превратились в два закона, говорит об успехе прохождения темы как таковой. То же можно сказать, например, и о правах этнических меньшинств в КНР. 14 законопроектов в итоге свернулись в два закона. При этом есть ряд тем, по которым множество законопроектов не дало никаких законодательных результатов. Не был принят ни один из девяти законопроектов по Афганистану, ни один из семи по *COVID-19*, ни один из 10 по правам сексуальных меньшинств.

Почти все принятые законопроекты составлены и республиканцами, и демократами. Из 20 таких законопроектов только 1 предложен исключительно республиканцем и только 2 исключительно демократом. Как показывает опыт обсуждения санкций по «Северному потоку – 2», попаданию таких тем в проходной (успешный) законопроект может предшествовать множество сходных законопроектов, подготовленных демократами и республиканцами по отдельности или совместно.

Похожая картина наблюдается с законопроектами, прошедшими одну из палат. 37 из 47 выдвинуты демократами и республиканцами совместно. В остальных речь также о многосоставных законах, подобных Закону об оборонном бюджете или законам об ассигновании различных бюджетных сфер. Впрочем, исключения все же есть. Так, например, демократы пытались заблокировать решение Д. Трампа о выводе российских компаний из-под санкций по «плану Баркера». Проект прошел Палату представителей, но был заблокирован в Сенате. Такая же участь постигла и демократический билль о Защите диссидентов в Саудовской Аравии. Республиканцы со своей стороны провели через Сенат проект Закона об укреплении безопасности на Ближнем Востоке 2019 г., но он не прошел Палату представителей. Проект поправок о вознаграждении лиц, предоставляющих информацию об обходе санкций, получил поддержку в Палате представителей, но не прошел Сенат.

Распределение инструментов санкций, отраженных в законопроектах Конгресса, говорит в пользу их универсальности. В 225 случаях в качестве одной из мер прописывается блокировка активов. Другой популярный инструмент – визовые ограничения. В качестве самостоятельной меры они прописаны в 25 законопроектах, но в связке с другими мерами используются еще в 212 законопроектах. На деле число блокирующих и визовых санкций можно считать более высоким. В 51 случае предлагается использование санкций по Глобальному закону Магнитского. Последний подразумевает заморозку активов и визовые ограничения. То же касается и зако-

нопроектов, которые обязывают или дают полномочия президенту использовать санкции по *IEEPA* (41 случай).

Остаются в повестке и различные торговые санкции, то есть запреты на поставки или закупки определенных товаров. Среди различных мер они упоминаются в 59 биллях. Существуют и специфические меры, применимые к отдельным случаям. Среди них, например, предложения об ограничениях оборонного экспорта в Саудовскую Аравию, конфискация имущества заблокированных российских лиц или запрет на участие Турции в программе производства и эксплуатации истребителя *F-35*.

Проведенный анализ показывает, что в области политики санкций тематические приоритеты Конгресса и исполнительной власти во многом совпадают. Законодатели вносят в повестку новые, подчас экзотические темы. Тем не менее ядро приоритетов является общим для обеих ветвей власти. В то же время в подобном ядре выделяются свои особенности. Если по вопросу санкций против Китая или России приоритеты законодательной и исполнительной власти можно полагать совпадающими, то на иранском направлении заметна более серьезная оппозиция Конгресса и попытки ограничить полномочия президента по ряду вопросов. В рассматриваемый период такие попытки успехом не увенчались, хотя в прошлом Конгресс сумел создать «паутину законов», которая ограничивала маневр президента в отношениях с Ираном, в том числе по вопросу смягчения или отмены санкций. Сторонники теории сильного Конгресса базируют свои аргументы на случаях ярких расхождений подходов двух ветвей власти или открытого противодействия законодателей президенту. Проведенный анализ показывает, что такие случаи являются скорее исключением. Это также вряд ли означает слабость Конгресса. Скорее речь идет о сотрудничестве с администрацией по вопросам санкций как о нормальном и рутинном процессе и о соперничестве как об исключительных случаях-флуктуациях.

Данные демонстрируют наличие партийных расхождений по ряду вопросов, а также наличие тем, продвигаемых отдельными партиями. Республиканцы заявили о себе как о локомотиве антикитайских санкций, непримиримых противниках восстановления «иранской ядерной сделки», сторонниках санкций в отношении Афганистана и др. Демократы продвигают политику санкций в новые области, такие как климат, экология, права меньшинств. При этом значительная доля законопроектов все же готовится с участием представителей обеих партий. Именно они в большинстве своем становятся законами. В отличие от Китая, Россия является предметом большего консенсуса республиканцев и демократов.

По крайней мере, совместных законопроектов по антироссийским санкциям больше.

Инструментарий санкций во многом универсален. Блокировка активов, визовые санкции, торговые ограничения – типичные средства, предлагаемые Конгрессом. В ряде законопроектов предлагаются особые ограничительные меры для отдельных стран, такие как участие в совместных оборонных программах. Вместе с тем универсальные инструменты явно преобладают. Блокировка активов и визовые ограничения выделяются среди остальных мер. В целом это соответствует глобальной тенденции распространения «точечных» или «умных» санкций. В то же время торговые ограничения, широко применявшиеся в XX в., остаются частью санкционного арсенала.

Исследование показывает, что Конгрессу свойственна широкая палитра мнений как с точки зрения числа тем и приоритетов, так и с точки зрения отдельных деталей внутри этих тем. Нет сомнений в том, что Россия останется в числе ключевых целей политики санкций. Дальнейший сбор данных о политике Конгресса в области санкций сохраняет свою актуальность как с чисто научной, так и прикладной точки зрения.

Политика санкций США на уровне исполнительной власти[305]

Иван Тимофеев

Экономические санкции занимают все более заметное место в числе внешнеполитических инструментов современных государств. Наиболее активно их используют США[306], где сформировался разветвленный механизм их разработки и применения. Хотя роль Конгресса в политике ограничительных мер постепенно возрастает[307], ключевые рычаги сосредоточены в руках президента и его администрации. Применительно к институтам американской политики санкций накоплен определенный пласт литературы. А. Купер Дрюри провел масштабное исследование санкций в контексте института президентской власти[308]. Существуют работы о деятельности Минфина США – ключевого органа исполнительной власти в области применения ограничительных мер[309], а также о специфике экспортного контроля США[310]. Однако в целом число подобных работ несопоставимо

---

[305] Впервые опубликовано в журнале «Мировая экономика и международные отношения» 28.02.2022.
URL: https://www.imemo.ru/publications/periodical/meimo/archive/2022/3-t-66/usa-politics-and-society/an-executive-dimension-of-the-us-sanctions-policy

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

[307] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

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

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

[310] Bown C. *Export Controls: America's Other National Security Threat*. Peterson Institute for International Economics Working Paper. 2020. 21 p.

с объемом исследований эффективности санкций или отдельных кейсов их использования[311].

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

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

Ключевые понятия и дизайн исследования

Под санкциями будем понимать односторонние ограничительные меры, направленные на достижение политических целей страны-инициатора в отношениях со страной-целью или группой таких стран, а также для решения внешнеполитических задач по отдельным направлениям (нераспространение ОМУ, терроризм и др.).

[311] Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98;
Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. N 3. Pp. 86-108;
Jones L., Portela C. Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 2020. N 125. Pp. 39-60;
Nephew R. *The art of sanctions. A view from the field*. New York: Columbia University Press. 2018. 232 p.

Среди подобных мер используются запреты на финансовые транзакции, торговые ограничения, запреты на поставки технологий, визовые барьеры и др. Санкции являются односторонними тогда, когда они применяются странами или их коалициями в обход резолюций Совета Безопасности ООН[312].

Ограничительные меры могут быть направлены против отдельных лиц, организаций или секторов экономики, то есть являться таргетированными и секторальными. Использование таких санкций – один из трендов последних десятилетий[313]. Они приходят на смену всеобъемлющим торговым эмбарго, которые широко применялись в XX веке. В доктринальных документах США санкции рассматриваются как элемент сдерживания и ограничения потенциала соперников на международной арене[314]. Наряду со сдерживанием, в литературе выделяются такая функция как принуждение к смене политического курса. Еще одна функция – использование санкций для посылки политических сигналов[315].

Важной частью санкционного механизма является его правоприменение или принудительные меры (*enforcement*). Изначально они применялись против собственных граждан и организаций, однако сегодня все чаще используются властями США экстерриториально. В связи с подобными мерами возникло и понятие «вторичных санкций». Под ними понимаются ограничения, которые используются против лиц, осуществляющих транзакции с лицами, уже находящимися под санкциями, то есть речь идет о «санкциях за нарушение санкций»[316].

Для изучения «повседневности институтов» будет использован анализ событий или ивент-анализ. Источником изучения институтов политики санкций США в предлагаемом исследовании является База данных санкционных событий (БДСС) Российского совета

---

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

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

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

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

[316] Тимофеев И.Н. “Санкции за нарушение санкций”: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.

по международным делам (РСМД). База заполняется в ежедневном режиме по всем странам-инициаторам. Для целей нашего исследования из нее выделяется выборка событий, связанная с США. Далее мы рассмотрим распределение событий по отдельным институтам исполнительной власти, сопоставим их количество и качество.

Качество событий определяется, во-первых, характером события (положительные, отрицательные, нейтральные). Под положительными понимаются любые действия, которые смягчают или отменяют санкции, дают исключения для отдельных видов деятельности и т.п. Под отрицательными – действия, которые вводят или ужесточают санкции, предполагают те или иные принудительные меры. Нейтральные события – все то, что сводится к заявлениям, предупреждениям, резолюциям, проектам решений, но не становится реальным решением или правоприменительным действием. Данные виды событий кодируются в базе данных, соответственно, как 1, -1 и 0.

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

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

Политика санкций США: институциональная структура

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

а применительно к международным отношениям – Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (*IEEPA*) 1977 г.[317]

IEEPA связывает понятие чрезвычайного положения с любой новой (*unusual*) или чрезвычайной угрозой национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой находится за рубежом[318]. ЧП вводится применительно к конкретной угрозе. Иными словами, одновременно существует множество ЧП по разным вопросам. Президент может толковать чрезвычайную угрозу предельно широко. В число подобных угроз попадали такие разные события как выборы в Белоруссии, украинский кризис 2014 г., кибер-атаки, террористические угрозы, безопасность цепочек поставок в области телекоммуникаций и т.п. Одно ЧП может объединять в себе несколько проблем. Пример – недавний исполнительный указ Джо Байдена № 14024, в котором объявлялось ЧП в связи с «вредоносными действиями России за рубежом»[319].

Для противодействия чрезвычайным угрозам *IEEPA* наделяет президента полномочиями по запрету или регулированию широкого набора финансовых и торговых отношений с зарубежными странами, гражданами и организациями. Новацией стало ограничение действия ЧП одним годом, зафиксированное в *NEA*[320]. Однако оно носит формальный характер. Президент может продлевать его действие ежегодно. Согласно *IEEPA* президент также обязан раз в полгода отчитываться перед Конгрессом о работе по противодействию ЧП. Конгресс может отменить ЧП совместной резолюцией обеих палат[321]. Но подобных прецедентов в истории США не было. Документально чрезвычайное положение, как правило, фиксируется в виде исполнительного указа президента. Объявленное ЧП может уточняться, конкретизироваться и видоизменяться новыми указами. Так, например, ЧП по ситуации на Украине было зафиксировано

---

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

[318] International Emergency Economic Powers Act // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/congressional-report/110th-congress/senate-report/82

[319] Office of Foreign Assets Control // U.S. President. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf

[320] Public Law 94-412 // U.S. Congress. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf

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

в указе №13660 от 2014 г.[322], однако его положения расширялись в пяти дополнительных указах.

Полномочиями по введению санкций также обладает Конгресс. Он принимает законы, которые обязывают президента использовать *IEEPA* по тому или иному вопросу. Он также может давать полномочия или обязывать исполнительную власть вводить дополнительные санкции. В законах зачастую прописываются и формы отчетности Администрации перед Конгрессом по исполнению законодательства. Нередко Конгресс кодифицирует исполнительные указы президента, то есть превращает их в закон, в т.ч. внося в них поправки. Их единоличная отмена президентом в этом случае невозможна. Так, например, произошло с упомянутыми исполнительными указами по Украине, а также по кибер-безопасности[323].

На практике президент и его Администрация толкуют законодательство весьма широко. Администрация может проявлять рвение в исполнении законов или даже перевыполнять их, а может исполнять их формально. Так, например, Администрация Д. Трампа в 2020 г. объявила о более жестком применении закона *PEESA* 2019 г. в отношении трубопроводного проекта «Северный поток–2»[324], а Администрация Дж. Байдена в первые месяцы его пребывания у власти, наоборот, применяла этот и последующий закон *PEESCA* 2020 г. более умеренно[325].

Сроки исполнения законов вполне могут сдвигаться Администрацией. Например, закон *PL* 105-261 1998 г. обязывал Министерство обороны подготовить список «китайских коммунистических военных компаний» в течение 90 дней[326]. Но выполнено это требование было лишь через 22 года в 2020 г. на фоне обострения американо-китайских отношений[327]. Положения отдельных

[322] Executive Order 13660 of March 6, 2014 // U.S. President. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13660-blocking-property-certain-persons-contributing-the-situation-ukraine

[323] Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March, 2014 // U.S. Congress. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014D0145-20220901

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

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

[326] Storm Thurmond for National of U.S. Congress // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/105/plaws/publ261/PLAW-105publ261.pdf

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

законов могут использоваться гибко, что показывает, например, применение ст. 307 закона *PL* 102-182 (*CBW Act*) 1991 г.[328] применительно к «делу Скрипалей» и «делу Навального» в 2018–2021 гг. Президент исполнил закон, выбрав три из шести видов санкций. Однако по своему усмотрению интерпретировал требование запрета американским банкам кредитовать страну-нарушителя. Такой запрет в 2019 г. был распространен только на российские облигации, номинированные в иностранной валюте, хотя мог применить и более жесткие меры[329]. В 2021 г. запрет расширили на «рублевые» облигации на первичном рынке[330]. Но без всякой привязки к *CBW Act*, то есть Администрация использовала данный вид санкций по своему усмотрению. Существуют прецеденты открытой оппозиции исполнительной власти законопроектам, предлагаемых Конгрессом. Так произошло с законопроектом *DASKA*, который предусматривал «драконовские санкции» против России[331]. Его не поддержало Правовое управление Госдепартамента, посчитав его избыточным[332]. Иными словами, исполнительная власть обладает широким пространством для маневра как в инициативном использовании санкций, так и в исполнении законодательства и требований Конгресса.

В исполнительных указах президент делегирует исполнение своих «чрезвычайных экономических полномочий» отдельным федеральным ведомствам. В первую очередь выделяется «большая тройка» – Министерство финансов (Казначейство), Государственный департамент и Министерство торговли[333].

В руках Казначейства сосредоточены полномочия по применению финансовых санкций. Деятельность на данном направлении сконцентрирована в Управлении по борьбе с терроризмом и финан-

[328] H.R.3409 – 102nd Congress (1991-1992) // U.S. Congress.
URL: https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/3409/text

[329] Executive Order 13848 of September 12, 2018 // U.S. President.
URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13848-imposing-certain-sanctions-the-event-foreign-interference-united

[330] Executive Order 13883 of August 1, 2019 // U.S. Department of the Treasury.
URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13848-imposing-certain-sanctions-the-event-foreign-interference-united

[331] S.482 – 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress.
URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/482/text

[332] Timofeev I. Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai. 25.12.2019.
URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/

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

совой разведке. В его структуре действует Офис по контролю зарубежных активов (*OFAC*), который взаимодействует с двумя другими подразделениями – Офисом финансовой разведки и анализа, а также Офисом по проблемам терроризма и финансовых преступлений. *OFAC* занимается непосредственным администрированием финансовых санкций. В частности, он ведет списки лиц под санкциями. Наиболее известен «Список особо классифицированных лиц» (*SDN – Specially Designated Nationals and Blocked Persons List*). Гражданам и организациям США запрещены практически все экономические транзакции с его фигурантами. Кроме того, в ряде случаев запрет распространяется и на иностранцев. В числе других списков Минфина – список секторальных санкций (*Sectoral Sanctions Individuals List*). Они запрещают лишь отдельные транзакции с компаниями из тех или иных секторов экономики страны-цели. Относительно новый список – *CAPTA-List* или список организаций, в пользу которых банки США не могут открывать корреспондентские счета. Еще более новый список – «Санкции по меню» (*Menu Based Sanctions*). Данный список отражает применение законов, подразумевающих наличие «меню санкций», из которого исполнительная власть выбирает меры по своему усмотрению. Ограниченно используется и «Список зарубежных нарушителей режима санкций» (*Foreign Sanctions Evaders List*). Еще одна недавняя новация – «Список компаний китайского военно-промышленного комплекса» (*Chinese Military-Industrial Complex Companies List*). Компаниям из данного списка запрещены определенные операции на американском фондовом рынке. Важной функцией *OFAC* также является преследование (*enforcement*) нарушителей санкций. В числе его полномочий выдача общих и специальных лицензий, то есть отдельные исключения из режима санкций.

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

зарубежным организациям, которые могут использовать американскую продукцию в оборонных целях. Минторг также применяет штрафные меры за нарушение режима санкций.

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

С точки зрения ресурсного обеспечения профильных подразделений в «большой тройке» наблюдаются диспропорции. Так, по данным Счетной палаты США, объем финансирования *OFAC* Минфина США с 2014 по 2020 г. увеличился с 29,7 млн до 46,8 млн долл. Число сотрудников – со 163 до 204, при том, что количество доступных ставок было еще выше. Со 173 в 2014 г. оно выросло до 259 в 2020 г. Более скромно выглядят ресурсы *SPI* Госдепартамента. За тот же период они выросли с 2,3 до 3,2 млн. Число сотрудников даже сократилось – с 12 до 9. При том, что доступные ставки увеличились с 13 до 21 (данная тенденция, видимо, отражала общий дефицит кадров в Госдепартаменте в период президентства Д. Трампа). *BIS* Минторга имеет еще меньший бюджет. Он увеличился с 1,1 млн до 1,4 млн. Число сотрудников составило 9 человек и в 2020 г. было равно аналогичному показателю в 2014 г. Число ставок не менялось и составляло 10 единиц[334]. Иными словами, ресурсы *OFAC* значительно превосходят финансовое и кадровое обеспечение *SPI* и *BIS*, что может объясняться более частым применением финансовых санкций, а также большими объемами технической работы.

Наряду с «большой тройкой» в политике санкций играют роль и другие ведомства. В частности, Министерство юстиции осуществляет уголовное преследование нарушителей режима санкций. Правоприменительная практика в отношении нарушителей осуществляется также и финансовыми регуляторами: Комиссией по цен-

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

ным бумагам и биржам, Национальной администрацией кредитных союзов, Федеральной резервной системой, Комиссией по торговле товарными фьючерсами. Вопросы санкций так или иначе касаются деятельности Пентагона, Министерства энергетики и Министерства внутренней безопасности.

Рассмотрим специфику функционирования обозначенной институциональной системы на данных 2020 г.

Анализ

Президент США принимает ключевые решения по санкциям, а затем делегирует их исполнение органам исполнительной власти. Это объясняет относительно небольшое число событий, связанных с действиями главы государства в сравнении с его администрацией. В БСС за 2020 г. зафиксировано 50 событий. Их можно условно разделить на рутинные и уникальные.

К числу рутинных относятся продления режимов чрезвычайного положения по отдельным темам. В 2020 г. с пролонгацией режимов связано 33 события. Д. Трамп продлевал все действующие режимы чрезвычайных положений, в т.ч. объявленные его предшественниками. Фактически речь шла о 35 режимах (в двух эпизодах были приняты решения сразу по двум ЧП). Впрочем, отмена решений предшественников все-таки встречается за пределами наблюдаемого периода. Так, например, Дж. Байден отменил введенное Д. Трампом чрезвычайное положение по Международному уголовному суду (МУС). Указ Д. Трампа № 13928 от 11 июня 2020 г. грозил блокирующими и визовыми санкциями сотрудникам МУС в случае преследования американских граждан[335]. Однако Дж. Байден предпочел чрезвычайное положение отменить[336].

К числу уникальных событий принадлежат новые исполнительные указы. В рассматриваемый период насчитывалось девять таких событий. Три указа направлены против китайских телекоммуникационных компаний и были изданы во исполнение указа

[335] Blocking Property of Certain Persons Associated With the International Criminal Court // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court

[336] Executive Order on the Termination of Emergency with Respect to the International Court // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/07/2021-07239/termination-of-emergency-with-respect-to-the-international-criminal-court

№ 13873 от 15 мая 2019 г.[337] Все три указа ограничивали действие в США определенных компаний. Причем по одному указу было издано в отношении китайских электронных сервисов *WeChat* и *TikTok* (обе компании добились приостановки действия указов в федеральных судах первой инстанции и впоследствии указы были отменены Дж. Байденом[338]). Еще один указ (№ 13959 от 12 ноября 2020 г.) вводил новое чрезвычайное положение в связи с так называемыми «коммунистическими китайскими военными компаниями»[339]. Он запрещал доступ таким компаниям на американский фондовый рынок (Дж. Байден впоследствии модифицировал документ)[340]. Указ № 13936 во исполнение нового «Акта об автономии Гонконга 2020 г.» и более ранних законов вводил чрезвычайное положение и отменял торговые преференции в отношении Гонконга[341]. Указ 13953 фиксировал угрозу зависимости США от импорта минералов из КНР, но не предполагал санкций или чрезвычайного положения[342].

Другим важным приоритетом указов президента США стал Иран. В 2020 г. Д. Трамп подписал два указа. Указ № 13949 от 21 сентября 2020 г. определял санкции против поставщиков вооружений в Иран[343], а указ № 13902 от 10 января 2020 г. расширял секторальные санкции. Всего же за период президентства Д. Трампа было подписано пять указов в отношении Ирана[344].

---

[337] Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // U.S. Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain

[338] Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/11/2021-12506/protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries

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

[340] Executive Order 14024 of April 15, 2021 // OFAC.
URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/6626

[341] Executive Order 13936 of July 14, 2020 // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization

[342] Executive Order 13953 of September 30, 2020 // U.S. President.
URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13953-addressing-the-threat-the-domestic-supply-chain-from-reliance

[343] Executive Order 13949 of September 21, 2020 // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/23/2020-21160/blocking-property-of-certain-persons-with-respect-to-the-conventional-arms-activities-of-iran

[344] Executive Order 13902 of January 10, 2020 // U.S. Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00534/imposing-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran

Среди функциональных направлений в рассматриваемый период, наряду с упомянутым указом по МУС, был подписан Указ № 13926 «О продвижении свободы религии за рубежом»[345]. Он не фиксировал чрезвычайное положение, но предусматривал возможность санкций против нарушителей свободы религии.

Отдельный кластер событий – подписание президентом новых законов, предполагающих, среди прочего, использование санкций. В 2020 г. таких законов было подписано три: упомянутый «Акт об автономии Гонконга»[346], «Акт о политике прав человека в отношении уйгуров»[347] и «Акт Цезаря о поддержке гражданского населения Сирии»[348]. Интересная коллизия произошла с подписанием «Закона об оборонном бюджете 2021 г.»[349]. В американской законодательной практике распространены случаи включения в оборонный бюджет других законов, в т.ч. о санкциях. В их числе была, например, новая версия «Закона об энергетической безопасности Европы», подразумевавшая санкции против трубопровода «Северный поток–2». Д. Трамп наложил вето на закон из-за политически неприемлемых для него ограничений по строительству стены на границе с Мексикой и переименованием ряда военных баз США. Однако вето Д. Трампа было преодолено обеими палатами Конгресса и закон вступил в силу.

Два интересных события связаны с эпидемией *COVID-19*. 13 марта 2020 г. Д. Трамп подписал прокламацию, вводящую чрезвычайное положение в связи с эпидемией[350]. В тексте прокламации отсутствовало упоминание санкций, однако сам документ использовался в качестве базы для ограничительных мер. В частности, 10 апреля был подписан Меморандум о визовых санкциях в том случае, если зарубежные страны будут задерживать возвращение своих граждан из США[351].

---

[345] Executive Order 13926 of June 2, 2020 // U.S. Federal Register. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-12430/advancing-international-religious-freedom

[346] H.R.7440 – 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7440

[347] S.3744 – 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3744

[348] H.R.31 – 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/31/text

[349] H.R.6395 – 116th Congress (2019-2020) // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395

[350] Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak // U.S. President. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/

[351] Memorandum on Visa Sanctions // U.S. President. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-visa-sanctions/

Наконец, примечательным событием можно считать решение президента США об исключении Судана из списка стран-спонсоров терроризма[352]. Отмена санкций президентом является достаточно редким явлением. В 2020 г. оно было единственным позитивным эпизодом в числе 50 событий.

На уровне органов исполнительной власти санкционных событий насчитывается значительно большое. Лидером является Министерство финансов. За 2020 г. в БСС зафиксировано 186 событий. Из них 98 событий связано с введением блокирующих санкций и помещением тех или иных лиц или организаций в список *SDN*, то есть использование блокирующих санкций можно отнести к числу ключевых рутинных действий Минфина. В 2020 г. в *SDN* попало 386 физических, 330 юридических лиц, 174 морских и воздушных судов. Лишь одно событие связано с новым списком «санкций по меню», причем использовалось оно в комбинации с привычными блокирующими санкциями. В него была внесена одна организация – турецкая государственная структура, выступающая контрагентом России в закупках систем С-400[353].

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

Другое рутинное действие – финансовые штрафы за нарушение режима санкций. В 2020 г. таких прецедентов было 15 (в отношении 16 компаний), но эта цифра меняется год от года. Например, в 2019 г. таких случаев было 26, а в 2018 – лишь 7. Всего с 2009 г. Минфин США заключил более 200 соглашений о штрафах (*settlement agreements*)[354]. К рутинным действиям негативного характера (то есть устанавливающих или совершенствующих режимы санкций) следует добавить создание новых регламентов или внесение

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

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

[354] Тимофеев И.Н. “Санкции за нарушение санкций”: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.

поправок в существующие. В 2020 г. выделяется восемь таких событий.

В числе позитивных действий Минфина США можно выделить два типа событий. Первый – исключение из санкционных списков. В 2020 г. таких случаев было лишь 17, тогда как расширялись списки 98 раз. В числе исключенных, например, российские компаний ННК и ННК «Приморнефтепродукт», которые ранее были заблокированы из-за подозрений в поставках нефтепродуктов в КНДР[355]. Всего же за 2020 г. было исключено 63 физических, 79 юридических лиц и 8 судов. Второй тип позитивных событий – приостановка действия отдельных ограничений в форме общей лицензии или продления действия подобной лицензии. В 2020 г. зафиксировано 14 таких событий. Более редкие события – отмены штрафов или остановка расследования.

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

С действиями Госдепартамента в БСС связано 57 событий. Большая их часть отражает визовые ограничения – 26 эпизодов. Здесь речь только о тех визовых санкциях, которые использовались в качестве самостоятельной меры и публиковались Госдепартаментом. На деле таких решений может быть больше. В частности, визовые ограничения, как самостоятельная мера без привязки к блокированию активов, используется против лиц, подозреваемых в коррупционных связях и нарушениях прав человека. Всего такие ограничения применялись против 87 физических лиц. Так, например, в 2020 г. под визовые санкции попал глава Чеченской Республики Р.А. Кадыров[356]. Но по линии Минфина США он был внесен в *SDN* намного раньше – в 2017 г.[357]

---

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

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

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

Впрочем, в руках Госдепартамента есть и более серьезные ограничительные инструменты, предусмотренные отдельными режимами санкций. Например, в 2020 г. два раза расширялся список террористических организаций. Дважды расширялся список кубинских подсанкционных лиц. В отношении Кубы также ограничивалось авиасообщение и расширялся список объектов собственности, контролируемых правительством Кубы (в отношении такой собственности действуют отдельные ограничения). Дважды усиливались ограничения в отношении трубопроводного проекта «Северный поток–2». Применялись финансовые штрафы (например, компания *Airbus* обязалась выплатить 10 млн долл. за нарушение ограничений в области экспорта вооружений)[358]. Здесь же есть и позитивные события, хотя их намного меньше (шесть позитивных против 44 негативных и семи нейтральных): приостановка санкций (например, в отношении поставок электричества из Ирака в Иран), исключение из списка террористических организаций (например, Исламского движения Восточного Туркестана*), исключение из списка стран-спонсоров терроризма во исполнение решения президента США (Судан), отмена визовых ограничений (в отношении Ганы), отмена ограничений по тематике военного экспорта. Среди нейтральных событий – статистические отчеты, рекомендации, планы по смягчению санкций (в отношении Венесуэлы) и др.

В отношении Бюро промышленности и безопасности Минторга США в БСС зафиксировано 37 событий. Семь из них связано со «Списком организаций» (*Entity List*). Одно событие – с новым «Списком конечных потребителей военной продукции» (*MEU List*). Примечательно, что в *Entity List* за 2020 г. было внесено 254 зарубежных фирм, тогда как в *MEU List* – 103. Денежные штрафы против нарушителей режимов торговых санкций использовались, как минимум, дважды. Компания «Карл Цейс» заплатила всего 55 тыс. долл.[359], а «*Nordic Maritime*» – уже 31,4 млн долл.[360] Впрочем, это не самые высокие штрафы. Например, китайская *ZTE* в 2018 г. пришла к соглашению о штрафе в 1 млрд долл. за поставки товаров с американскими компонентами в Иран. Еще 400 млн компания

* Организация, деятельность которой запрещена в России.

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

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

[360] O'Kane M. BIS Imposes $31m Penalty on Nordic Maritime Plc // EU Sanctions. 03.09.2020. URL: https://www.europeansanctions.com/2020/09/bis-imposes-31m-penalty-on-nordic-maritime-plc/

обязалась предоставить на депозит, которые обнулялся бы в случае новых нарушений[361]. В числе других событий – появление новых регламентов и поправки к уже существующим. К позитивным событиям, как и в случае других ведомств, относятся выдачи лицензий или их продление. Вообще 2020 г. отличился явным креном в сторону Китая – 24 события из 37. Это связано с активной деятельностью администрации Д. Трампа по ограничениям в адрес китайских телекоммуникационных компаний.

Наконец, с деятельностью Министерства юстиции связано 42 события. Они представляют собой применение уголовного законодательства в адрес нарушителей режимов санкций. Зачастую речь идет о случаях преднамеренных нарушений. Они связаны с арестами, предъявлением обвинений, заключением под стражу, признанием вины обвиняемыми, конфискациями имущества и др. 37 из 42 событий – негативные. В их числе, например, действия Минюста по делу о попытке покупки в США турбины для предположительно российской компании, находящейся под санкциями[362]. Нейтральных событий – 4. В одном случае речь о руководстве по соблюдению режимов санкций. В трех случаях – о незавершенных расследованиях. Лишь одно позитивное событие связано с ходатайством прокурора США по Южному округу Нью-Йорка в Федеральный суд США Манхэттена о прекращении производства по делу Али Садра – мальтийского банкира иранского происхождения. Он был арестован еще в 2018 г. Более того, в марте 2020 г. он был признан виновным судом присяжных, в т.ч. в нарушении *IEEPA*. Однако затем выяснилось, что обвинение скрыло от суда ряд материалов дела. Приговор был отменен, а работники прокуратуры привлечены к дисциплинарной ответственности[363]. Впрочем, подобные события являются скорее исключением. В целом, действия Минюста грозят наиболее серьезными последствиями в сравнении с другими ведомствами, так как предполагают уголовное преследование. Большая часть событий

[361] McMillan B. and Schoorl J. Commerce Department Reaches New Settlement with China's ZTE to Suspend Denial Order // Baker Mckenzie. 07.06.2018.
URL: https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/commerce-department-reaches-new-settlement-with-chinas-zte-to-suspend-denial-order/

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

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

в 2020 г. связана с Ираном (19 из 42). Затем следует КНР (семь), КНДР (четыре), Венесуэла (три), Россия (два).

***

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

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

Проведенный анализ, конечно, имеет свои ограничения. Во-первых, рассмотрен всего лишь один год. Предыдущие исследования показывают[364], что число событий год от года может меняться, хотя это и не означает смену ведомственного функционала. Во-вторых,

[364] Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U. S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. N 3. Pp. 86-108.

события имеют разное воздействие на лица, организации и страны под санкциями. БСС подобную разницу не учитывает, а частота событий не всегда может адекватно отразить закономерности. Вместе с тем, определение «весов» событий представляется весьма трудной методологической задачей. Например, формально штраф является более мягкой мерой, чем блокирующие санкции. Но блокирование мелкой фирмы несопоставимо с миллиардным штрафом против крупной компании. В-третьих, БСС может попросту пропускать отдельные события. Высокий уровень прозрачности принятия решений в США позволяет сводить число таких пропусков к минимуму. Однако они неизбежны с учетом того, что изучается «микроуровень», который состоит из большого числа событий. Дальнейшее направление исследования – сбор новых данных, а также изучение «микроуровня» политики санкций на уровне Конгресса и органов судебной власти США.

Тарифные санкции: новое блюдо в меню принуждения[365]

Анастасия Лихачева

Дональд Трамп не просто всколыхнул рынки и мировую экономику массовой раздачей тарифов и анонсами торговых сделок века, но и внедрил в американскую внешнеполитическую практику новый инструмент – тарифные санкции. Попытки разложить происходящее в старых терминах тарифных войн и санкционного давления – даже времен первого срока Трампа – оказываются несостоятельны. Под новым термином предлагается понимать внешнеполитический инструмент принуждения через тарифное воздействие на торговый баланс.

Любому экономисту известно, что тарифные дубинки не отличаются эффективностью. И масштаб их применения как раз свидетельствует о том, что они призваны решать не чисто экономические задачи. Они нацелены на изменение правил игры, которые США стали считать для себя невыгодными. Задача – ослабление конкурентов через рост неопределенности и принуждение других стран к обеспечению американских национальных интересов – поощрение американского производства и экспорта. Свободная торговля официально деклассирована в иерархии американских ценностей в пользу торговли свободной Америки. И здесь тарифы становятся санкциями, но, действительно, новыми.

Новый феномен: тарифные санкции

Традиционно санкции и тарифную политику относят к разным инструментам принуждения. И до 2025 г. эти два инструмента существовали в разных корзинах. Санкции – во внешнеполитической, выстроенной вокруг проблематики национальной и международной безопасности. Тарифы – во внешнеэкономической, которая вращается вокруг конкретных экономических показателей торго-

[365] Впервые опубликовано на сайте журнала «Россия в глобальной политике» 27.05.2025. URL: https://globalaffairs.ru/articles/tarifnye-sankczii-lihacheva/

вого баланса. Такое разделение было связано не только с разными органами власти, обеспечивающими функционирование санкций и тарифов, но и с разными уровнями международной деятельности, на который они влияли.

Односторонние санкции – внешнеполитический инструмент, пусть и с экономическими эффектами. Его главная цель – изменение политического поведения других государств или решение внутренних политических задач страны / объединения стран-санкционеров. Соответственно, система координат введения, поддержания и ослабления санкционных режимов жестко привязана к тематике и терминологии национальной и международной безопасности. Это объясняет и серьезные сложности с ослаблением санкционных режимов – нужна убедительная аргументация, что те или иные вызовы безопасности, из-за которых санкции были введены, теперь нивелированы.

Тарифная политика – гибкий инструмент, направленный на быструю корректировку экономической конъюнктуры для национальных производителей, экспортеров и импортеров. Торговые переговоры также могут идти долго, но система аргументации в них выстроена вокруг конкретных экономических эффектов тех или иных мер тарифного регулирования. Связь любой национальной экономики с мировой априори предполагает гибкость тарифных инструментов, не говоря о нормах ГАТТ и ВТО, которые десятилетиями формировали культуру «цивилизованного» отстаивания интересов через инструменты разрешения торговых споров.

Однако с самого начала второго президентства Дональда Трампа мы видим намеренное смешивание двух инструментов. С учетом риторики президента и его администрации представляется уместным говорить о новом феномене – тарифных санкциях. Под этим термином мы понимаем внешнеполитический инструмент принуждения через тарифное воздействие на торговый баланс между страной-санкционером и страной – объектом санкций. Таким образом, новый инструмент представляет собой гибрид внешнеполитических санкций и тарифной политики.

Их близкий и брутальный родственник – эмбарго, но в новых обстоятельствах мы видим намеренный перевод тарифной политики в санкционную плоскость. Декларируемой целью становится не ограничение доступа того или иного государства к конкретному товару или услуге, чтобы его ослабить, а увеличение национальных экономических выгод от международной торговли как фундамент национальной безопасности.

Иными словами, экономическая безопасность трактуется как приоритетная часть национальной безопасности, в связи с чем

инструменты ее обеспечения все больше носят не экономический, а политический характер. Происходит сверхбыстрая секьюритизация внешнеторговой политики.

Администрация Трампа заявляет сразу несколько задач: сократить дефицит торгового баланса, расширить промышленное производство на территории США, создать новые рабочие места, снизить зависимость от поставок из-за рубежа (прежде всего, Китая). Уже ясно, что первые две проблемы понимаются Трампом не только в финансовых терминах, но и в социально-политических, непосредственно связаны с такими понятиями, как «статус», «влияние», «сила». Однако большая задача куда шире.

Новое качество санкционной политики

Вплоть до конца 2024 г. санкционная политика США, в авангарде которой были антироссийские программы, работала на совершенствование кодификации и обеспечение необратимости санкций, направляла максимально последовательные и всеобъемлющие сигналы о «токсичности» юрисдикции и неотвратимости дальнейшего исключения России и российских экономических агентов из мировой экономической системы. Последовательность, долгосрочность, неотменяемость были в приоритете.

Ключевые особенности трамповской новации, тарифных санкций – упор на простоту принятия решений, высокий динамизм и приглашение к немедленным переговорам по их пересмотру. Все три параметра контрастируют с антироссийскими санкциями США, введенными с 2018 г. (*CAATSA*) и особенно с 2022 г., как флагманскими санкционными программами Вашингтона. На них равнялись ЕС, Великобритания и другие страны-санкционеры.

Администрация Трампа делает все, чтобы ограничить решения о тарифных санкциях полем исполнительной власти и в целом снизить роль вашингтонской бюрократии в процессе их разработки и имплементации (через инструменты чрезвычайного положения, исполнительные указы). Более того, и президент, и его представители сразу приглашают к их пересмотру в рамках новых торговых сделок и оперируют критерием новых торговых переговоров как маркером успешности тарифной политики. Наконец, даже на дистанции в несколько месяцев Соединенные Штаты демонстрируют готовность к их быстрому снятию или резкому увеличению. Ранее такой напор наблюдался только в ходе антироссийского санкционного цунами в 2022 г. Сейчас картина близка к тому, что США пытаются «избить море», то есть санкционировать миро-

вую торговую систему за то, что она стала плохо работать на них самих.

Перспективы тарифных санкций

Инструментальные изменения имеют прямые последствия для других стран, и далеко не только внешнеторговые. Можно ожидать, что попытка избавиться от тарифных санкций только финансовыми маневрами к успеху не приведет, США станут вынуждать страны не просто закупать те или иные американские товары на большую сумму, а менять свою роль в цепочках добавленной стоимости, включаться в стратегические экономические и технологические проекты с участием американских компаний, перенастраивать торговлю критическими товарами и услугами в пользу американских поставщиков.

Насколько тарифные санкции окажутся результативными, сказать сложно, однако опыт санкционных исследований подсказывает некоторые идеи. Во-первых, американские санкции гораздо эффективнее против американских союзников, чем против соперников – в силу большей взаимосвязанности первых с американской экономикой. Во-вторых, инструменты политического принуждения работают относительно слабо без военного подкрепления. Их воздействие тем меньше, чем больше у подсанкционных стран альтернатив. Сейчас поставщиком таких альтернатив будет стремиться стать Китай. В-третьих, классический контрсанкционный инструмент – опора на внутренние ресурсы, тоже никуда не денется, и мы увидим рост государственной тревожности, то есть большую ценность всех видов суверенитета – от гранд-сюжетов (ВПК, продовольствие, энергетика), до финансовых, фармацевтических и цифровых. В этом смысле международная торговля товарами как мотор глобализации и дальше будет затухать.

Если говорить о России, то по состоянию на начало мая 2025 г. она не попала под тарифные санкции американской администрации. Но заявленная логика исключения (как страны, находящейся под санкциями) выглядит не до конца убедительной: другие страны, чьи компании и даже отдельные сектора экономики находятся под американскими санкциями, в новых списках есть. Скорее происходящее можно считать тактическим маневром, тем более что угрозы «500-процентных тарифов для стран, покупающих у России нефть» (или что угодно еще) уже звучат в вашингтонской риторике как возможное развитие событий в случае провала попы-

ток украинского урегулирования[366]. Эту паузу можно использовать во благо: улавливая те возможности, которые американская «порка» мировой торговли дает крупным странам-экспортерам, к числу которых относится и Россия. А в санкционных цунами, которые теперь могут стать тарифными, у России есть явное конкурентное преимущество – опыт последних трех лет.

[366] Ливен А. «В текущем конфликте, если какая-то из сторон и потерпит поражение, то это точно будет не Россия» // Россия в глобальной политике. 26.05.2025. URL: https://globalaffairs.ru/articles/porazhenie-liven/

РАЗДЕЛ 3. ПОЛИТИКА САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

Три года стресс-теста: промежуточные итоги для России[367]

Иван Тимофеев

Переговоры Владимира Путина и Дональда Трампа ознаменовали движение в сторону разрешения украинского конфликта. Результаты пока неочевидны. Откат назад может произойти в любой момент – слишком велик набор накопившихся проблем. Тяжелое наследие дефектов европейской системы безопасности будет оказывать влияние на перспективы нормализации еще долгое время. Однако окно возможностей для достижения мира пока открыто. Мотивация использовать такие возможности в свою очередь может определяться характером промежуточных итогов конфликта, которые Россия получила к настоящему времени, и теми перспективами, которые встают перед сторонами переговоров в случае продолжения военных действий.

Среди ключевых итогов явно выделяется сам факт готовности России применять силу для отстаивания своих интересов в Европе. На протяжении тридцати лет после окончания холодной войны силовой потенциал для защиты Россией своих позиций мало кем воспринимался всерьез. Специальная военная операция стала настоящим разрывом шаблона. Она показала, что отношения с Западом по вопросам безопасности завязались в такой узел, развязка которого, по крайней мере с российской точки зрения, не оставляла других возможностей. Стало очевидно, что применение силы и масштабный конфликт в Европе – реально существующая возможность, а значит, требования и озабоченности Москвы нельзя просто так замотать общими фразами и заверениями. Ради отстаивания своих принципиальных интересов в области безопасности Россия готова идти на большие потери и риски. Дальнейшего отступления, даже при условии сохранения лица, не будет.

В области дипломатии существенным итогом стало отсутствие каких-либо заметных коалиций против России с участием незапад-

[367] Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 19.03.2025. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tri-goda-stress-testa/

ных стран. Консолидация самого Запада на антироссийской основе не привела к включению в подобную коалицию других игроков. Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и другие страны дистанцировались от политики санкций. Хотя бизнес в этих странах опасается вторичных санкций США и не всегда готов работать с Россией, правительства данных стран уклонились от антироссийских ограничительных мер. Торговля со многими странами мирового большинства выросла в разы. Они не стали занимать и пророссийскую позицию. Единый антизападный фронт также не сформировался. Однако вопросы о диверсификации мировых финансов, торговли и политических институтов на мировой арене стали восприниматься гораздо серьезнее. В конечном итоге устойчивость самой западной коалиции стала давать сбои.

Новая администрация США осознала, по всей видимости, тупиковость конфликта и пошла на превентивные действия с целью его завершения. В числе дипломатических промежуточных итогов – способность Москвы сдерживать эскалацию в области военной поддержки Украины. Достаточно долго Москве не удавалось остановить сдвиг красных линий, в том числе в вопросе номенклатуры поставляемых Украине вооружений. Такие поставки становились все более масштабными, а вооружения – все более дальнобойными и смертоносными. Изменение ядерной доктрины России и применение в боевых условиях новой ракеты средней дальности в неядерном оснащении послужили важным сигналом сдерживания возможного массированного применения Украиной западных крылатых ракет и иных систем.

Другим важным итогом стала сама возможность вести масштабный конфликт с достаточно крупным противником, получающим масштабную западную помощь в виде вооружений, разведки и финансирования. Отечественная оборонная промышленность сумела обеспечить высокий темп и размах боевых действий, достаточно быстро адаптироваться к новым вызовам революции в военном деле, в том числе в области производства и применения беспилотных систем. Одновременно Москва смогла сохранить, по сути, экспедиционный характер военных действий, избегая масштабной мобилизации, опираясь на добровольцев и контрактников. Способность вести крупную и долговременную военную операцию силами профессиональной, а не призывной армии – важнейший промежуточный итог.

Здесь же следует отметить устойчивость российской экономики в условиях противостояния с коллективным Западом. Высокий уровень интеграции России в глобальную экономику, центральное место в которой занимают именно западные цепочки поставок, финансо-

вые институты и правила игры, создавал серьезные риски на случай масштабных западных санкций. Подобные санкции последовали сразу после начала СВО, а затем постоянно наращивались. В отношении России задействованы практически все инструменты политики санкций, включая блокирующие финансовые санкции, экспортный контроль, запреты на импорт и многое другое.

Российские партнеры из числа дружественных стран столкнулись с реальным риском вторичных санкций. Тем не менее Россия сумела избежать сколько-нибудь заметного финансового или экономического кризиса. Очевидно, что экономика понесла потери и ущерб. Его ощутили на себе и граждане страны. Но перестройка хозяйства, рынков сбыта и источников импорта произошла по историческим меркам феноменально быстро.

Помимо экономики высокую устойчивость продемонстрировала и политическая система. Надежды противников России на скорую «смену режима» и раскол элит не оправдались. Ее не смогли дестабилизировать ни идейные противники, ни наиболее радикальные сторонники. Она пошла на неизбежные в военных условиях ужесточения существующего порядка, но избежала скатывания в тоталитарный вариант с избыточным и демотивирующим контролем. Устойчивость к экстремальным условиям показало и общество. Первоначальная растерянность быстро сменилась адаптацией. Высокая человеческая цена военных действий, экономические вызовы (в том числе инфляция), выход из привычных условий последних тридцати лет к каким-либо дезинтеграционным процессам не привели. В обществе сохраняется разное отношение к конфликту, но критической линией размежевания оно все же не стало.

Непосредственный военный результат – истощение военного потенциала Украины даже с учетом масштабных западных поставок, сковывание возможных контрударов противника, контроль ряда стратегически важных пунктов. Судя по всему, Москва воспринимает перспективу дальнейших боевых действий как реальный сценарий, для реализации которого в случае необходимости есть материальные возможности.

При этом военная и политическая отдача от затягивания конфликта может быть ограниченной. Продолжение боевых действий будет иметь смысл в том случае, если ключевые требования России, положенные в основу переговоров в Стамбуле еще в 2022 г., не будут выполнены.

Однако и в новой администрации в США есть понимание того, что дальнейшее затягивание боевых действий чревато рисками. Помимо возможного развития российского наступления, здесь

и вопрос дальнейшего истощения военных запасов, и огромные финансовые затраты без каких-либо внятных перспектив нанести России поражение. В конечном итоге достигнутые результаты и имеющиеся ограничения создают стимул для Вашингтона и Москвы к обсуждению возможного мира. В то же время обе стороны все же обладают материальными возможностями для дальнейшего противостояния. В сухом остатке за стол переговоров сели игроки, каждый из которых обладает по-своему сильной позицией и не ведет диалог в роли слабого. У каждого есть понимание своих интересов и каждый готов обсуждать их. Похоже, что с таким настроем Россия и США вступают в переговоры впервые за очень долгое время.

Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля[368]

Иван Тимофеев

Западная блокада открывает новую страницу истории российской экономики. После начала специальной военной операции на Украине Россия столкнулась с беспрецедентным санкционным давлением со стороны западных стран. Ограничительные меры коснулись ключевых секторов российской экономики, включая финансы, энергетику, черную металлургию, добывающий сектор, электронику и машиностроение, транспорт.

Задействованы практически все возможные инструменты, в том числе блокирующие финансовые санкции, запреты на инвестиции, контроль экспорта и импорта, транспортная блокада, визовые ограничения и т.п. Официальные правительственные ограничения сочетаются с корпоративными бойкотами большого числа зарубежных компаний или по меньшей мере приостановкой их деятельности в России.

За несколько недель набор санкций против России стал сравним с объемом, который Иран получил за четыре десятилетия. Со времен окончания холодной войны мировой опыт политики санкций не знал столь кардинального применения ограничительных мер против крупной мировой державы. В истории самой России близким прецедентом является лишь блокада времен Гражданской войны 1918–1920 годов. Уникальным можно считать и уровень консолидации политики государств – инициаторов санкций. Если до февраля 2022 г. можно было говорить о разноскоростном режиме мер против России, с явно выделяющимся лидерством США и отставанием ЕС[369], то сейчас их усилия в высокой степени синхронизированы.

Вместе с тем возникает вопрос – насколько эффективны вводимые меры? Можно ли говорить об их успехе или неудаче с точки зрения целей инициаторов? В чем именно удалось добиться резуль-

[368] Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» 01.07.2022. URL: https://globalaffairs.ru/articles/somnitelnaya-effektivnost/

[369] Timofeev I. *Policy of Sanctions in Russia-EU Relations. The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*. London: Routledge. 2021. Pp. 252-262.

татов, а в чем их усилия оказались тщетными? Почему санкции против России после 24 февраля 2022 г. можно считать эффективными или неэффективными? Поставленные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи.

Ключевой тезис состоит в том, что санкции оказались неэффективными с точки зрения немедленного достижения основной цели ограничительных мер как инструмента внешней политики – смены российского политического курса. Соединенные Штаты, Европейский союз и другие инициаторы не смогли одномоментно сокрушить российскую экономику. Однако ущерб обещает быть существенным. Кроме того, инициаторам с большой вероятностью удастся повлиять на поведение зарубежных контрагентов России. Им придется принимать во внимание новые режимы, опасаясь вторичных санкций, административного или даже уголовного преследования. Подобные риски актуальны и для компаний из дружественных России стран: на политическом уровне их правительства могут не присоединяться к курсу Запада, но отдельные компании вынуждены соблюдать осторожность или вообще сворачивать партнерство с Россией.

Тем не менее у Москвы остается пространство для маневра. Российскому правительству удалось сохранить финансовую стабильность, в т.ч. благодаря заранее принятым мерам по созданию суверенной финансовой инфраструктуры. Процесс переброски экспорта на новые рынки обещает быть болезненным и долгим. Но по крайней мере для реализации есть время. Замещение импорта будет сложным в целом ряде высокотехнологичных отраслей. Но в других секторах оно вполне возможно и будет набирать обороты. Ключевым условием для снижения издержек станет создание альтернативных каналов финансовых транзакций с зарубежными странами. Здесь ключевой может оказаться роль китайского юаня. У Китая появляется шанс существенно упрочить положение в качестве альтернативного мирового финансового центра.

Эффективность санкций: одна или несколько?

Санкции представляют собой различные ограничительные меры экономического характера, направленные на решение политических задач. Классические исследования выделяли в качестве главной задачи влияние на политический курс страны-мишени. Причем речь могла идти как об относительно локальных политических проблемах (например, освобождение политических заключенных), так и о более амбициозных целях. В числе последних – смена политического режима, принуждение к прекращению боевых дей-

ствий, пересмотру границ и т.п. К числу значимых целей относится и ограничение потенциала соперников и их доступа к тем или иным вооружениям, технологиям, оборудованию, необходимому для реализации военных программ, проектов двойного назначения и так далее[370]. Закономерно, что базовым критерием эффективности санкций стала степень достижения поставленных политических задач. Если страна-мишень частично или полностью сменила курс или же не смогла реализовать свои планы в результате введенных санкций, то они эффективны. Если такой смены не произошло, эффективность можно считать низкой или даже нулевой.

Подобная трактовка привела к неутешительному выводу о том, что в XX в. большая часть санкций оказалась неэффективной[371]. Проводились исследования о факторах, влияющих на успех или неудачу. Например, в числе факторов успеха выявлены объем ущерба экономике страны-цели и характер санкционной коалиции, в т.ч. ее опора на решения международных институтов[372]. Появилось понятие санкционного парадокса, когда санкции против союзников значительно чаще приводили к смене политического курса, чем санкции против противников[373]. В большинстве успешных случаев санкции срабатывали еще до применения[374]. Тогда можно было говорить об успехе сигнальной функции санкций.

С учетом распространения в XXI в. «умных» санкций эффективность ограничений в классическом смысле сложнее оценить[375]. Целью таких санкций стали отдельные физические или юридические лица, причастные к тем или иным политическим проблемам – терроризму, поддержке какого-то политического режима, производству ОМУ и т.п. Методологическая проблема состояла в том, что оценить смену поведения отдельного лица сложнее, чем изменение политического курса страны. По крайней мере, здесь требуются иные критерии «поведения», так как отдельные лица, компании и организации

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

[371] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. Pp. 90-136.

[372] Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98.

[373] Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.

[374] Drezner D. The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*. 2003. Vol. 57. Pp. 644-659.

[375] Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. N 4. Pp. 755-764.

отличаются по своей природе от государств. Впрочем, «умные» санкции в основной массе привязаны к политике в отношении конкретной страны, такой как Иран, КНДР, Китай или Россия. Поэтому смена инструментария все же оставляла возможность для сохранения базового критерия эффективности в виде смены политического курса. Опыт санкций против Ирана показал, что «умные» ограничения в принципе могут способствовать политическим уступкам[376], хотя подобную эффективность трудно считать абсолютной, учитывая возможности адресатов адаптироваться к ним[377].

Эффективность санкций можно рассматривать и с точки зрения ущерба для страны-мишени. Например, ограничительные меры способны приводить к сокращению торговых связей[378], кризису банковской системы[379], снижению инвестиций, росту коррупции и проблемам в государственном управлении[380], падению показателей компаний в стратегических отраслях[381]. Иными словами, они повышают издержки проводимой политики и делают санкции осмысленными для инициаторов даже в том случае, если адресаты не меняют политического курса. Он попросту становится более затратным.

Кроме того, санкции могут использоваться для решения внутриполитических задач в странах-инициаторах. Так, например, санкции стали удобным инструментом в руках Конгресса США для укрепления своей роли в американском внешнеполитическом процессе[382] или с целью поддержки президентских рейтингов[383]. Оценка эффективности в данном случае будет зависеть от целей, которые отдельные игроки ставят внутри своей страны.

Режимы ограничительных мер могут оставить непоколебимым политический курс государства-мишени. Но они же способны фундаментально повлиять на поведение бизнеса в работе с такими

[376] Nephew R. *The art of sanctions. A view from the field*. New York: Columbia University Press. 2018. 232 p.

[377] Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и Санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // Азия и Африка сегодня. 2019. № 7. С. 24-31.

[378] Hinz J. The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity. *Kiel Working Paper*. 2017. N 2093. 25 p.

[379] Hatipoglu E., Peksen D. Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies. *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. N 2. Pp. 171-189.

[380] Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare*. Centre for a New American Security Report. 2016. 78 p.

[381] Ahn D., Ludema R. *The Sward and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions*. CESIFO Working Papers. 2019. N 7620. 41 p.

[382] Vickery P. Trumping Congress. *Texas Law Review*. 2019. Vol. 97. Pp. 1309-1333.

[383] Whang T. Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States. *International Studies Quarterly*. 2011. Vol. 55. Pp. 787-801.

странами. Угроза вторичных санкций, то есть заморозка активов за транзакции с ранее заблокированными лицами и организациями, а также риски административного и даже уголовного преследования заставляют бизнес уклоняться от работы с персонами и юрисдикциями, подвергшимися санкциям. Значительная часть компаний, обложенных штрафами Минфина США, не повторяет нарушений в будущем и сотрудничает с американскими властями[384]. Особенно уязвимо положение банков, которые проводят большое число транзакций и сталкиваются с более высокими рисками нарушений режима[385]. Событийный анализ санкций против банков выявил серьезный урон, понесенный оштрафованными банками, но слабое влияние на поведение других финансовых компаний[386]. Однако другое исследование показало, что влияние на банки, избежавшие санкций, все же существует – они изменяют работу так же, как и оштрафованные компании[387]. Сходные результаты показывали более ранние разработки[388].

Особенно это свойственно компаниям, которые ведут международную деятельность, используют в расчетах американский доллар или валюты стран-инициаторов, а также опираются в своей работе на их технологии, программное обеспечение или патенты. В конечном итоге бизнес сам берет на себя функции надзора, отсекая даже те сделки с санкционными юрисдикциями, которые могут не подпадать под режимы ограничительных мер.

Санкции против России: «вегетарианский этап»

Современный этап санкций против России можно отсчитывать с принятия Конгрессом США закона Магнитского 2012 г., который позволял Белому дому вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении российских лиц и организаций, причастных

[384] Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. N 3. Pp. 86-108.

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

[386] Hundt S., Horsch A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value on International Banks: The Case of Iran. *Review of Middle East Economics and Finance*. 2018. Vol. 14. N 3. Pp. 1-13.

[387] Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F., Stefanelli V. The Spillover Effect of Enforcement Actions on Bank Risk-Taking. *Journal of Banking and Finance*. 2018. Vol. 91. Pp. 146-159.

[388] Gabbi G., Tanzi P.M., Nadotti L. Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 2011. Vol. 19. N 1. Pp. 58-74.

к нарушению прав человека и коррупции[389]. Каких-либо заметных последствий для экономики России этот закон не имел: блокирования группы чиновников рынок попросту не заметил. Более того, эффективность с точки зрения продвижения демократии и прав человека в их американской трактовке можно считать отрицательной. Закон вызвал резкую реакцию Москвы и привел к последствиям, прямо противоположным ожидаемым. Был принят так называемый «закон Димы Яковлева», последующие редакции которого, в числе прочего, включили в себя нормы об «иностранных агентах»[390].

Впрочем, серьезно на повестке дня вопрос об эффективности возник в 2014 г., когда Россия столкнулась с более обширным набором ограничений. Заметную проблему представляли секторальные санкции США[391], ЕС[392] и ряда их союзников. Они запрещали долгосрочное кредитование нескольких ведущих российских банков, энергетических и оборонных компаний. Ограничивалось финансирование, предоставление товаров, технологий и услуг для российских проектов нефтедобычи в Арктике. Вводился экспортный контроль по ряду категорий товаров двойного назначения. Против ряда российских лиц и организаций использованы блокирующие санкции[393]. Крупный бизнес в 2014 г. они практически не затронули. Вместе с тем введение ограничений совпало с падением цен на энергоносители, и роль принятых мер в ущербе российской экономике вычленить в тот период непросто, однако, по всей видимости, они усилили негативное влияние конъюнктуры на товарных рынках[394]. В последующие годы санк-

[389] Public Law 112-208 // U.S. Congress. 14.12.2012.
URL: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/text

[390] Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 № 272-ФЗ // Консультант Плюс. 28.12.2012.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/

[391] Directive 1 and 2 Pursuant to EO 13662 // U.S. Department of the Treasury. 16.07.2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8681/download?inline;
Directive 4 Under Executive Order 13662 // U.S. Department of the Treasury. 12.09.2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive4.pdf

[392] Council Decision 2014/512/CFSP // Council of the European Union. 31.07.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20210714

[393] Executive Order 13661 // U.S. President. 16.03.2014. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/19/2014-06141/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine;
Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the European Unioin. 17.03.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20210316

[394] Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5-35.

ции нанесли урон торговле России с Евросоюзом[395] и Соединенными Штатами[396].

Информационный шум вокруг санкционной тематики существенно вырос на фоне скандала в связи с вмешательством в американские выборы. Конгресс США кодифицировал ранее введенные ограничения против России в законе *CAATSA* (ряд законов о санкциях против РФ по украинскому вопросу был введен еще раньше)[397]. Теперь администрация должна была согласовывать с Конгрессом исключения из санкционных списков даже отдельных российских лиц и компаний. Вводились и новые механизмы. Среди них, например, вторичные санкции против лиц из третьих стран за покупку российских вооружений. По проблеме вмешательства в выборы Белый дом также создал ряд правовых механизмов, позволяющих усугублять санкции, хотя широко их и не применял[398].

Большой резонанс возник в связи с «делом Скрипалей», а затем и «делом Навального», когда власти Великобритании, Европейского союза и Соединенных Штатов обвинили Россию в применении нервно-паралитических агентов и ввели санкции. Со стороны ЕС и Великобритании их можно было считать символическими. Наиболее решительные шаги предприняли США, введя, среди прочего, некоторые ограничения на покупку российских долговых бумаг на первичном рынке, номинированных в иностранной валюте[399]. Но даже такие ограничения носили скорее номинальный характер. С 2017 г. рынки периодически будоражили новости из Конгресса, предлагавшего законопроекты о «драконовских санкциях» в отношении России, такие как *DASKA* или *DETER*. Однако развития они так и не получили. *DASKA* вообще была раскритикована администрацией за избыточность и трудную выполнимость предлагаемых мер[400].

---

[395] Fritsz O., Christen E., Sinabell F., Hinz J. *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies. 2017. 57 p.

[396] Moret E., Giumelli F., Bastiat-Jarosz D. *Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US*. Geneva International Sanctions Network. 2017. 26 p.

[397] Public Law 115-44 // U.S. Congress. 02.08.2017.
URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text

[398] Executive Order 13848 // U.S. President. 12.09.2018.
URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13848-imposing-certain-sanctions-the-event-foreign-interference-united

[399] Executive Order 13883 // U.S. President. 01.08.2019.
URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13883-administration-proliferation-sanctions-and-amendment-executive-order

[400] Timofeev I. Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai. 25.12.2019.
URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/

Вместе с тем Конгресс и Белый дом объявили едва ли не крестовый поход против трубопроводных проектов с участием России. Новое законодательство[401] позволило затормозить «Северный поток–2», но в итоге Москва была близка к его завершению. Для бизнеса наиболее острыми стали блокирующие санкции против ряда крупных российских бизнесменов и их активов 6 апреля 2018 г.[402] Некоторые активы впоследствии удалось вывести из-под санкций. К тому же массовой практики такие меры не получили вплоть до 2022 г.

В 2019 г. их вклад в торможение экономического роста оценивался в районе 0,2% в год[403]. Санкции создавали информационный шум, особенно после 2017 г. Но он не соответствовал реальной силе применяемых мер. Более того, в 2019–2021 гг. наблюдалась стабилизация санкционного давления на Россию.

Вряд ли нужно говорить и о том, что «вегетарианские» санкции не повлияли на политический курс Кремля. Вместе с тем они имели воздействие на бизнес. Корпоративный комплаенс на российском направлении заметно оживился под влиянием целого ряда эпизодов. В их числе – уголовное преследование в Соединенных Штатах Олега Никитина и его зарубежных партнеров за попытку ввоза в Россию американской турбины в обход санкций, дело о турбинах компании «Сименс», ряд штрафов властей США и Великобритании за нарушение режима финансовых санкций, уголовное преследование в Германии двух граждан этой страны за ввоз станков в Россию в нарушение экспортного контроля и другие эпизоды. Для бизнеса Россия стала одним из направлений санкционного риска. Это было едва ли не единственным достижением политики санкций «вегетарианского этапа». К началу февраля 2022 г. влияние санкций на экономическое развитие и торговлю России можно было считать ничтожным.

«Санкционное цунами»

Предупреждения о масштабном санкционном ответе на «враждебные» шаги России в отношении Украины стали звучать еще

[401] Public Law 116-92, Title LXXV // U.S. Congress. 20.12.2019. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ92/html/PLAW-116publ92.htm;
Public Law 116-283, Sec. 1242 // U.S. Congress. 01.01.2021.
URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395

[402] Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2018.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338

[403] Russian Federation: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation // International Monetary Fund. 25.06.2019. URL: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549

до февраля 2022 г. Накануне спецоперации в Конгрессе США появилась целая серия законопроектов, грозящих существенным расширением ограничительных мер[404]. Свой «предупредительный выстрел» сделала Великобритания, внеся первые поправки в Регламент о санкциях против Российской Федерации[405]. Риторические предупреждения поступали из Европейского союза. Однако санкционная реальность после начала военных действий превзошла самые радикальные прогнозы. Против России был использован практически весь набор санкционных инструментов.

США, ЕС, Великобритания, Канада, Швейцария и ряд других инициаторов существенно расширили списки заблокированных российских лиц. Они изменились количественно и качественно. Так, например, если до 2022 г. в американском списке заблокированных лиц находилось порядка 250 российских граждан, то к июню 2022 г. их число перевалило за тысячу[406]. Аналогичные тенденции видны по спискам ЕС[407], Соединенного Королевства[408] и других. Принимая во внимание «Правило 50%», распространяющие блокирующие санкции на дочерние и подконтрольные структуры, реальное число заблокированных лиц может быть еще большим[409]. Качественные изменения также значительны. В 2014–2021 гг. западные страны избегали блокирования системообразующих российских компаний. После 24 февраля 2022 г. по ним был нанесен существенный удар. Соединенные Штаты и Великобритания заблокировали подавляющее большинство крупных российских банков. Евросоюз пока отстает, однако с учетом угрозы американских вторичных санкций и принудительных мер, бизнес ЕС соблюдает американские требования, то есть некоторое отставание Брюсселя в данном случае играет незначительную роль. Ряд банков отключили от системы передачи финан-

[404] Среди них, например, Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022 // U.S. Congress. 12.01.2022. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=26&s=1

[405] The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations // UK Government. 10.02.2022. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/made/data.pdf.

[406] Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) // U.S. Department of the Treasury. 15.06.2022. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists

[407] Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the European Union. 17.03.2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220421

[408] Consolidated List of Financial Sanctions Targeted in the UK. Regime: Russia // UK Government. 14.06.2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6978ce4f5da1fd4ddea98c2f/Russia.pdf

[409] Николаева А. Аккуратное эмбарго // Интерфакс. 04.05.2022. URL: https://www.interfax-russia.ru/view/akkuratnoe-embargo

совых сообщений *SWIFT*. Запрещены операции с российским суверенным долгом. Ограничены операции с Банком России, Минфином и Фондом национального благосостояния. Расширены секторальные финансовые санкции, запрещающие долгосрочное кредитование. Введены запреты на инвестиции в Россию. В частности, США заблокировали их полностью[410]. В некоторых юрисдикциях заморожены российские резервы. Рассматриваются механизмы конфискации собственности российских заблокированных лиц[411].

Россия столкнулась с масштабными транспортными ограничениями. Запрещен доступ в морские порты и воздушное пространство большинства западных инициаторов санкций. Введены санкции в отношении воздушных судов, ограничено их техническое обслуживание. Некоторые инициаторы ограничили российские автоперевозки по своей территории. Другой линией атаки стали торговые ограничения. Практически полностью запрещены поставки в Россию высокотехнологичных товаров и продукции двойного назначения, включая электронику (за исключением бытовой), навигационное оборудование, лазеры и т.п.[412] Экспортные запреты постепенно распространяются и на менее технологичные промышленные товары – подшипники, холодильники, станки, двигатели и т.п.[413] Среди не столь чувствительных мер – ограничения на поставки «товаров роскоши»[414],

[410] См. подробнее: Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions;
Council Regulation (EU) № 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604;
Financial Sanctions, Russia // UK Government. 14.07.2022.
URL: https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity

[411] Тимофеев И.Н. Курс на конфискацию // Валдай. 05.05.2022.
URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/

[412] Implementation of Sanctions Against Russia Under the Export Administration Regulations. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 03.03.2022. URL: https://public-inspection.federalregister.gov/2022-04300.pdf. Сходный режим введен союзниками США, включая страны ЕС, Великобританию, Японию, Австралию и др.

[413] Expansion of Sanctions Against Russian Industry Sectors Under the Export. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 11.05.2022.
URL: https://public-inspection.federalregister.gov/2022-10099.pdf;
Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0833

[414] Imposition of Sanctions on 'Luxury Goods' Destined for Russia and Belarus and for Russian and Belarusian Oligarchs and Malign Actors Under the Export Administration Regulations (EAR). Final Rule // U.S. Department of Commerce. 16.03.2022.
URL: https://public-inspection.federalregister.gov/2022-05604.pdf

а также консалтинговые услуги[415]. Импортные ограничения направлены в основном на вытеснение с рынков западных стран основных товаров российского экспорта. США полностью запретили ввоз российского ископаемого топлива[416]. ЕС, наряду с упомянутыми выше ограничениями, заблокировал импорт российского угля, продукции черной металлургии, с некоторыми исключениями – нефти и нефтепродуктов, а также запретил поставки товаров, услуг и технологий для нефтеперерабатывающей отрасли России[417]. Великобритания в целом присоединилась к указанным мерам экспортного контроля и ввела ряд ограничений по импорту, в т.ч. на российскую продукцию черной металлургии[418]. Страны «Большой семерки» разорвали с Россией нормальные торговые отношения[419]. К упомянутым финансовым, транспортным и торговым мерам в той или иной степени присоединились Канада, Австралия, Япония, Швейцария и ряд других стран.

В конечном итоге можно констатировать качественные изменения современной политики санкций. Ее главными свойствами является объем вводимых мер, разнообразие применяемых инструментов, охват различных секторов экономики, скорость вводимых ограничений, уровень консолидации западных инициаторов (пусть не абсолютный, но явно более высокий, чем в 2014–2021 гг.).

Существует соблазн сравнить санкции в отношении России с ограничениями в адрес Ирана и Северной Кореи. Пожалуй, единственным сходством можно считать их объем в масштабах экономики стран-мишеней. Среди отличий – темп введения санкций, и главное, сама специфика России как государства: столь высокий уровень ограничений впервые за долгое время применяется в отношении ведущей мировой военной державы и не самой маленькой экономики.

---

[415] Determination Pursuant to Section 1 (a)(ii) of Executive Order 14071 // U.S. Department of the Treasury. 08.05.2022.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/932951/download?inline

[416] Executive Order 14066 // U.S. President. 08.03.2022. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/10/2022-05232/prohibiting-certain-imports-and-new-investments-with-respect-to-continued-russian-federation-efforts

[417] Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the European Union. 31.07.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0833

[418] Financial sanctions, Russia // UK Government. 14.06.2022.
URL: https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-on-russia#financial-sanctions

[419] Ткачев И., Сухорукова Е., Кошкина Ю. Режим максимального благоприятствования // РБК. 12.03.2022.
URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2022/03/14/622b963b9a7947080df51e4d

Эффективная парадигма?

С точки зрения влияния на политический курс России в отношении Украины «санкционное цунами» неэффективно. Более того, намерения Москвы теперь идут значительно дальше изначально выдвигавшихся требований. Уже происходит интеграция территорий Украины, находящихся под контролем российских войск, в российское информационное, экономическое и политическое пространство. Существует вероятность их последующего включения в состав Российской Федерации. В случае дальнейшего продвижения российских войск то же произойдет и с новыми территориями[420]. Санкции могут расширяться и дальше. Но если уж Москва не отступилась от своей политики после уже проведенной «ковровой бомбардировки», вряд ли на нее произведут впечатление очередные ограничения.

Экономистам еще предстоит дать картину потерь российской экономики на основе статистических данных. Однако можно полагать, что ущерб обещает быть колоссальным как в количественном, так и в качественном отношении. Всемирный банк прогнозирует сокращение российского ВВП на 8,9% в 2022 г. и на 2% в 2023 г. В 2024 г. ожидается коррекция в 2,2%[421]. Падение ВВП наверняка скажется на рынке труда, реальных доходах граждан, ценах на товары и услуги и т.п. Санкции окажут прямое влияние на объем инвестиций в Россию с учетом введенных запретов на подобную деятельность. Прямые ограничения на поставки отдельных товаров, а также нарушение финансовых и логистических каналов приведет к дефициту импорта из стран-инициаторов, а также из третьих стран, производящих продукцию по лицензиям США и других государств, осуществляющих экспортный контроль. В некоторых областях выбывающий импорт можно заменить достаточно быстро как с помощью собственных производительных сил, так и поставок из дружественных стран, хотя даже в этом случае санкции будут сказываться через сбои финансовых транзакций. В других областях, таких, например, как электроника, заместить западные поставки будет крайне сложно, если вообще возможно. Россия тридцать лет жила в логике глобальной экономики с высоким уровнем международного разделения труда, тесной включенностью в международные цепочки поставок и зависимости от импорта. Переход на новые рельсы обещает быть болезненным.

[420] В данном абзаце речь идет о ситуации по состоянию на август 2022 г.

[421] Global Economic Prospects // A World Bank Group Flagship Report. URL: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bced755498ae0307a-0350012022/original/Global-Economic-Prospects-June-2022.pdf

Задолго до 2022 г. российские финансовые власти сумели выстроить национальную платежную систему, технически независимую от внешних игроков. В сочетании с пожарными действиями Банка России, Минфина и других ведомств после 24 февраля 2022 г. власти сохранили финансовую стабильность. Свою роль сыграл и взлет цен на энергоносители. Он поддержал курс национальной валюты, а отчасти компенсировал (хотя бы временно) утрату западных рынков. Переориентация на новые рынки займет время и потребует существенных усилий. Но рост цен на сырье, а также невозможность мгновенного отказа от российских товаров без неприемлемого ущерба странам-инициаторам дает Москве время для реализации экстренных мер. Их успех не гарантирован. На азиатских рынках Россию ждут требования скидок и все те же проблемы с логистикой и финансовыми транзакциями. Тем не менее Россия имеет возможность развести решение поступающих экономических проблем во времени, избегая их одновременного и кумулятивного воздействия.

Западные санкции показывают высокую эффективность в плане влияния на поведение бизнеса. Возникает парадокс, когда правительства отказываются присоединяться к режиму санкций, однако бизнес вынужден исполнять требования законодательства США и других стран-инициаторов, опасаясь потери рынков, вторичных санкций, штрафов и уголовных дел. Оценить реальное влияние этого фактора на показатели российской торговли непросто, однако осторожность бизнеса в дружественных странах будет тормозить переориентацию на азиатские рынки.

Важнейшим механизмом решения проблемы является выстраивание надежных инструментов финансовых транзакций, не использующих банки-корреспонденты из недружественных стран, их валюты, а также контролируемые ими системы передачи финансовых сообщений. Приоритетным представляется создание механизмов для торговли с Китаем. Рынок КНР является наиболее диверсифицированным и привлекательным для России. Транзакции в юанях и рублях, использование китайской и российской системы передачи финансовых сообщений, существенно снизят влияние западных финансовых санкций. Что касается экспортного контроля недружественных стран, он ограничен товарами с американскими компонентами или производимыми по американским технологиям. Между тем Китай может поставлять широкую номенклатуру собственных изделий. В перспективе Россия также могла бы использовать китайский юань для транзакций с третьими странами, что было бы серьезным шагом на пути превращения Китая в альтернативный Соединенным Штатам мировой финансовый полюс. Также целесообразно продви-

гать собственные системы расчетов с другими странами. Например, можно ожидать широкого использования российского рубля в ряде сегментов экономических отношений с Турцией.

Западная экономическая блокада, при всех ее издержках, открывает новую страницу истории российской экономики. Судя по всему, Кремль настроен на сохранение рыночной системы, что само по себе нестандартно для российской политики в экстремальных условиях. Роль отдельных предпринимателей, их энергия и адаптивность к новым условиям, будет не меньшей, а возможно, и большей, чем государственное регулирование. Россия уходит из западноцентричной глобальной экономики. Ей на смену может прийти более тесная интеграция с китайским рынком, а также рынками иных дружественных стран.

«Санкционное цунами» в отношении России дает колоссальный материал исследователям ограничительных мер. Пока развитие ситуации подтверждает неэффективность санкций в качестве инструмента смены политического курса страны-мишени, особенно если она является крупной державой, решительно настроенной на достижение своих целей. С другой стороны, сложно игнорировать огромную экономическую цену, которую России придется заплатить в результате введения масштабных экономических санкций. Вопрос, каковы пределы устойчивости российской экономики и готовности руководства идти на экономические потери. Санкции не сокрушили экономику России, что и дает возможность растянуть решение множества экономических проблем во времени. Фактор экономического ущерба вряд ли повлияет на российскую политику на украинском направлении, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Большой проблемой для переориентации российской торговли на дружественные страны остаются западные финансовые санкции и комплаенс бизнеса. Появление альтернативных каналов финансовых транзакций может не только смягчить данный риск, но и привести к более серьезным последствиям для американской однополярности в области мировых финансов.

Тактика «тысячи порезов»: от санкций к диверсиям и провокациям[422]

Анастасия Лихачева, Полина Чуприянова

Устойчивость России к санкционному цунами 2022–2023 гг. и ограниченность контрмер Москвы против силовых диверсий привели к формированию новой модели давления. Западные страны стали рассматривать санкции как отправную точку для применения иных карательных мер. Последние события вокруг Венесуэлы, Кубы и Ирана доказывают, что череда мер экономического воздействия стала «черной меткой» и подготовительной фазой, предвещающей неизбежное военно-силовое давление. Санкции против российских компаний и диверсии против судов и платформ – элементы единой внешней политики, усиливающие друг друга. Восприятие санкций в такой логике принципиально меняет оценку рисков, мер защиты и противодействия, одновременно это делает еще более сложным стратегический вопрос о снятии санкций.

На протяжении последних двенадцати лет экономические ограничительные меры в отношении России рассматривались преимущественно отдельно от обсуждения иных инструментов антироссийской политики. Даже подрыв газопровода «Северный поток» и санкционные пакеты европейцев в отношении российского газа обсуждались в разных плоскостях: первое – как террористический акт, второе – как пример нерационального поведения европейских элит, действующих в ущерб интересам собственных граждан и компаний. Ценовые потолки на российскую нефть проходили по категориям нерыночных мер, размера дисконтов и диверсификации потребителей, а аресты морских судов причислялись к провокациям. Однако и в газовых, и в нефтяных примерах санкции служат Соединенным Штатам и европейским странам в качестве основы и обоснования применения иных инструментов внешней политики, всего их спектра. Своеобразной «черной меткой», дающей карт-бланш на действия, которые в прошлом рассматривались исключительно в логике *casus belli*.

---

[422] Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» 24.03.2026. URL: https://globalaffairs.ru/articles/taktika-lihacheva-chupriyanova/

На это возразят, что не стоит сгущать краски, санкции остаются инструментом экономического удушения (которому можно и нужно противодействовать экономическими контрмерами), в то время как силовые рычаги направлены на достижение немедленных эффектов, зачастую – военно-политических. Однако опыт Венесуэлы, Кубы и Ирана не оставляет сомнений, что все попавшие под санкции отрасли и объекты российской экономики находятся под растущими рисками физических угроз безопасности. Чьими руками и под каким предлогом они будут воплощаться в жизнь – вопрос технический. Обширная доказательная база на этот счет накоплена и непосредственно в России, но именно резкое и интенсивное ужесточение американского давления на другие подсанкционные государства превращает вероятность в прогноз: Соединенные Штаты и через шаг копирующие их подходы Великобритания и ЕС уже встроили новую рутину в свою внешнюю политику. Санкции необходимо сопровождать военно-силовым давлением, поскольку сами по себе они не позволяют достигать быстрых внешнеполитических эффектов, а издержки маломасштабных, но регулярных силовых провокаций остаются (на данный момент) низкими. Это принципиальное изменение в сравнении с серединой 2010-х гг., когда готовность Ирана заключить ядерную сделку в США расценили (возможно, справедливо) преимущественно как успех шоковых санкций 2010–2014 годов.

Именно неспособность антироссийских санкций привести к достижению заявленных целей стимулировала формирование новой схемы внешнеполитического давления – нанесения подсанкционной стране комплексного удара, сочетающего меры политического, военно-силового, экономического и информационного воздействия. За прошедшие четыре года сформировалась модель, когда односторонние санкции больше не применяются обособленно от других инструментов внешнеполитического прессинга. Политика санкций превратилась в институциональную и псевдоправовую основу, вокруг которой выстраивается система иных методов принуждения. Санкционные меры ориентируются на накопительный и отложенный эффект, ограничения де-факто накладываются на развитие. Прямые силовые действия, напротив, создают мгновенные издержки для государства, определенного сектора экономики или конкретной компании. Тем самым создается непрерывно нарастающее давление с чередованием инструментов различной степени интенсивности.

Мотивы для смены подхода

Катализаторами перехода противника к новому пониманию давления стали два фактора, оба – продукт российских решений и действий (или бездействия): устойчивость России к санкциям как таковым (2022–2024 гг.) и отсутствие внятных ответов на силовые акции, благодаря чему их инициаторы избегали негативных эффектов (постепенно, но в особенности явно с конца 2024 и в 2025 гг.).

Политика санкций в отношении России после февраля 2022 г. показала, что возможности интенсивного наращивания давления ограничены. Российские оппоненты недооценили потенциал диверсификации российского бизнеса. Емкость рынков Китая, Индии, нежелание стран-посредников на Ближнем Востоке и в Центральной Азии упускать колоссальные возможности на обслуживании российских операций стали неприятным сюрпризом для санкционеров. Экономический шок 2022–2023 гг. постепенно сменился «ползучей эскалацией» санкционного давления, которая стала новой реальностью российской политической и экономической жизни.

Неизбирательные ограничения и запреты создали ситуацию, при которой Москве не приходится опасаться угроз разрыва очередных торгово-экономических связей: разрывать уже практически нечего (отсюда, например, относительная неуязвимость России к любимому инструменту Дональда Трампа – пошлинам). И в этой логике силовые механизмы остались одним из немногих методов, позволяющих выйти из тупика низкоэффективных и во многом бессмысленных ограничений (с шутками про очередные «пакеты с пакетами»). Существенная часть которых еще и ощутимо ударила по экономике и конкурентоспособности европейских санкционеров.

Преимущество силовых инструментов – в формировании стратегической неопределенности для объекта дестабилизирующих действий. Это связано с широким набором возможных мер возмездия, непредсказуемостью их применения и, как следствие, усложнением оценки рисков и выработки контрмер. Тем более что контрмеры в этой сфере потенциально выводят на уровень прямого столкновения. Иными словами, комбинирование различных механизмов давления неизбежно снижает скорость адаптации к ограничениям и нейтрализации их последствий, а также повышает ставки при принятии решений.

Складывается впечатление, что Россия не признала, что против нее применяется новое прочтение **казни тысячью порезов** (древнекитайский способ умерщвления). Либо признала и смирилась, поскольку эффективных ответных действий не осуществляла. За четыре года устоялась практика, когда отдельные эпизоды силовых акций против российских компаний (от дронов до кибератак),

кораблей или платформ не рассматривалась в России как достаточное основание для встречных силовых действий и тем более начала прямого силового противостояния с европейскими или американскими санкционерами. Особенно если ответственность публично брала на себя украинская сторона.

Этому способствовала и рассредоточенность «ударов» по нескольким секторам экономики России и их относительно малый масштаб в сравнении с отраслью или экономикой в целом (арест одного из сотен кораблей, атака на один из тысяч заводов – но через день). И хотя причиненный ущерб мог иметь долгоиграющие негативные последствия для целого сектора экономики, «красные линии», требующие масштабного ответа, считались нарушенными лишь пунктирно.

Таким образом, сформировался порочный круг: «санкции – силовое подкрепление – рост издержек подсанкционной стороны без соответствующего роста издержек санкционера». Можно предположить, что решительный ответ Ирана и повышение ставок в отношении арабских соседей – осмысление российского опыта: умеренность силового ответа Иран признал неэффективным инструментом не только сдерживания, но и обороны.

Модели применения комбинированных действий

Начало использования военно-силовых инструментов воздействия на ключевые секторы экономики РФ едва ли прогнозировалось Москвой и спровоцировало принципиально новый характер ущерба для отечественных энергетических проектов, финансовых институтов, государственных структур, промышленных и оборонных предприятий. Вместе с тем новый этап давления имеет давние предпосылки и выходит за рамки обострения политических отношений Москвы и «коллективного Запада» с февраля 2022 года.

В 2014–2021 гг. на фоне нарастания противоречий наблюдалась постепенная политизация торгово-экономических отношений: важнейшие направления сотрудничества России и западных стран, в частности государств Евросоюза, все чаще осложнялись санкционными ограничениями. Сохранение целого комплекса направлений совместной работы формировало четкие границы в применении мер давления и принуждения: выход за пределы умеренных ограничений мог спровоцировать значительные издержки для всех сторон.

Колоссальный разрыв торговых связей в 2022 г. сформировал пространство для начала применения более широкого набора инструментов политического, экономического и силового давления, особенно после весны 2022 г., когда стало понятно, что шокового обвала рос-

сийской экономики под санкционным цунами не произошло (а западные политические лидеры в начале марта того года неоднократно эти ожидания заявляли). Можно сказать, что устойчивость России к масштабным санкциям способствовала интенсификации такой политики. Основными точками приложения физических усилителей санкций стали энергетика, логистика, киберсфера и аресты физических лиц.

Диверсии в отношении энергетической инфраструктуры РФ

Ярче всего усложнение инструментария антироссийской политики проявляется в энергетическом секторе. Начиная с 2014 г. США последовательно расширяли санкции против российских нефтедобывающих и трубопроводных проектов. Принятый в 2017 г. Закон *CAATSA* предоставлял возможность введения санкций в отношении лиц, инвестирующих или поставляющих товары и услуги, способствующие строительству и модернизации трубопроводов для экспорта российских энергоносителей[423]. Утвержденный в 2019 г. Закон *PEESA* обязывал применять блокирующие санкции в отношении судов, которые используются для укладки труб в интересах «Северного потока-2» и «Турецкого потока», и лиц, предоставляющих определенные услуги в пользу проектов[424]. В начале 2022 г. по указанным основаниям в санкционный список включены восемь российских компаний, включая *Nord Stream-2 AG*, а также 17 морских судов[425].

После начала специальной военной операции российский энергетический сектор стал ключевым объектом ограничительных мер. Под санкции США, ЕС и других инициаторов попали крупные российские энергетические компании, в том числе «Газпром», «Новатэк», «Роснефть», «Сургутнефтегаз» и другие[426]. Меры в области экспортного контроля включали запрет на поставку в Россию оборудования и технологий для связанных с СПГ проектов, в том числе «Арктик СПГ-2» и «Мурманск СПГ». Параллельно ЕС запрещал транзит российского СПГ через порты Евросоюза для пресечения его реэкспорта

[423] CAATSA/CRIEEA Section 232 Public Guidance // U.S. Department of State. URL: https://www.state.gov/caatsa-crieea-section-232-public-guidance

[424] PEESA (Sec. 7503 of FY2020 NDAA), As Amended (by FY2021 NDAA Sec. 1242) // U.S. Department of State. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/04/PEESA-Sec.7503-of-FY2020-NDAA-as-amended-by-FY2021-NDAA-Sec.-1242.pdf

[425] PEESA Designations // U.S. Department of Treasury. 23.02.2022. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20220223_33

[426] См., например: Russia-Related and Russia-/Ukraine-Related Designations // U.S. Department of Treasury. 10.01.2025. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20250110

в третьи страны[427]. К 2027 г. страны Европейского союза планируют ввести полный запрет на импорт СПГ из России, хотя теперь похоже, что данный план отложат из-за военного кризиса на Ближнем Востоке, развернувшегося с марта 2026 года.

Уже на первых этапах использование масштабных ограничительных мер сопровождалось эскалацией силового воздействия: в феврале 2022 г. Германия приняла решение о заморозке сертификации СП-2[428], а в сентябре были подорваны обе нитки СП-1 и одна нитка СП-2[429]. С начала 2026 г. зафиксированы несколько попыток диверсий в отношении компрессорной станции «Русская», обеспечивающей поставки газа по газопроводу «Турецкий поток». В рамках одной из них станция подверглась атаке трех БПЛА[430].

В марте 2026 г. атакован и выведен из строя российский газовоз *Arctic Metagaz*. Судно входило в состав флота «Арктик СПГ-2», и на него приходилось около десяти процентов транспортной мощности проекта. Третьего марта газовоз направлялся от перевалочного пункта «Саам ПХГ» в Баренцевом море в китайский терминал Бэйхай, однако был атакован серией безэкипажных катеров, в результате чего получил значительные повреждения[431].

Аресты российских морских судов

Схожая логика наблюдается в отношении российских морских перевозок энергоносителей: сначала санкционированных, а затем «отлавливаемых» для проверок, сбора штрафов под тем или иным предлогом, т.е. еще большего повышения издержек России. С 2014 по 2021 г. Соединенные Штаты и Евросоюз ограничивались введением запретов на поставки товаров и услуг для нефтяных проектов на шельфе и сланцевых разработок. В целом курс на применение умеренных ограничений сохранялся до февраля 2022 г., когда поставки российской нефти и нефтепродуктов стали одной из основных мишеней коалиции стран-инициаторов санкций.

[427] EU Adopts 14th Package of Sanctions Against Russia for Its Continued Illegal War against Ukraine, Strengthening Enforcement and Anti-Circumvention Measures // European Commission. 24.06.2024. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3423

[428] Германия решила приостановить сертификацию «Северного потока-2» // РБК. 22.02.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/22/02/2022/6214c3349a7947a232c09453

[429] Что известно о подрыве газопроводов «Северный поток» и «Северный поток-2» // ТАСС. 26.09.2025. URL: https://tass.ru/info/17258101

[430] «Газпром» сообщил о новой попытке атаковать компрессорную станцию «Русская» // Интерфакс. 02.04.2026. URL: https://www.interfax.ru/russia/1081595

[431] Экипаж атакованного российского судна Arctic Metagaz вернулся в Мурманск // РБК. 20.03.2026. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/69bd3a049a7947392ad45eb6

Практически сразу после начала СВО Соединенные Штаты, ЕС и ряд других акторов разработали механизмы ограничений поставок российской нефти и нефтепродуктов, хотя и с сохранением ряда исключений. Страны «Группы семи» утвердили правило предельной стоимости нефти российского происхождения (*Oil Price Cap*)[432]. С 2023 г. российские танкеры начали активно включать в санкционные списки и наращивать практику вторичных ограничений в отношении морских судов третьих стран за несоблюдение санкционных требований. В частности, под действием европейских ограничений по состоянию на начало апреля 2026 г. находятся 605 российских и зарубежных танкеров, связанных с транспортировкой российской нефти и нефтепродуктов[433].

Смена подхода к воспрепятствованию морских перевозок дополнилась с 2025 г. задержаниями и арестами российских танкеров, изъятиями и конфискацией грузов. В 2025 г. официально зафиксировано как минимум семь эпизодов задержания морских судов властями стран Евросоюза за транспортировку российской нефти и других товаров под экспортным контролем. В одном из недавних случаев французы захватили российский танкер *Grinch*[434]. Он смог покинуть территориальные воды Франции лишь после того, как компания-владелец выплатила штраф, наложенный в рамках судебного разбирательства. Об аресте танкера *Deyna*, следовавшего из Мурманска под флагом Мозамбика, Париж объявил 20 марта[435]. О намерении задерживать корабли, которые считаются связанными с Россией, заявили Великобритания и ряд других государств Европы. Данные угрозы остро ставят вопрос свободы прохода через датские проливы и – шире – свободы судоходства в Балтийском и Средиземном морях, не только повышая издержки на охрану или «откуп» российских судов, но и риски военной эскалации в регионе.

---

[432] G7 Agrees Oil Price Cap: Reducing Russia's Revenues, While Keeping Global Energy Markets Stable // European Commission. 03.12.2022.
URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_7468

[433] Annex XLII to Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine // European Union. 31.07.2014.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20260116

[434] ВМС Франции задержали в Средиземном море следовавший из России танкер // ТАСС. 22.01.2026. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/26225489

[435] Прибытие грузового танкера DEYNA в залив Фос (на франц. Arrivée du pétrolier-cargo DEYNA dans le golfe de Fos) // Морская префектура Средиземноморья (на франц. Prefecture maritime de la Mediterranee). 23.03.2026. URL: https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/communiques-presse/arrivee-du-petrolier-cargo-deyna-dans-le-golfe-de-fos

Активизация киберугроз

Российское киберпространство стало еще одной сферой, весьма чувствительной к изменениям внешнеполитической конъюнктуры. Первые признаки активизации кибератак на государственные и бизнес-структуры наблюдаются с 2010-х годов. В 2020–2021 гг. число ИТ-угроз значительно возросло, однако они продолжали носить эпизодический и фрагментарный характер[436]. Обращают на себя внимание вопросы целеполагания: в 2014–2021 гг. инициаторы кибератак, как правило, преследовали коммерческие интересы и стремились получить доступ к чувствительной информации посредством точечных взломов, фишинговых операций и шпионажа. Политическая подоплека подобных акций едва ли прослеживалась.

После февраля 2022 г. Россия в кратчайшие сроки превратилась в наиболее атакуемую в киберпространстве страну мира[437]. Принципиально изменилась и логика угроз: значительно интенсифицировались политически мотивированные атаки, нацеленные не только на существенную утечку данных, но и нарушение бизнес-процессов и выведение из строя критической инфраструктуры[438]. Под беспрецедентным давлением оказались промышленные организации, государственный сектор, *IT*-компании, телекоммуникации и финансовая отрасль. Дестабилизация и нарушение работы коснулись государственных ведомств и структур, располагающих значительным объемом конфиденциальных данных российских граждан и предприятий, а также информацией, затрагивающей национальную и государственную безопасность. В течение последних нескольких лет неоднократно сообщалось о массовых атаках на ресурсы российских министерств (МИД, Минобороны, Минкультуры, Минстрой, Минцифры и пр.), государственных структур и профильных ведомств. Кибератакам, в частности, подверглись ФАС и ФНС России, Роскомнадзор, Роскосмос и Росавиация[439].

Не менее значимой целью стал сектор информационно-коммуникационных технологий России. Фокус на секторе ИКТ может объясняться тем, что выведение из строя одной компании спо-

[436] Russia Sees Explosion of Cybercrimes over Past Five Years – Security Official // TASS. 07.07.2021. URL: https://tass.com/defense/1311441?utm_source=perplexity

[437] Россия: утечки информации ограниченного доступа в 2022 г. // InfoWatch. 2023. URL: https://www.infowatch.ru/sites/default/files/analytics/files/utechki-informatsii-ogranichennogo-dostupa-v-rossii-za-2022-god.pdf

[438] CODE RED 2026: Актуальные киберугрозы для российских организаций // Positive Technologies. 08.10.2025. URL: https://ptsecurity.com/research/analytics/russia-cyberthreat-landscape-2026/#id1

[439] Хакеры атаковали ресурсы Роскомнадзора и Минобороны // РБК. 27.02.2026. URL: https://www.rbc.ru/politics/27/02/2026/69a1b1c79a7947677db8d971

собно спровоцировать дестабилизацию целого сектора экономики, зависящего от ее сервисов. В 2022–2026 гг. фиксируются случаи массированных атак на провайдеров связи (в том числе *VladLink*, *AirNet*, ряд операторов в Крыму и Херсонской области), крупные *IT*-компании (напр., Яндекс) и маркетинговые платформы (напр., *Mindbox*)[440]. Кроме того, под ударом оказались десятки российских медиа и видеохостингов – медиахолдинг ВГТРК, видеохостинг *Rutube*, широкий перечень СМИ, включая «Москву 24», ТАСС, «Известия», «Коммерсант», *Forbes*[441].

Все чаще становится объектом кибератак инфраструктура промышленных предприятий, включая заводы, научно-производственные комплексы, объекты нефтегазовой отрасли и ВПК. Фокус на компаниях промышленного сектора связан с их стратегическим значением для экономики: утечка чувствительных данных может способствовать подрыву промышленного и оборонного потенциала. За прошедшие несколько лет, в частности, фиксировались атаки в отношении производителя ракет «НПО Машиностроения», производителя стратегической авиации «Туполев», ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот» и других[442]. Отдельно отмечается давление на финансовый сектор посредством нанесения ущерба инфраструктуре ВТБ и Сбербанка[443].

Повышение активности в киберпространстве отражает связь между геополитической напряженностью и масштабом киберугроз в конкретный момент времени. Несмотря на формально небольшую долю западных стран в числе инициаторов атак, нельзя игнорировать заметную финансовую и консультативную поддержку, в частности США, в укреплении кибероборонны политических противников России[444]. Сообщалось о ряде информационных и наступательных антироссийских кибероперациях в поддержку Украины со стороны профильных американских органов[445].

---

[440] Петербургский интернет-провайдер подвергся атаке из-за рубежа // РБК. 30.07.2025. URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/30/07/2025/688a1cd29a794754f6ca5fed

[441] Жаров заявил о взломе *Rutube* по модели атаки на атомную программу Ирана // РБК. 18.01.2023. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/18/01/2023/639c7ebf9a7947caaf8975dc

[442] Атака хакеров на «Аэрофлот»: сколько это может стоить компании // РБК. 28.07.2025. URL: https://www.rbc.ru/business/28/07/2025/6887a4db9a794707f4c56daf

[443] «Сбер» сообщил об отражении атаки, в которой участвовали 100 тыс. хакеров // РБК. 25.10.2022. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6357b2159a7947b47b48624b

[444] U.S. Support for Connectivity and Cybersecurity in Ukraine // U.S. Department of State. 10.05.2022. URL: https://2021-2025.state.gov/u-s-support-for-connectivity-and-cybersecurity-in-ukraine/

[445] US Military Hackers Conducting Offensive Operations in Support of Ukraine, Says Head of Cyber Command // SkyNews. 01.06.2022. URL: https://news.sky.com/story/us-military-hackers-conducting-offensive-operations-in-support-of-ukraine-says-head-of-cyber-command-12625139

Меры административного и уголовного характера

После событий 2014 г. российские граждане и компании столкнулись с новыми рисками, выходящими за рамки санкционных ограничений. США и ЕС постепенно наращивают число административных и уголовных дел по обвинению в нарушении антироссийских санкций, т.е. мер, ранее использовавшихся в основном для противодействия международному терроризму и иным наиболее чувствительным вопросам. Начало применения такого инструмента в целом компенсировалось скромными масштабами его использования: в 2014–2021 гг. подобная практика оценивалась как точечная и ограниченная: за восемь лет под преследование попали лишь несколько единиц физических и юридических лиц, большинство – граждане США и Евросоюза[446].

Кардинальные сдвиги произошли после февраля 2022 г.: значительный рост количества санкций подкрепили резким увеличением числа расследований. С точки зрения масштабов ущерба и интенсивности воздействия политика стран Европейского союза более репрезентативна. В течение первых двух лет с момента начала СВО власти ЕС инициировали более семидесяти административных и уголовных дел. Отсутствие широкого опыта в вопросах правоприменения, в сочетании с агрессивной политикой Брюсселя, вызвало неизбирательные задержания российских граждан, аресты их имущества, конфискацию собственности в рамках уголовных дел. Так, в 2023 г. производились массовые аресты личных автомобилей российских граждан, въезжающих на территорию Евросоюза[447]. Фиксировались случаи конфискации объектов недвижимости российских граждан и арест их банковских счетов[448].

В Соединенных Штатах значительный рост числа административных и уголовных дел сопровождался арестом самолетов и морских судов, принадлежащих российским гражданам и компаниям[449].

---

[446] Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 43–59.

[447] Чуприянова П.И. Евросоюз усиливает борьбу с обходом санкций // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 27.12.2024.
URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evrosoyuz-usilivaet-borbu-s-obkhodom-sanktsiy/

[448] Прокуратура конфисковывает квартиры русских (на нем. Staatsanwaltschaft beschlagnahmt Wohnungen von Russen) // Süddeutsche Zeitung. 20.06.2022.
URL: https://www.sueddeutsche.de/bayern/muenchen-staatsanwaltschaft-beschlagnahmt-wohnungen-von-russen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220620-99-730696

[449] United States Obtains Warrant for Seizure of Two Airplanes of Russian Oligarch Roman Abramovich Worth over $400 Million // U.S. Department of Treasury. 06.06.2022.
URL: https://www.justice.gov/archives/opa/pr/united-states-obtains-warrant-seizure-two-airplanes-russian-oligarch-roman-abramovich-worth

По запросу американских властей в странах ЕС, Канаде и Великобритании начались задержания российских граждан с последующей экстрадицией в США[450]. Отдельные расследования фиксировались в Великобритании, Японии, Швейцарии и других государствах.

К 2024 г. беспорядочные задержания и аресты сменились более системной работой над ужесточением правоприменения и институционализацией практики принудительных мер. В Евросоюзе, в частности, созданы механизмы гармонизации административной и уголовной ответственности для усиления и унификации контроля за соблюдением санкций во всех странах ЕС[451]. Наднациональные органы начали принимать активное участие в проведении расследований на национальном уровне. В результате в 2024–2025 гг. в странах Евросоюза инициировано почти двести административных и уголовных дел, т.е. почти втрое больше, чем двумя годами ранее[452]. Впрочем, аналогичная политика ужесточения принудительных мер наблюдается практически во всех государствах-инициаторах антироссийских санкций.

Иными словами, прослеживается четкий переход от фрагментированного применения отдельных инструментов прессинга к их совокупному и комплексному использованию для нанесения России максимального экономического ущерба и глубокой дестабилизации ее экономики.

Потенциал «комплексного давления»

Стратегия комбинирования различных инструментов принуждения с политикой санкций – едва ли новость последних лет. В истории немало примеров сочетания торговых эмбарго и военной силы. Однако по наполнению они вряд ли сравнимы с современной обстановкой в целом и российским случаем в частности. Имея дело с ядерной сверхдержавой, страны «коллективного Запада» ограничены в масштабе диверсионных инструментов, но не их разнообразии.

---

[450] Two Russian Nationals Charged For Their Participation in an Illicit Procurement Network That Exported to Russia Sensitive U.S.-Sourced Microelectronics with Military Applications in Violation of U.S. Export Controls // US Department of Treasury. 09.10.2024. URL: https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/two-russian-nationals-charged-their-participation-illicit-procurement-network-exported

[451] Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the Definition of Criminal Offences and Penalties for the Violation of Union Restrictive Measures and Amending Directive (EU) 2018/1673 // European Union. 24.04.2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401226

[452] Источник – база данных Российского совета по международным делам (РСМД).

Тем не менее число таких инструментов и частота их использования будут расширяться. Интенсивность давления прямо зависит от степени эффективности санкций: чем очевиднее недостаточность экономических ограничений для нанесения ущерба, тем активнее будут применяться физические диверсии и атаки. Стратегически важные сектора российской экономики (энергетический, финансовый, ВПК) наиболее уязвимы перед силовыми действиями. Попадание компаний этих секторов под блокирующие или секторальные ограничения можно рассматривать как сигнал к ужесточению воздействия иными методами.

В подобных условиях важнейшим вопросом российской внешней политики становится не только поддержание социально-экономической устойчивости в условиях санкций, «запас хода» экономики, но и слом логики «тысячи порезов». Поскольку санкции представляют собой экономический элемент комплексной антироссийской политики, противодействовать только в этом поле будет все сложнее.

Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений[453]

Иван Тимофеев, Полина Чуприянова

К настоящему моменту сформировался большой пласт академической литературы, посвященный политике санкций ЕС. Изучаются нормативно-правовые основы и институциональные механизмы применения односторонних ограничительных мер Евросоюза[454]. Отдельным направлением академических исследований стали вопросы принятия решений о разработке, утверждении и применении санкционных ограничений[455], а также о критериях эффективности режимов санкций ЕС[456].

Сегодня Евросоюз осуществляет более 50 программ санкций в отношении отдельных стран и функциональных проблем[457]. Особенности реализации политики санкций ЕС в отношении других государств в ряде случаев анализируются на основе специальных баз данных. Некоторые из них фиксируют только определенные категории ограничительных мер ЕС[458]. Другие концентрируются на рассмотрении совокупности эпизодов и случаев применения санкций[459].

С 2014 г. важным направлением политики санкций Европейского союза является Россия. На протяжении длительного времени исполь-

---

[453] Впервые опубликовано в журнале «Современная мировая экономика» 15.10.2024 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 43-59. URL: https://cwejournal.hse.ru/article/view/22749)

[454] См.: Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 44.

[455] Там же.

[456] Там же.

[457] EU Sanctions Map. URL: https://www.sanctionsmap.eu/#/main

[458] SIPRI databases. Arms embargoes. 2022. URL: https://www.sipri.org/databases/embargoes

[459] См.: Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 44.

зование односторонних ограничительных мер Евросоюза на российском направлении носило умеренный характер и предполагало использование «сигнальных» ограничений, включающих точечные блокирующие финансовые санкции, отдельные секторальные ограничения, некоторые запреты в области экспортного контроля. Данный подход контрастировал с американским курсом, характеризовавшимся применением более жестких методов экономического принуждения[460]. Отсутствие серьезного экономического давления со стороны ЕС, подкреплявшегося отношениями торгово-экономической взаимозависимости сторон, с одной стороны, предопределило низкую политическую эффективность проводимой в отношении Москвы политики санкций[461], с другой стороны, способствовало возникновению издержек для европейского бизнеса, несмотря на относительно умеренный объем санкций[462].

После начала специальной военной операции на Украине подход ЕС к реализации политики ограничительных мер в отношении РФ существенно трансформировался[463]. Наиболее заметным индикатором стало значительное расширение набора используемых против России ограничительных мер: с февраля 2022 г. Евросоюзом был задействован практически весь накопленный инструментарий санкций, ограничения распространились на все экономически важные секторы РФ[464]. Принципиально значимые области сотрудничества сторон, включая торговлю энергоносителями, промышленности, технологий, гуманитарное сотрудничество, ранее выступающие в качестве инструмента смягчения противоречий, в значительной степени политизировались и стали использоваться для нанесения максимального экономического ущерба РФ. Предварительные

[460] Timofeev I. Policy of sanctions in Russia-EU relations. *In:* Romanova T., David M. (eds.) *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*. 1st ed. London: Routledge, 2021. 506 p.

[461] См.: Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 45.

[462] Giumelli F. The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia. *Journal of Common Market Studies*. 2017. Vol. 55. N 5. Pp. 1062–1080;
Onderco M., Van der Veer R.A. No More Gouda in Moscow? Distributive Effects of the Imposition of Sanctions. *Journal of Common Market Studies*. 2021. Vol. 59. N 6. Pp. 1345–1363.

[463] Casier T. The EU and Russia: The War that Changed Everything. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N 1. Pp. 31–44;
Meissner K., Graziani C. The transformation and design of EU restrictive measures against Russia. *Journal of European Integration*. 2023. Vol. 45. N 3. Pp. 377–394.

[464] Герасимов В., Розина А., Солдаткин Я. Антироссийское «санкционное цунами» 2022 года и его последствия для рынка комплаенс-информации в России // Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. 3-е изд. М.: НП РСМД, 2023.

оценки эффективности антироссийских ограничений ЕС и обратных последствий санкций приводятся в целом ряде зарубежных научных исследований[465], зарубежных аналитических докладах[466] и работах российских авторов[467].

Однако помимо количественного увеличения объема санкционных ограничений ЕС, можно констатировать заметные качественные изменения в подходе Евросоюза к реализации политики санкций в отношении России. Ключевым из таких изменений можно считать пересмотр позиции ЕС относительно применения вторичных ограничений. В ряде публикаций наблюдается рассмотрение вопросов возникновения в законодательстве ЕС потенциальных механизмов для использования экстерриториальных санкций[468]. Вместе с тем масштабы и специфика их использования на российском направлении в настоящий момент слабо отражена как в академической литературе, так и в аналитических материалах.

Среди иных сдвигов в политике санкций Евросоюза, проявившихся после 2022 г. – концентрация усилий по развитию практик и законодательства в области обеспечения эффективности антироссийских ограничений. Ключевым инструментом по контролю соблюдения режимов санкций является использование принудительных мер административно-правового и уголовно-правового характера в отношении граждан и бизнеса стран ЕС по основаниям обхода санкционных ограничений. При этом открытыми остаются вопросы, как изменилась политика административного и уголовного преследования за нарушение режима санкций в отношении России после начала СВО, а также в чем заключаются особенности реализации такой политики в странах Евросоюза.

С учетом обозначенных пробелов в литературе в статье ставятся следующие исследовательские вопросы: в чем состоят ключевые изменения подхода ЕС к реализации политики санкций в отношении России после февраля 2022 г.? Каковы динамика и особенности данных изменений? Что служит концептуальным обоснованием таких

---

[465] См.: Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2. С. 45.

[466] Там же.

[467] Там же.

[468] Кику В., Тимофеев И. Новый этап политики санкций ЕС: экстерриториальные меры // Валдай. 2022.
URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novyy-etap-politiki-sanktsiy-es/;
Silingardi S. The EU 11th and 12th Packages of Sanctions Against Russia: How Far is the EU Willing to Go Extraterritorially? *Global Trade and Customs Journal*. 2024. Vol. 19. N 7/8. Pp. 546-554.

изменений? Поставленные исследовательские вопросы определяют следующие гипотезы: (1) после начала СВО политика санкций ЕС в отношении России изменилась не только количественно, что отразилось в увеличении объема введенных ограничений, но и качественно, что проявилось во внедрении и развитии принципиально новых для ЕС инструментов принуждения. Количественные параметры использования данных инструментов к настоящему моменту представляются меньшими, чем у США, но превышающими по своему числу меры иных инициаторов; (2) центральное место в политике санкций ЕС стал занимать вопрос обеспечения эффективности режима санкций ЕС в отношении России посредством формирования и развития механизмов контроля за соблюдением санкционного законодательства. Предполагается, что их реализация со стороны стран ЕС неоднородна, однако динамика использования принудительных мер возрастает; (3) изменения политики санкций на российском направлении объясняются трансформацией подхода ЕС к отношениям взаимозависимости с Россией.

Проверка гипотез будет осуществляться, с одной стороны, с опорой на анализ эмпирических данных, представленных в виде баз данных РСМД по санкционной проблематике, а также нормативно-правовых документов ЕС и других инициаторов санкций. Применяемая в работе теоретическая концепция рассматривает санкции как инструмент использования экономической взаимозависимости в качестве оружия[469]. С начала 2000-х гг. отношения России и ЕС развивались в логике экономической взаимозависимости в области финансов, поставок энергоносителей, промышленности и пр. Обострение политических противоречий между сторонами способствовало политизации данной взаимозависимости и ее использованию в качестве инструмента принуждения для достижения поставленных политических целей. Базовой целью обозначенной политики может являться нанесение России максимального экономического ущерба, сдерживание ее экономического потенциала, принуждение к смене политического курса по украинскому вопросу. Блокирование энергетического сотрудничества, взаимодействия в области финансов, начало применения вторичных ограничений и других мер, которые ЕС избегал использовать до 2022 г., в свою очередь, свидетельствует о новом подходе ЕС к отношениям взаимозависимости с РФ и является методом достижения политических задач. Степень использования взаимозависимости как оружия рас-

[469] Farrell H., Newman A. Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44. N 1. Pp. 42–79.

крывается на основе эмпирических данных о динамике применения таких ограничений. В частности, частота применения вторичных санкций и объекты, на которые они направлены, позволяют сделать выводы о том, какие области взаимного сотрудничества в возрастающей степени используются для нанесения экономического ущерба. С другой стороны, динамика использования принудительных мер в отношении нарушителей режима санкций против России дает информацию о роли вопросов обеспечения эффективности антироссийских ограничительных мер, а также об активности отдельных стран ЕС.

Методологический алгоритм исследования состоит из нескольких элементов. Сначала проводится сравнительный анализ ограничительных мер ЕС в отношении России до и после февраля 2022 г.; далее рассматриваются ключевые элементы нового подхода ЕС к отношениям взаимозависимости с РФ и к реализации политики санкций в отношении России; отражаются подходы ЕС к использованию вторичных ограничений до и после 2022 г. и частота их использования в настоящее время; на примерах кейсов административного и уголовного преследования за нарушение режима санкций в отношении России определяется динамика развития механизмов контроля за обеспечением законодательства и выявляются дисбалансы на национальном уровне стран ЕС; в заключение с учетом полученных данных тестируются гипотезы. Структура статьи по своему содержанию совпадает с упомянутым алгоритмом.

Политика санкций ЕС в отношении России до и после февраля 2022 г.: количественные изменения

Начало СВО явилось политическим поводом к превращению России в ключевое направление политики санкций ЕС. Базовым индикатором стал существенный рост введенных в отношении РФ ограничений. За два с половиной года ЕС принял 14 пакетов санкций, охватывающих практически все секторы российской экономики, включая финансовый, энергетический, технологический, военно-промышленный и др. Ключевой тенденцией стало количественное расширение применяемых с 2014 г. ограничительных мер наряду с их качественным изменением. Это демонстрируют следующие тенденции.

Во-первых, с февраля 2022 г. по июль 2024 г. под блокирующие финансовые санкции попали порядка 1500 физических и около 350 юридических лиц из России. Для сравнения: за предшествую-

щий период (2014–2021) по аналогичным основаниям блокирующие ограничения были введены в отношении 203 российских граждан и 51 компании. Можно констатировать и новые характеристики таких ограничений. Так, до 2022 г. ЕС избегал использовать блокирующие санкции против российских системообразующих предприятий. Сегодня под такими ограничениями находятся крупнейшие российские банки (Сбербанк, ВТБ, Альфа-Банк и др.), предприятия ВПК (АО «Алмаз-Антей», НПК «Иркут» и др.), технологические (Ростех, Т1 и др.), металлургические и горнодобывающие мейджоры (Северсталь, Алроса и пр.)[470].

Во-вторых, до СВО финансовые секторальные санкции сводились к ограничениям, связанным с долговыми обязательствами со сроком погашения более 30 дней для ряда крупнейших российских банков[471], а также запретом на предоставление определенных займов для перечня предприятий нефтедобывающего и оборонного секторов[472]. С 2022 г. финансовые ограничения существенно расширились и стали включать в себя запрет на инвестирование и покупку облигаций, выпущенных Правительством РФ и Центральным банком РФ, ограничения на работу с активами ЦБ РФ и его структур, запрет на депозиты от российских лиц на сумму более 100 тыс. евро и др. Было ограничено рейтингование российских компаний агентствами ЕС с целью приостановки их доступа на европейский финансовый рынок, а также предоставление бухгалтерских услуг и электронных кошельков лицам из России[473].

В-третьих, принципиально изменилась структура экспортного и импортного контроля в отношении России. В 2014–2021 гг. она главным образом была направлена на создание экономических препятствий в интеграции Крыма в состав России, а также предполагала умеренные ограничения в отношении товаров двойного назначе-

[470] Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20240527

[471] Council Decision 2014/512/CFSP 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/?qid=1531218093731&uri=CELEX:02014D0512-20171223

[472] Council Decision 2014/659/CFSP of 8 September 2014 amending Decision 2014/512/CFSP 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%3A32014D0659

[473] 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%3A02014R0833-20240224

ния и оборудования для энергетических проектов[474]. В 2022–2024 гг. категории товаров и технологий, запрещенных к поставкам в РФ, стали включать в себя широкий перечень продукции двойного, военного, промышленного назначения, предметов «роскоши». Ограничения дополнились запретом на предоставление российским лицам широкого спектра финансовых, технических, юридических, консультационных, транспортных и иных услуг. Импортный контроль распространился на продукцию черной металлургии, нефти и нефтепродуктов российского происхождения, российского золота, товаров, «приносящих России значительный доход», и др.[475]

Позиция ЕС по вопросу применения вторичных ограничений до и после 2022 г.

На протяжении длительного времени использование экстерриториальных (вторичных) ограничений являлось чертой исключительно американской политики санкций. Формально определение таких ограничений не закреплено в нормативно-правовых документах США или иных инициаторов. Вместе с тем оно широко используется в материалах профильных ведомств США, а также является предметом ряда академических исследований[476]. Сегодня под вторичными санкциями принято понимать таргетированные финансовые и торговые санкции против иностранных лиц за транзакции с уже заблокированными лицами, обход экспортного контроля и иные действия, которые страны-инициаторы считают угрозой своей безопасности[477].

До 2022 г. США выступали единственным инициатором вторичных санкций в отношении граждан и компаний из третьих стран. Американское законодательство предусматривает ряд механизмов их применения. Одним из них является Ст. 1. Исполнительного указа 14024 США, предоставляющая профильным ведомствам полномочия

[474] Council Decision 2014/512/CFSP 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/?qid=1531218093731&uri=CELEX:02014D0512-20171223

[475] Там же.

[476] Meyer J. Second Thoughts on Secondary Sanctions. *Penn Carey Law: Legal Scholarship Repository*. 2014. Vol. 30. N 3. Pp. 905–968;
Blockmans S. Extraterritorial Sanctions with a Chinese Trademark. European Responses to Long-Term Legal Tactics. *CEPS Policy Insights*. 2021.
URL: https://www.ceps.eu/ceps-publications/extraterritorial-sanctions-with-a-chinese-trademark/;
Terry P. Secondary Sanctions: Why the U.S. Approach Is Unlawful and the EU's Response in Ineffective. *Global Trade and Customs Journal*. 2022. Vol. 17. N 9. Pp. 370–379.

[477] Ruys T., Ryngaert C. Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, U.S. Secondary Sanctions. *The British Yearbook of International Law*. 2020. N 89.

по применению блокирующих ограничений в отношении лиц, работающих с рядом секторов российской экономики. В числе таких секторов технологический, энергетический, горнодобывающий, ОПК и другие[478]. В период с февраля 2022 г. по июнь 2024 г. по данным основаниям были заблокированы более 500 компаний из третьих стран[479].

В отличие от США Европейский союз долгое время придерживался политики отказа от использования вторичных ограничений. Отчасти такой подход объяснялся позицией ЕС о неправомерности использования принудительных мер за пределами собственной юрисдикции. С другой стороны, еще до начала СВО компании стран ЕС периодически становились объектами вторичных санкций США за работу с лицами из Ирана и иных юрисдикций, в отношении которых действовали американские ограничения. Более того, Минфин США активно преследовал компании из ЕС в рамках своих полномочий вести административные расследования против зарубежных компаний в случае даже косвенной связи с американской юрисдикцией. Именно компании финансового сектора ЕС заплатили более 90% штрафов за умышленные или случайные эпизоды обхода санкций США[480].

Обозначенная политика США способствовала тому, что в ЕС стали разрабатываться меры снижения риска вторичных санкций для бизнеса. Одним из них стал принятый в 1996 г. Блокирующий статут, направленный на защиту компаний ЕС, ведущих международную торговлю в соответствии с правом ЕС, однако в нарушение санкций третьих стран[481]. В 2018 г. действие Статута было возобновлено на фоне выхода США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) и введения в отношении Ирана ранее принятых ограничений в полном объеме. Обновленный Регламент запрещал юридическим лицам стран ЕС выполнять санкции третьих государств за исключением случаев, когда это предусмотрено разрешениями Европейской комиссии. Были разработаны некоторые меха-

[478] Executive Order 14024. Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation // Federal Register. 19.04.2021. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/19/2021-08098/blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the

[479] Источник – База данных по вторичным санкциям РСМД.

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

[481] Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01996R2271-20180807

низмы компенсации ущерба европейским компаниям, пострадавшим от экстерриториальных ограничений США[482].

Принятие Блокирующего статута, однако, было скорее политическим шагом, нежели условием изменения поведения бизнеса стран ЕС. Будучи заинтересованными в американском рынке, компании ЕС делали выбор в пользу отказа от работы в иранской юрисдикции[483]. Вместе с тем сам факт утверждения данного документа на наднациональном уровне свидетельствовал о наличии единой сформированной позиции ЕС, характеризующейся осуждением использования экстерриториальных мер. В соответствии с этой позицией ЕС отказывался от применения вторичных ограничений в отношении компаний из третьих стран за несоблюдение собственного санкционного законодательства, в том числе по мотивам нарушения санкций против России.

После начала СВО можно констатировать резкое изменение в позиции Евросоюза относительно применения вторичных санкций. За сравнительно короткий промежуток времени (октябрь 2022 г. – февраль 2024 г.) Европейский союз разработал сразу несколько нормативно-правовых механизмов, наделяющих Совет ЕС полномочиями вводить санкции против физических лиц и компаний за нарушение собственного режима санкций. Один из них представлен в виде расширения критериев введения блокирующих санкций по основаниям «нарушения суверенитета и территориальной целостности Украины» (Ст. 3 Регламента 269/2014). К их числу было добавлено «содействие обходу ранее введенных нарушений». Особенностью данного механизма является то, что к настоящему моменту он был применен исключительно в отношении российских лиц. По состоянию на июль 2024 г. в соответствии с ним были заблокированы пять компаний – поставщиков и производителей высокотехнологичных товаров, а также три руководителя таких предприятий[484].

В качестве иного механизма применения вторичных ограничений ЕС может рассматриваться Ст. 5а Решения Совета ЕС 2014/512. В данном случае речь идет о вторичных торговых санкциях, предполагающих запрет на экспорт отдельных товаров военного и двойного назначения, а также промышленной продукции лицам, причастным

[482] Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018 amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1100

[483] Тимофеев И.Н. Политика санкций: однополярный или многополярный мир? // Вестник международных организаций. 2019. № 14 (3). С. 18–19.

[484] Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221006

к поставкам таких товаров в Россию. Предполагается, что запрет распространяется на товары, «способствующие усилению военного и промышленного потенциала РФ»[485]. Вместе с тем конкретных случаев применения данного механизма еще нет.

Еще одно расширение практики вторичных торговых санкций было зафиксировано в виде включения ряда компаний из третьих стран в Приложение IV Регламента 833/2014. В отношении данных компаний действуют расширенные ограничения в области поставок товаров двойного назначения. К июлю 2024 г. такие ограничения действуют в отношении компаний из Ирана (8), КНР (7), Узбекистана (3), ОАЭ (2), Турции (1), Таиланда (1), Казахстана (1), Сербии (1), Шри-Ланки (1), Индии (1), Сербии (1), Сингапура (1) и Сирии (1)[486]. Все обозначенные предприятия работают в секторах высоких технологий и ВПК.

Для введения вторичных ограничений в отношении бизнеса третьих стран стали использовать и ранее разработанные механизмы. Так, в рамках Регламента 269/2014 предусмотрена возможность использования блокирующих санкций по основаниям Ст. 1 документа: «Ведение деятельности, подрывающей или угрожающей территориальной целостности и суверенитету Украины». С 2014 г. данное положение использовалось для блокирования исключительно российских лиц. Вместе с тем после начала СВО санкционный список был дополнен рядом организаций, функционирующих за пределами РФ. Так, в феврале и июне 2023 г. под ограничения попали несколько иранских предприятий за поставки в Россию беспилотников и оборудования для их разработки. Тогда же блокирующие санкции были введены в отношении зарегистрированного в Южной Осетии Международного расчетного банка (МРБ) за открытие филиалов на территории Херсонской и Запорожской областей и последующее предоставление там финансовых услуг[487].

Определение вторичных санкций при этом размыто как в нормативно-правовых документах ЕС, так и в исследовательской литературе. Европейский союз, в частности, не именует введенные в рамках

[485] 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%3A02014R0833-20231001

[486] Council Regulation (EU) 2024/745 of 23 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014 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%3A02014R0833-20240625

[487] Council Implementing Regulation (EU) 2023/429 of 25 February 2023 implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2023.059.01.0278.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A059I%3ATOC

указанных механизмов блокирующие санкции в качестве вторичных, хотя де-факто они являются таковыми. Соответственно, отсутствие прозрачного определения понятия вторичных санкций и параметров их использования затрудняет оценку точного числа случаев применения таких ограничений. Формальные критерии позволяют говорить о нескольких десятках компаний. Подавляющее число таких санкций направлены на предприятия оборонной и высокотехнологичной отраслей. Для сравнения: вторичные ограничения США распространяются на компании более широкого спектра. Среди них поставщики микроэлектроники, товаров военного и двойного назначения, промышленной продукции, экспортеры различных видов услуг, лица, осуществляющие финансовые транзакции в пользу ранее заблокированных граждан и компаний[488].

Иными словами, практика Европейского союза в области вторичных санкций на данный момент носит ограниченный характер, хотя и постепенно расширяется. Частота их применения, а также отраслевой охват к настоящему моменту представляются меньшими, чем у США, однако большими, чем у других инициаторов. Сравнительно небольшое число случаев применения ограничений позволяет говорить о «сдерживающей» функции вторичных санкций ЕС, нежели принудительной. Целью использования таких ограничений можно считать направление политического сигнала компаниям из третьих стран о рисках прекращения работы с бизнесом стран ЕС. С другой стороны, факт начала применения таких ограничений говорит об изменении позиции ЕС относительно использования экстерриториальных ограничительных мер.

Изменение подхода ЕС к обеспечению эффективности режима санкций

В отличие от механизмов применения вторичных санкций практика административного и уголовного преследования в Европейском союзе осуществляется с 2014 г. Ст. 8 Регламента 833/2014 Совета ЕС фиксирует общие положения такой политики: государствам-членам предписывается разработать меры ответственности за нарушение санкционного законодательства и нормы, регулирующие конфискацию активов, полученных в результате данных нарушений[489]. Поскольку содержание мер административной и уголовной ответ-

[488] База данных по вторичным санкциям Российского совета по международным делам (РСМД).

[489] 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%3A02014R0833-20230427

ственности относилось к юрисдикции государств-членов, законодательство ЕС предусматривало вероятность, что их реализация может отличаться и варьироваться от страны к стране. Данные о нарушениях санкций ЕС до 2022 г. и соответствующих расследованиях в этой области отражали эти закономерности.

С 2014 г. по 2021 г. в базе данных РСМД фиксируется три случая ведения расследований по основаниям нарушения экспортного контроля ЕС в отношении России. В каждом из них речь шла о поставках в РФ промышленных товаров и строительных материалов, запрещенных к экспорту в соответствии с решением Совета ЕС 2014/512[490] и Регламентом 692/2014[491]. Два из них были инициированы в Германии и касались поставок металлообрабатывающих станков, а также оборудования для строительства Крымского моста[492]. Последнее расследование велось в Нидерландах по схожим правонарушениям[493]. Меры ответственности за нарушения при этом отличались: в Германии, помимо штрафных санкций, физические лица получили тюремные сроки, тогда как в отношении граждан Нидерландов было предусмотрено наказание в виде общественных работ, а штрафные меры коснулись исключительно юридических лиц. Информация о расследованиях со стороны профильных органов других государств – членов ЕС не числится в базе данных, хотя некоторые меры ответственности за нарушение санкций ЕС к этому времени были разработаны в Бельгии, Италии, Литве и ряде других государств-членов.

Иными словами, меры ответственности за нарушение режима санкций, а также активность правоохранительных органов были неоднородны. Данный подход к вопросу обеспечения соблюдения санкций в отношении России в значительной степени изменился после начала СВО. Во-первых, одним из индикаторов стало заметное увеличение числа случаев административного и уголовного преследования нарушителей режима санкций. База данных РСМД фикси-

[490] Council Decision 2014/512/CFSP 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%3A32014D0512

[491] Council Regulation (EU) No 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictions on the import into the Union of goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/692/oj

[492] Штрафы компаниям (на нем. Strafbefehl gegen Unternehmen) // Taggeschau. 15.03.2023.
URL: https://www.tagesschau.de/investigativ/swr/eu-sanktionen-krim-unternehmen-kiel-strafgeld-101.html

[493] Штрафы для голландских компаний и частных лиц из-за участия в строительстве Крымского моста (на нид. Straffen voor Nederlandse bedrijven en personen vanwege betrokkenheid bij bouw Krimbrug) // Openbaar Ministerie. 13.10.2023.
URL: https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/10/13/straffen-voor-nederlandse-bedrijven-en-personen-vanwege-betrokkenheid-bij-bouw-krimbrug

рует более 50 уголовных дел, инициированных после февраля 2022 г. С учетом того, что база данных включает информацию только о расследованиях с известными обстоятельствами дела, в реальности их число должно быть значительно выше.

Во-вторых, значительно расширилась и география таких расследований. Наибольшую активность в инициировании уголовных дел по-прежнему проявляют именно немецкие и нидерландские власти. Вместе с тем подобные расследования ведутся также в иных юрисдикциях: Болгарии (поставки в Россию товаров двойного и военного назначения[494]), Дании (напр., возбуждено 12 дел против местных компаний за нарушение санкций в отношении России и Белоруссии[495]), Эстонии (напр., обвинения в незаконном пресечении эстонско-российской границы с партией дронов), Финляндии (напр., обвинения в поставках в Россию электроники в обход санкций[496]), Швеции (обвинения в незаконном экспорте оборудования через финскую электротехническую фирму[497]), Люксембурга (напр., дело о поставках спутниковых фотографий в Россию[498]), Франции (напр., дело о поставке технологий двойного назначения в Россию и Китай[499]), Польше (напр., обвинения в незаконной поставке деталей БПЛА в Иран для их последующего реэкспорта в Россию[500]), Швейцарии (напр., обвинения в экспорте сырьевых товаров в Россию через ОАЭ и другие государства[501]), Чехии (дело о поставке дорогостоящих автомобилей в Россию[502]).

---

494 Bulgaria arrests 12 people for violating EU sanctions on exports to Russia // AP News. 03.10.2023. URL: https://apnews.com/article/bulgaria-russia-ukraine-sanctions-illegal-export-c22833aa43a8c44326864541a1d407c5

495 В Дании возбудили 12 дел о нарушении антироссийских санкций // РБК. 26.10.2022. URL: https://www.rbc.ru/politics/26/10/2022/63595c989a7947493b92da97

496 Хельсинкская компания подозревается в нарушении антироссийских санкций // YLE. 01.09.2023. URL: https://yle.fi/a/74-20048113

497 Мужчина, обвиняемый в шпионаже в Швеции, организовал поставку подсанкционных товаров в Россию через финские фирмы // YLE. 31.08.2023. URL: https://yle.fi/a/74-20048009

498 Space company investigated over alleged Russian ties // Euractiv. 15.03.2023. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/space-company-investigated-over-alleged-russian-ties/

499 France is investigating suspected smuggling to China and Russia of advanced chip technology // AP News. 27.07.2023. URL: https://apnews.com/article/france-china-russia-chip-technology-smuggling-66a8a4edcaf7137e109a16d6d300cd94

500 Polish state firm investigated over parts used in Iranian drones // Reuters. 18.07.2024. URL: https://www.reuters.com/world/europe/polish-state-firm-investigated-over-parts-used-iranian-drones-radio-zet-reports-2024-07-18/

501 Swiss prosecutors reportedly probing Russia sanctions breaches // SWI swissinfo. 13.02.2024. URL: https://www.swissinfo.ch/eng/multinational-companies/swiss-prosecutors-reportedly-probing-russia-sanctions-breaches/72527163

502 В Чехии впервые осудили местного жителя за нарушение антироссийских санкций // Radio Prague International. 13.07.2024. URL: https://ruski.radio.cz/v-chehii-vpervye-osudili-mestnogo-zhitelya-za-narushenie-antirossiyskih-sankciy-8822704

В-третьих, активность национальных правоохранительных органов стран ЕС подкрепляется постоянным расширением сотрудничества с профильными ведомствами США. В ряде случаев задержание подозреваемых в нарушении санкций происходит по запросу американских властей. Так, в период с октября 2022 г. по июль 2024 г. известно как минимум о пяти арестах на территории Латвии, Эстонии и Греции. В одном из упомянутых дел обвиняемый был экстрадирован в США для последующего определения меры ответственности[503]. С учетом того, что американская практика административного и уголовного преследования значительно превышает практику ЕС как в количественном измерении, так и с точки зрения наличия соответствующих институциональных и правовых механизмов, взаимодействие с США может способствовать развитию практики принудительных мер ЕС. Активно развивается сотрудничество по ужесточению и гармонизации экспортного контроля между ключевыми инициаторами санкций. Так, в сентябре 2023 г. ЕС совместно с американскими и британскими регуляторами разработал общий список «наиболее приоритетных» товарных позиций по экспортному контролю в отношении России (электронные интегральные схемы, процессоры, радионавигационная аппаратура, полупроводники и оборудование для их разработки и пр.). Именно по основаниям экспорта данной продукции наиболее вероятно инициирование принудительных мер.

В-четвертых, после начала СВО Европейский парламент и Совет ЕС начали работу над гармонизацией законодательства в странах ЕС с целью обеспечения единообразного и скоординированного преследования нарушителей режима санкций. С февраля 2022 г. были разработаны несколько проектов директив, устанавливающих единые критерии нарушения санкций ЕС и меры ответственности за эти нарушения. Последняя из них была утверждена в апреле 2024 г. В ней зафиксированы параметры установления административной и уголовной ответственности за преступления, определены единые меры наказания для физических и юридических лиц, в том числе фиксированные суммы штрафов и сроки тюремного заключения, установлены общие отягчающие и смягчающие обстоятельства при избрании меры ответственности[504]. С учетом того, что закреплен-

[503] Suspected Russian Intelligence Operative Extradited from Estonia to Face Charges Related to Providing American-Made Electronics and Ammunition to Russian Military // US Department of Justice. 14.07.2023. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/pr/suspected-russian-intelligence-operative-extradited-estonia-face-charges-related

[504] Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401226

ные в Директиве положения должны быть включены в национальное законодательство в течение года, оценка результатов такой работы может быть осуществлена только в следующем году. К настоящему моменту можно говорить о том, что в подходах стран ЕС к вопросу реализации правоприменения сохраняется дисбаланс. В результате такого дисбаланса запрещенные в соответствии с законодательством ЕС сделки и операции эффективно контролируются в одних государствах-членах, однако, судя по всему, продолжают осуществляться в других странах ЕС. Вместе с тем конкретные шаги по координированию мер государств ЕС, сопровождающиеся сотрудничеством с США и последовательным развитием и расширением правоприменительной практики, свидетельствуют о смене подхода ЕС к вопросам обеспечения эффективности режима санкций в отношении РФ.

***

После февраля 2022 г. подход ЕС к реализации политики санкций в отношении России в значительной степени трансформировался. Принципиальные сдвиги в политике санкций при этом отражали более широкие изменения в подходе Европейского союза к отношениям экономической взаимозависимости с Россией. Складывающиеся с начала 2000-х гг. подобные отношения способствовали тому, что политические противоречия между сторонами, включая украинский вопрос, не оказывали фундаментального влияния на объемы экономического сотрудничества. Одним из следствий данной логики стало то, что в 2014–2021 гг. применяемые Европейским союзом санкционные ограничения носили характер политического сигнала и не использовались с целью нанесения значимого ущерба ключевым секторам российской экономики.

Дальнейшее обострение политических противоречий между сторонами способствовало тому, что отношения взаимозависимости между сторонами стали в значительной степени политизироваться. Начало СВО России на Украине стало кульминацией таких противоречий и способствовало трансформации взаимозависимости из фактора сотрудничества и партнерства в фактор соперничества и конкуренции. Взаимозависимость в растущей степени стала использоваться как оружие. Санкции, в свою очередь, превратились в ключевой инструмент использования взаимозависимости таким образом.

В количественном измерении это отразилось в существенном увеличении объема вводимых блокирующих и финансовых ограничений, заметном ужесточении экспортного и импортного контроля,

а в качественном – в расширении применяемых инструментов санкций. Заметные сдвиги при этом произошли в позиции Европейского союза по вопросу обеспечения эффективности режима санкций в отношении РФ. Во-первых, отказ от использования вторичных санкций и критика их применения со стороны США сменились на разработку собственных правовых механизмов введения таких ограничений и начало их активного применения против российских и зарубежных лиц. Во-вторых, значительно увеличились частота, география и масштабы мер административного и уголовного преследования нарушителей санкций против РФ, до начала СВО характеризовавшиеся крайней умеренностью и несогласованностью действий государств – членов ЕС.

Дальнейшие исследования по направлению могут предусматривать интерпретацию данных изменений с точки зрения теорий международных отношений. Предварительные параметры такой интерпретации включают в себя переход от неолиберальной трактовки взаимозависимости, характеризовавшей отношения России и ЕС на протяжении 2000-х гг., к неореалистской теории международных отношений, категории которой позволяют объяснить использование взаимозависимости в терминах соперничества и конкуренции, а не в терминах сотрудничества и взаимной выгоды. Отход от неолиберальной парадигмы может объясняться ее неприменимостью для описания сложившихся после 2022 г. отношений РФ и ЕС, определяющихся логикой противостояния.

Устойчивость санкций Евросоюза в отношении России: призма онтологической безопасности[505]

Татьяна Романова

Россия – рекордсмен среди государств по количеству введенных против нее санкций. Евросоюз одобрил 17 раундов ограничительных мер и распространил на РФ санкционные режимы по химическому оружию, кибератакам, нарушению прав человека и гибридным атакам[506]. Практики спорят об успехе санкционного давления[507] и его влиянии на акторность ЕС[508].

Исследователи, с одной стороны, воспринимают санкции как естественное продолжение экономической силы ЕС[509], обсуждают институциональные преобразования, связанные с введением и администрированием ограничительных

---

[505] Впервые опубликовано в журнале «Современная Европа» 15.08.2025 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Романова Т.А. Устойчивость санкций Евросоюза в отношении России: призма онтологической безопасности // Современная Европа. 2025. № 4 (132). С. 18-30. URL: http://www.sov-europe.ru/2025-4/ustojchivost-sanktsij-evrosoyuza-v-otnoshenii-rossii-prizma-ontologicheskoj-bezopasnosti.html).

[506] EU Sanction Map. URL: https://www.sanctionsmap.eu/#/main.

[507] Официальный представитель МИД России М.В. Захарова об «эффективности» антироссийских санкций ЕС // Посольство РФ в ФРГ. 16.11.2023. URL: https://germany.mid.ru/ru/press-centre/news/ofitsialnyy_predstavitel_mid_rossii_m_v_zakharova_ob_effektivnosti_antirossiyskikh_sanktsiy_es/;
Borrell J. No, time is not on Russia's side // EEAS. 04.04.2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/blog-josep-borrell-high-representative-european-union-foreign-affairs-and-security-policy-vice_en

[508] Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова на международном форуме «Примаковские чтения», Москва, 7 декабря 2022 года // МИД России. 09.12.2022. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1842506/;
Borrell J. Defending Ukraine in Its Hour of Maximum Need // EEAS. 01.03.2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/defending-ukraine-its-hour-maximum-need-0_en.

[509] Helwig N. EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N S1. Pp. 57-67.

мер[510], и значение ценностных факторов в их принятии[511], с другой – отмечают негативное влияние санкций на ЕС, их ограниченное воздействие на Россию[512], а также распад экономического фундамента отношений Москвы и Брюсселя[513].

Существующая дискуссия недооценивает два фактора устойчивости санкционного режима ЕС: важность ограничительных мер для сохранения идентичности ЕС и их связь с безопасностью его граждан. Сочетание этих факторов делает нынешний санкционный режим для интеграционного объединения экзистенциальным, а не трансакционным и, следовательно, крайне устойчивым. В статье они рассмотрены на основе концепции онтологической безопасности. Методологически работа основана на дискурс-анализе. В качестве источников выбраны заключения Европейского совета 2022–2024 гг., что обусловлено стратегической ролью института в планировании развития ЕС, которая сформировалась в 1970-е гг. и постепенно усиливалась[514], а также ключевой ролью в принятии ограничительных мер и артикуляции причин ужесточения санкций[515]. Все заключения Евросовета последних трех лет (вне зависимости от тематики заседания) начинаются с раздела об Украине и обязательно включают намерения ЕС сохранять / ужесточать ограничительные меры в отношении России.

---

[510] Haroche P. A "Geopolitical Commission": Supranationalism Meets Global Power Competition. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N 4. Pp. 970-987;
Portela C., Olsen K.B. *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. Brussels: Think Tank, 2023. 88 p.;
Szép V. New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: The European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia. *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. N 6. Pp. 855-871.

[511] Beauregard P. International emotional resonance: Explaining transatlantic economic sanctions against Russia. *Cooperation and Conflict*. Vol. 57. N 1. Pp. 25-42.

[512] Astrov V., Teti F., Scheckenhofer L., Semelet C. *Are Western Trade Sanctions Effective?* Vienna: WIIW, 2024. 21 p.;
Timofeev I. Do Sanctions Really Work? The Case of Contemporary Western Sanctions against Russia. *In:* Kirkham K. (ed.) *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*. London: Routledge, 2024. Pp. 151-162.

[513] Белов В.Б., Котов А.В. Экономические связи ЕС и России в условиях ограничительных мер // Общественные науки и современность. 2023. № 2. С. 72-89.

[514] Hodson D., et al. (eds.) *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2022. 504 p.

[515] Szép V. New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: the European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia. *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. N 6. Pp. 855-871.

Онтологическая безопасность

Концепция онтологической безопасности изначально была разработана в работах социологов У. Бека и Э. Гидденса и постепенно распространилась в сфере международных отношений. В отличие от традиционного подхода к безопасности, который фокусируется на выживании (*security as survival*), онтологическая безопасность делает акцент на безопасности существования (*security as being*)[516]. Субъектами онтологической безопасности могут выступать граждане, общество, государство и наднациональное образование.

Онтологическая безопасность – это «ощущение себя как целостной, продолжающейся сущности, а не как чего-то постоянно меняющегося», т.е. как имеющего стабильную идентичность[517]. Как граждане, так и международные акторы (государства и интеграционные объединения) стремятся сохранить не только физическую (территориальную) целостность, но и идентичность. Именно целостность во времени придает субъектам агентность[518], т.е. способность самостоятельно ставить цели и определять способы их достижения.

В состоянии онтологической безопасности «отношения субъекта с контрагентами выстраиваются в максимально предсказуемых категориях»[519]. Онтологическая безопасность означает не отсутствие опасностей, а их приемлемый уровень и рутинизацию взаимодействия с рисками путем выработки практик, направленных на купирование наиболее неприятных последствий. Онтологическая опасность, напротив, означает «глубокое и вызывающее беспомощность состояние незнания» и тревогу относительно того, с какими опасностями предстоит столкнуться, как с ними надо работать, какие из них можно игнорировать и как в целом «действовать в мире»[520].

Вызов мифу Евросоюза о мире и его нормативной природе

Идентичность любого актора конституируют политические мифы, т.е. сакральные истории, в которых заложены когнитивные

[516] Kinnvall C., Manners I., Mitzen J. Introduction to 2018 special issue of European Security: "Ontological (in)security in the European Union". *European Security*. 2018. Vol. 27. N 3. Pp. 249-265.

[517] Mitzen J. Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma. *European Journal of International Relations*. 2006. Vol. 12. N 3. P. 272.

[518] Там же. P. 271.

[519] Худайкулова А.В., Неклюдов Н.Я. Концепция онтологической безопасности в международно-политическом дискурсе // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 12(6). С. 129.

[520] Mitzen J. Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma. *European Journal of International Relations*. 2006. Vol. 12. N 3. P. 273.

и нормативные паттерны[521]. Их устойчивость и релевантность – основа онтологической безопасности актора. Базовый политический миф ЕС заключается в историческом примирении государств-членов, ранее вековых соперников, и в преодолении войн для мирного взаимодействия, которое направлено на процветание граждан и защиту либеральных ценностей[522]. В декларации о европейской идентичности 1973 г. указано, что участники интеграции «преодолели прошлую вражду», чтобы совместно защищать и продвигать «общие принципы представительной демократии, верховенства закона, социальной справедливости... и уважения прав человека»[523]. Развернутый список ценностей зафиксирован в ст. 2, 3 и 21 Договора о Евросоюзе[524]. ЕС позиционирует себя как проект мира и получил за это Нобелевскую премию мира в 2012 г.[525]

Этот миф как осмысление опыта интеграции лег в основу концепта «нормативная сила», он подразумевает способность интеграционного объединения «очерчивать «нормальное» в международных отношениях»[526], т.е. определять, какие ценности, цели и способы их достижения являются правильными, а также продвигать их глобально. «Нормативная сила» предполагает акцент не на физической силе или принуждении (в т.ч. экономическом), а на силе примера и нормативном убеждении. Несмотря на критику мифа[527], он остается интегральной частью идентичности и основой действий ЕС в мире[528].

---

[521] Bottici C. *A Philosophy of Political Myth*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 294 p.; Flood C. *Political Myth*. London: Routledge, 2001. 322 p.

[522] De Vries C. How Foundational Narratives Shape European Union Politics. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N 4. Pp. 867–881;
Della Sala V. Ontological security, crisis and political myth: The Ukraine war and the European Union. *Journal of European Integration*. 2023. Vol. 45. N 3. Pp. 361–375.

[523] Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973). P. 2 // CVCE. 18.12.2013. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf

[524] Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj

[525] The Nobel Peace Prize 2012 // Norwegian Nobel Committee. 12.10.2012. URL: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html

[526] Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 40. N 2. P. 239.

[527] De Vries C. How Foundational Narratives Shape European Union Politics. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N 4. Pp. 867-881.

[528] *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Brussels: General Secretariat of the Council, 2009. 43 p.;
Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. EEAS, 2016. 56 p.

В последние десятилетия использование мифа и концепта «нормативная сила» в деятельности ЕС претерпело ряд изменений[529]. Во-первых, растущий уровень неопределенности и угроз в мире[530] заставил Евросоюз прибегнуть к большему прагматизму, что выразилось не столько в отказе от ценностей, сколько в передаче партнерам ответственности за продвижение норм на своей территории. Это было реализовано путем принятия концепта «стрессоустойчивость»[531]. Во-вторых, Евросоюз стал с опаской воспринимать внешнее влияние и взаимозависимость, которые могут создать угрозу его особости и быть вепонизированы извне. В результате сформировался концепт «стратегическая автономия / стратегический суверенитет»[532]. Все эти шаги позволяли ЕС сохранить базовый миф об интеграции как о проекте мира и продвижения универсальных ценностей, что обеспечивало онтологическую безопасность ЕС.

Специальная военная операция на Украине «бросила вызов... базовому мифу [Евросоюза] о том, что мир и процветание можно гарантировать путем сотрудничества и взаимозависимости»[533]. Последовавшая жесткая реакция ЕС не трансакционна, а экзистенциальна, так как «на кону оказался тот международный порядок, который определяет саму суть Евросоюза»[534] и, следовательно, формирует ядро идентичности интеграционного объединения.

Это отражено в заключениях Евросовета. Например, Версальская декларация отмечает, что действия России «представляют тектонический сдвиг в истории ЕС», который несет обязательства по защите «своих граждан, ценностей, демократии и европейской модели»[535]. Шаги Москвы расцениваются как «атака на свободную и демократичную Европу»[536]. Европейский совет в обоснованиях

[529] Романова Т.А., Павлова Е.Б. От гражданской (мягкой) и нормативной силы к стрессоустойчивости (resilience): Эволюция идейных основ внешней деятельности Евросоюза // Международные процессы. 2018. № 2. С. 73-90.

[530] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

[531] Juncos A.E. Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn? *European Security*. 2017. Vol. 26. N 1. Pp. 1-18.

[532] Романова Т.А. На разных языках 2.0: Геополитика и суверенитет в дискурсах Евросоюза и России // Россия в глобальной политике. 2024. № 1. С. 178-195.

[533] Della Sala V. Ontological security, crisis and political myth: The Ukraine war and the European Union. *Journal of European Integration*. 2023. Vol. 45. N 3. P. 368.

[534] Там же. P. 369.

[535] Informal meeting of heads of state or government, Versailles, 10-11 March 2022 // European Council. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/

[536] European Council Conclusions, 27 June 2024 // European Council. 28.06.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/28/european-council-conclusions-27-june-2024/

ограничительных мер также подчеркивает, что «использование силы и принуждения к изменению границ не должны иметь место в XXI веке»[537]. Ограничительные меры против России связываются со стремлением ЕС «бороться с дезинформацией как подрывом... порядка, основанного на правилах»[538].

Такая артикуляция ограничительных мер демонстрирует, что санкции – не столько инструмент реакции на текущие события или наказания России, сколько стремление ЕС защитить базовый миф, лежащий в основе идентичности интеграционного объединения. Это объясняет жесткость предпринятых Брюсселем шагов в отношении России, а также способствует устойчивости санкционного режима. Ценой сохранения идентичности ЕС стал отказ от глобальности мифа о мире и концепции «нормативной силы». Санкции таким образом развивают логику концептов «стрессоустойчивость» и «стратегическая автономия / стратегический суверенитет», которые ранее наметили разграничение ЕС и акторов, мыслящих схожим образом, с остальными игроками. Санкции закрепили разграничение сторон и зафиксировали почти полный отказ от взаимодействия Евросоюза с теми, кто не согласен с базовым мифом.

Диалектика онтологической и физической безопасности

Онтологическая безопасность предполагает рутинизацию угроз и взаимодействия с ними путем устоявшихся практик, тогда как достижение физической безопасности означает идентификацию рисков и их источника. Онтологическую и физическую безопасность связывает процесс секьюритизации. Как объясняет Б. Румелили, нередко в поисках онтологической безопасности акторы «конструируют Другого в качестве [источника] угрозы их безопасности как выживанию», а затем «мобилизуют физические преграды для достижения физической безопасности и через репрезентацию источника угроз как Другого или как морально ущербного»[539]. В этом конструировании заключается процесс секьюритизации. В итоге чув-

[537] European Council Conclusions, 24 February 2022 // European Council. 24.02.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/

[538] European Council Conclusions, 20 and 21 October 2022 // European Council. 21.10.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/21/european-council-conclusions-20-21-october-2022/

[539] Rumelili B. Identity and Desecuritisation: The pitfalls of conflating ontological and physical security. *Journal of International Relations and Development*. 2015. N 18. P. 59.

ство онтологической опасности снижается из-за появления и нейтрализации конкретного врага как источника угроз и рисков. Иными словами, онтологическая опасность трансформируется в физическую.

Наибольший вызов безопасности для современных европейцев представляют не физические угрозы, а «чувство страха и тревоги, которое пронизывает повседневную жизнь», в т.ч. неопределенность относительно доступа к услугам и ресурсам, общая экономическая ситуация и иммиграция[540]. Такое отношение граждан к безопасности представляет опасность для ЕС, так как Брюссель постулирует, что модель интеграции в Старом Свете гарантирует «экономический успех и социальную ответственность»[541].

Согласно опросу 2021 г. относительно будущего ЕС, граждане считали, что основными вызовами для евроинтеграции были: социальное неравенство (36%), состояние окружающей среды и климата (32), безработица (32), миграция (31), а среди основных глобальных вызовов отмечались здравоохранение и терроризм[542]. Это ярко фиксирует основные сферы современности, в которых концентрируется чувство онтологической опасности среди европейских граждан. В опросе относительно ключевых озабоченностей европейцев в 2024 г. события на Украине заняли первое место (35%). За ними с большим отрывом следуют: иммиграция (24%), международная ситуация (22%), повышение цен / инфляция (19%), состояние окружающей среды и климат (16%), а также экономическая ситуация (13%)[543]. Иными словами, угроза России в последних опросах потеснила ранее обозначенные проблемы.

В последние годы Брюссель не только транслирует многие из этих рисков, но и связывает их с конкретным источником – Москвой. Таким образом ЕС стремится снизить ощущение онтологической опасности для объединения и его граждан, вызванное неопределенностью относительно современных угроз. Последние замещаются артикуляцией угрозы Евросоюзу как физическому выживанию с четко обозначенным врагом – Россией.

В контексте проблемы экономического роста РФ предстает как «единственная несущая ответственность за текущий... экономи-

[540] Kinnvall C., Manners I., Mitzen J. Introduction to 2018 special issue of European Security: "Ontological (in)security in the European Union". *European Security*. 2018. Vol. 27. N 3. P. 249.

[541] Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome // European Union. 25.05.2007. P. 1. URL: https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf

[542] Future of Europe 2021. Special Eurobarometer 517 // European Commission. January 2022. URL: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554

[543] Standard Eurobarometer 101: Spring 2024 // European Union. May 2024. URL: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216

ческий кризис»[544]. Именно в новой геополитической реальности, где, согласно логике Брюсселя, Москва – источник основных угроз, ЕС должен «действовать решительно, чтобы гарантировать собственную конкурентоспособность, процветание и роль на мировой арене»[545]. Особое внимание уделено энергетической зависимости ЕС: высокие цены на электричество предстают как результат попыток России «вепонизировать газ»[546]. В этом контексте рационализируются действия ЕС по «защите граждан и бизнеса» и по сохранению «целостности Единого рынка»[547], в т.ч. сокращение поставок полезных ископаемых из РФ как результат ограничительных мер. В области иммиграции на Россию возлагается вина за поток украинских беженцев, бросающий «вызов инфраструктуре и общественным услугам» в ЕС и государствах-членах[548]. Кроме того, Москву обвиняют в «попытках инструментализировать иммигрантов [из третьих стран] для политических целей», использовать их в гибридных атаках[549] и таким образом «злоупотреблять ценностями» Евросоюза[550]. Россия ассоциируется с «гибридными видами деятельности… направленными против ЕС, его членов и партнеров»[551], которые постоянно растут и создают угрозу для демократии в ЕС и государствах-членах[552]. Это

[544] European Council Conclusions, 20 and 21 October 2022 // European Council. 21.10.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/21/european-council-conclusions-20-21-october-2022/

[545] European Council Conclusions, 9 February 2023 // European Council. 09.02.2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/09/european-council-conclusions-9-february-2023/

[546] European Council Conclusions, 23 and 24 June 2022 // European Council. 24.06.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/

[547] European Council Conclusions, 20 and 21 October 2022 // European Council. 21.10.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/21/european-council-conclusions-20-21-october-2022/

[548] European Council Conclusions, 24 and 25 March 2022 // European Council. 25.03.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-24-25-march-2022/

[549] European Council Conclusions, 14 and 15 December 2023 // European Council. 15.12.2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/15/european-council-conclusions-14-and-15-december-2023/

[550] European Council Conclusions, 17 October 2024 // European Council. 17.10.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/17/european-council-conclusions-17-october-2024/

[551] European Council Conclusions, 26 and 27 October 2023 // European Council. 27.10.2023. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/27/european-council-conclusions-26-and-27-october-2023/

[552] European Council Conclusions, 19 December 2024 // European Council. 19.12.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/19/european-council-conclusions-19-december-2024/

обосновывает «принятие нового санкционного режима»[553] в отношении России. Наконец Москву обвиняют в «вепонизации продуктов питания» и создании «глобального кризиса продуктовой безопасности»[554], который повлек «беспрецедентный рост цен на продовольствие и удобрения»[555].

Таким образом, санкционная риторика ЕС в отношении России связывает последнюю со многими вопросами, которые до СВО граждане считали основными угрозами и рисками. В результате происходит секьюритизация России: в дискурсе ЕС она стала ответственной за кризисы или проблемы. Это позволяет Евросоюзу и его гражданам превратить ощущение онтологической опасности в борьбу за безопасность-как-выживание, в которой есть конкретный враг в лице России, от которой нужно отгородиться. Именно эту функцию и выполняют санкции. При этом Брюссель игнорирует то, что ограничительные меры гипертрофируют некоторые риски (в т.ч. угрозы для энергетической безопасности, экономического роста и продовольственной стабильности). Поиск внешнего врага и создание атмосферы осажденной крепости, как правило, менее затратно[556] по сравнению с выработкой практик обеспечения онтологической безопасности и гибким взаимодействием с рисками. В схожих случаях акторы сохраняют акцент на безопасности-как-выживании и отказываются от десекьюритизации, поскольку это гарантирует предсказуемость как условие онтологической безопасности[557].

Выбор Евросоюзом такой модели формирует второй фактор устойчивости ограничительных мер в отношении России. Снятие санкций потребует десекьюритизации Москвы и приведет к усилению чувства онтологической опасности в ЕС.

---

[553] European Council Conclusions, 27 June 2024 // European Council. 28.06.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/28/european-council-conclusions-27-june-2024/

[554] European Council Conclusions, 23 and 24 June 2022 // European Council. 24.06.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/

[555] European Council Conclusions, 20 and 21 October 2022 // European Council. 21.10.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/21/european-council-conclusions-20-21-october-2022/

[556] Худайкулова А.В., Неклюдов Н.Я. Концепция онтологической безопасности в международно-политическом дискурсе // Вестник МГИМО-Университета. 2019. Т. № 6. С. 129-149.

[557] Rumelili B. Identity and Desecuritisation: The pitfalls of conflating ontological and physical security. *Journal of International Relations and Development*. 2015. N 18. Pp. 63-65.

Структурные последствия

Сформулированные факторы устойчивости ограничительных мер позволяют выявить ряд важных последствий для санкционного режима внутри ЕС и его внешней деятельности.

Во-первых, политики и исследователи часто отмечают, что существует два Запада: один – «Запад традиционных... ценностей, свободы, патриотизма, богатейшей культуры», второй – «агрессивный, космополитический, неоколониальный, выступающий как орудие неолиберальных элит»[558]. Представители первого – простые граждане – страдают от ограничительных мер и несут бремя экономических последствий, а правящие круги принимают санкции, руководствуясь логикой борьбы с Россией. Первый фактор устойчивости носит более элитарный характер и во многом связан с формулируемой элитой миссией Евросоюза как во внутренней деятельности, так и на мировой арене. Второй в большей степени обоснован вопросами т.н. низкой политики и отражает более понятные и ощутимые для граждан проблемы и риски. Однако артикуляция и тех, и других озабоченностей в совокупности с обоснованием сохранения и ужесточения санкций в отношении России сводит на нет дифференциацию: для обеих частей Запада ограничительные меры становятся естественным ответом на онтологическую опасность. Следовательно, различия между элитой и гражданами по вопросу санкций нивелируются.

Во-вторых, ограничительные меры повлекли значительные институциональные изменения, зафиксированные в заключениях Евросовета[559], цель которых – повысить эффективность не только принятия санкций, но и их дальнейшей реализации. В результате традиционные институты ЕС адаптировали нормы своего функционирования[560], были созданы новые структуры и процедуры консультации с национальными органами власти, а также с неправитель-

[558] Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Президент России. 27.10.2022. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/69695

[559] European Council Conclusions, 21 and 22 March 2024 // European Council. 22.03.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/

[560] Helwig N. EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N S1. Pp. 57-67;
Haroche P. A "Geopolitical Commission": Supranationalism Meets Global Power Competition. *Journal of Common Market Studies*. 2023. Vol. 61. N 4. Pp. 970-987;
Szép V. New intergovernmentalism meets EU sanctions policy: The European Council orchestrates the restrictive measures imposed against Russia. *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. N 6. Pp. 855-871.

ственными организациями и индивидами[561]. Кроме того, приняты решения, противоречащие ранее существовавшим в ЕС интерпретациям норм права. Самый яркий пример – использование доходов от замороженных российских активов в интересах Украины, нарушающее принцип неприкосновенности суверенных активов. Эти институциональные решения дополнительно стабилизируют санкции и создают эффект колеи (*path dependence*), преодоление которой потребует от ЕС нестандартных усилий.

В-третьих, ограничительные меры становятся для ЕС новым инструментом стратификации мирового пространства на тех, кто разделяет картину мира, принимает базовый миф и нормативное лидерство ЕС, с одной стороны, и тех, кто критикует Брюссель, отрицает его ценностное первенство и настаивает на большем равенстве на мировой арене – с другой. В результате, Евросоюз, применяя санкции, отказывается от глобальности своих действий.

Это структурирование многоуровневое. Ограничительные меры прежде всего вводятся совместно с партнерами и союзниками[562]. Важную роль играет координация в рамках «Группы семи». С новыми мерами солидаризируются страны-кандидаты, ассоциированные государства и такие близкие соратники, как Норвегия или Швейцария. Кроме того, «Евросовет призывает все страны привести свою политику в соответствие с санкциями Евросоюза»[563]. Этот призыв дополняют разъяснения санкций, убеждение партнеров (для этого даже назначен специальный уполномоченный по санкциям Д. О'Салливан), угрозы карать любые «попытки обойти санкции и помочь России»[564], а также создание соответствующих процедур наказания[565].

Таким образом, Евросоюз формирует новую политическую карту мира. Она жестко разделена на партнеров, «мыслящих сходным

---

[561] Portela C., Olsen K.B. *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommen-dations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. Brussels: Think Tank, 2023. 88 p.

[562] European Council Conclusions, 24 February 2022 // European Council. 24.02.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/

[563] European Council Conclusions, 30 and 31 May 2022 // European Council. 31.05.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-30-31-may-2022/

[564] European Council Conclusions, 24 and 25 March 2022 // European Council. 25.03.2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-24-25-march-2022/

[565] Questions and answers on the 11th package of restrictive measures against Russia // European Commission. 23.06.2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3449

образом», тех, кто занимает нейтральную позицию в отношении санкций, и страны, которые помогают России (и другим государствам) в обходе ограничений и выстраивании альтернативной логистики. Эта карта подменяет ту, что ранее ЕС выстраивал на основе уважения прав человека, демократии и верховенства закона, т.е. продвигаемых Брюсселем ценностей, и содействует обеспечению онтологической безопасности в современном «конфронтационном, трансакционном и непредсказуемом» мире[566].

Заключение

Концепция онтологической безопасности позволяет сформулировать два важных и недооцененных фактора устойчивости ограничительных мер ЕС. Первый – элитарный – связан с сохранением мифа, лежащего в основе идентичности ЕС и его действий как внутри объединения, так и на мировой арене. Второй – апеллирующий в большей степени к простым гражданам – это перевод непредсказуемости (вопросов онтологической опасности) в физическую опасность, а также последующий процесс секьюритизации России как причины широкого спектра угроз ЕС. Совокупность этих факторов ведет к выработке единой для элиты и граждан позиции по санкциям в отношении РФ, легитимирует ряд институциональных решений, фиксирующих санкции, по-новому структурирует мир вокруг ЕС и закрепляет отказ интеграционного объединения от глобальных действий.

Стратегическая повестка на 2025–2029 гг. начинается с упоминания обоих сформулированных факторов устойчивости. Она гласит: «Европейский союз основан на императивах обеспечения мира в Европе, развития на основе сотрудничества, солидарности и общего экономического процветания. Этот изначальный посыл до сих пор направляет нас и служит основой для построения сильной и суверенной Европы»[567]. Следовательно, два выделенных фактора на среднесрочную перспективу будут обеспечивать устойчивость ограничительных мер ЕС в отношении России. Экзистенциальность угроз для ЕС будет нивелировать любые трансакционные калькуляции потерь от ограничительных мер. Эти издержки, как правило, менее значительны по сравнению с возможным усилением онтологической опасности для ЕС и его граждан.

[566] European Council Conclusions, 27 June 2024 // European Council. 28.06.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/28/european-council-conclusions-27-june-2024/

[567] Там же.

Теоретически можно наметить два выхода из этой ситуации. Первый – изменения со стороны России и ее возврат к прежним отношениям с ЕС, что вряд ли возможно после более трех лет СВО. Второй выход – трансформация ЕС и его базового мифа в направлении более классического либерализма, признающего право других акторов на свою специфику. Лидеры ЕС пока настроены на сохранение текущей идейной основы объединения и на принятую линию действий в отношении России. Однако они неохотно признают трансформацию современного миропорядка[568], требующую адаптации всех акторов. Любые изменения интеграционного объединения будут постепенными, длительными и крайне болезненными для Брюсселя, государств-членов и граждан ЕС.

[568] European Council Conclusions, 27 June 2024 // European Council. 28.06.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/28/european-council-conclusions-27-june-2024/

Приведет ли потепление диалога России и США к отмене санкций?[569]

Иван Тимофеев

Едва заехав в Белый дом, Дональд Трамп начал резко перетряхивать основы американской внешней и внутренней политики. В частности, он дал понять, что намерен быстро добиться мира на Украине. В Москве на это ответили, что к диалогу готовы.

Однако союзники и партнеры Вашингтона настроя Трампа не разделяют. Как и США, за последние три года они по-крупному вложились в этот конфликт – материально и идеологически. Активность Трампа грозит обесценить эти инвестиции. Сам он, судя по всему, считает, что потери лучше зафиксировать сейчас, пока подконтрольная Киеву территория не стала еще меньше, а из американского бюджета не выкачаны еще десятки миллиардов долларов без каких-либо перспектив с их помощью одолеть Россию.

Предстоят трудные переговоры. Одной из фишек в игре дипломатов станет отмена или хотя бы смягчение санкций. Насколько реален такой сценарий? И каких конкретно подвижек можно ждать на санкционном фронте, если учесть опыт других стран?

Санкции против России: разбег

За полтора десятилетия против России было введено огромное множество ограничений. Первой ласточкой стал закон им. Магнитского, принятый Конгрессом США в декабре 2012-го. Этот закон отменял пресловутую поправку Джексона – Вэника, но позволял вводить финансовые и визовые санкции против российских должностных лиц, причастных, по мнению США, к гибели юриста Сергея Магнитского, а также против любого россиянина, которого американцы сочли бы нарушителем прав человека или коррупционером. С экономической точки зрения закон им. Магнитского имел исчезающе малое

[569] Впервые опубликовано на сайте Делового еженедельника «Профиль» 07.03.2025. URL: https://profile.ru/politics/privedet-li-poteplenie-dialoga-rossii-i-ssha-k-otmene-sankcij-1671134/

значение. Но в политическом отношении он произвел эффект разорвавшейся бомбы. В Москве восприняли закон как вмешательство во внутренние дела.

В 2014-м, реагируя на присоединение Крыма к России и конфликт на Донбассе, Вашингтон создал новые правовые механизмы. Они предполагали блокирующие финансовые санкции в отношении ряда лиц и организаций, секторальные санкции против крупных банков, энергетических и военно-промышленных компаний (запрет на долгосрочное финансирование), запрет на поставки и финансирование в интересах нефтедобывающих сланцевых проектов и добычи нефти в Арктике. Санкции США поддержали их союзники: ЕС, Великобритания, Канада, Япония и другие.

Украинский вопрос вскоре дополнился новыми поводами. Наиболее заметным стало предполагаемое вмешательство России в американские выборы 2016 г., в том числе посредством кибератак. Администрация Барака Обамы, а затем и Трампа расширила список правовых механизмов санкций, а конгресс забетонировал их в виде закона о противодействии врагам Америки посредством санкций 2017 г. (*CAATSA*). Исполнительные указы Обамы по украинскому сюжету и вмешательству в выборы стали частью законодательства с практически нулевыми шансами на отмену, ведь изменение федеральных законов – крайне сложный процесс. Вишенкой на торте стали «химические санкции» по делу об отравлении перебежчика Сергея Скрипаля в Великобритании, а затем и политика Алексея Навального в России. Прошли масштабные высылки дипломатов, вводились отдельные ограничения в отношении российских суверенных облигаций и элементы экспортного контроля.

Во время первого президентского срока Трамп проявил себя активным сторонником введения санкций против российских трубопроводных проектов, считая, что Москве не место на газовом рынке Европы. Он подписал два закона, которые грозили санкциями поставщикам судов для укладки труб на дне Балтийского моря.

ЕС в ту пору не торопился в полной мере копировать санкционную политику США. Брюссель создал механизмы, позволяющие вводить ограничения в случае нарушений прав человека, применения ОМУ и угроз кибербезопасности, но не форсировал их применение. Более того, ЕС выступал против санкций в отношении «Северного потока – 2».

В целом в феврале 2022-го санкции огромных проблем не создавали и определяющего значения для российского экономического роста не имели. ЕС оставался крупнейшим торговым партнером

России. А США весьма умеренно использовали санкционные правовые механизмы.

Санкции против России: прыжок

После начала СВО антироссийские санкции резко ужесточились и затронули тысячи физических лиц и организаций. В отдельных секторах (финансы, высокие технологии и промышленность) под финансовые ограничения подпали практически все заметные активы. Блокирующие санкции сопровождались запретом на инвестиции, операции с российскими облигациями, запретом на депозиты для россиян, точечными отключениями банков от услуг передачи финансовых сообщений. В Россию запрещено было поставлять практически все товары двойного назначения, множество промышленных товаров, а также «предметов роскоши». Под запретом оказались и некоторые услуги: консалтинг, бухучет, рейтингование, юридические услуги, поставки программного обеспечения. Ограничен был российский импорт, включая нефть, нефтепродукты, золото и другие цветные металлы, продукцию черной металлургии, ряд промышленных товаров, рыбу и даже спиртные напитки. Пытаясь сократить прибыль россиян от поставок нефти в третьи страны, западные инициаторы санкций ввели так называемый ценовой порог на нефть, запретив ее морскую перевозку в своей юрисдикции, если она стоит более 60 долл. за баррель. Широко использовались транспортные санкции (ограничения на доступ в воздушное и морское пространство, аэропорты и порты), визовые ограничения (под них подпадают, как правило, все лица под блокирующими финансовыми санкциями), масштабные вторичные санкции (то есть рестрикции против лиц из третьих стран, сотрудничающих с российскими лицами под санкциями или участвующих в обходе ограничений).

Санкции против России: приземление

Устойчивость России к санкциям превзошла все ожидания. Ключевую роль в этом сыграло то, что еще задолго до СВО в стране была создана собственная финансовая инфраструктура – Система передачи финансовых сообщений и Национальная система платежных карт. Финансовые санкции ударили по транзакциям на внешнем контуре, но не смогли помешать расчетам внутри России. В экспортных и импортных операциях долларовых расчетов стало меньше. Произошла масштабная переориентация поставок российского сырья, прежде всего нефти. Введение ценового потолка не смогло

всерьез нарушить торговлю, поскольку Россия начала использовать теневой танкерный флот. Параллельный импорт позволял насыщать рынок подпавшими под запрет потребительскими товарами. А обходить санкции, касающиеся промышленного оборудования и товаров двойного назначения, помогали третьи страны и фирмы-посредники. Транспортные санкции усложнили логистику, но фатальными не стали. Уход западных компаний с российского рынка оказался выстрелом себе в ногу: их место быстро заняли местные предприниматели и их коллеги из Китая и других стран.

Но это не значит, что санкции не нанесли России ущерба. Стоимость только замороженных суверенных активов за рубежом превысила 200 млрд долл. И это не считая заморозки частных активов. Сюда нужно добавить убытки от усложнившейся логистики, удорожания обновления производственных фондов, рост цены на импорт, падение конкурентоспособности экспорта в ряде отраслей и тому подобное. Однако поколебать политический курс Москвы все это не смогло.

Разменная монета и политические сигналы

В ходе переговоров по Украине санкции неизбежно становятся разменной монетой. Их введение – это сигнал угрозы, а смягчение, напротив, – жест доброй воли. Такую же функцию может нести и уклонение от применения санкций. Именно это и произошло 24 февраля 2025 г.: в годовщину начала СВО западные страны по традиции ввели очередные пакеты ограничительных мер, однако США делать этого не стали. Иначе говоря, санкции ЕС, Великобритании, Канады не были поддержаны локомотивом евроатлантического блока.

Для понимания роли санкций в дипломатическом торге полезно обратиться к истории их применения. Например, в случае США и КНР санкции сыграли важную роль в политической коммуникации. Их смягчение началось в 1970-х гг. в контексте визита президента Никсона в Китай. Однако оно носило крайне осторожный и постепенный характер, сначала затрагивая наименее чувствительные сферы. Долгое время правовые механизмы санкций против Пекина сохранялись. Администрация вводила по ним исключения, приостанавливала действие санкционных федеральных законов. Процесс был неровным. Тенденцию к постепенному сворачиванию санкций в 1970-х – 1980-х гг. развернули события на площади Тяньаньмэнь. Лишь к 2000 г. основной корпус санкций все же был отменен, а возвращение к нормальным торговым отношениям закреплено законодательно. Впрочем, небольшая часть санкций в области товаров двойного назначения отменена так и не была, а с конца 2010-х гг.

США вновь начали наращивать ограничения против КНР, чтобы сдержать ее технологический рост.

В случае Ирана события шли по другому пути. Американцы постепенно усиливали санкционное давление, пытаясь заставить Тегеран свернуть ядерную программу и пойти на уступки по длинному списку вопросов. США удалось заручиться поддержкой широкой коалиции стран и закрепить часть санкций в виде международного режима ограничительных мер на базе Совбеза ООН. После напряженных переговоров в 2015 г. СБ ООН закрепил своей Резолюцией №2231 «ядерную сделку». Иран отказывался от военного атома в обмен на отмену санкций как международных, так и односторонних. США приостановили действие своих рестрикций, но президент Обама не обладал достаточными полномочиями для отмены правовых механизмов санкций против Ирана. В итоге Трампу, который был противником «ядерной сделки», несложно было вернуть санкции в полном объеме и в одностороннем порядке. Риск вторичных санкций вынудил остальные западные и незападные страны свернуть работу в Иране.

В случае Северной Кореи США крайне неохотно шли на смягчение санкций в процессе переговоров по ядерной программе Пхеньяна. Но некоторые ограничения все же смягчались. Так, в рамках Рамочного соглашения 1994 г. США поставляли в КНДР топливо, а также оказывали вместе со своими союзниками иную помощь. Но общий корпус санкций против Пхеньяна оставался неизменным. Их периодическое ужесточение лишь убеждало КНДР в правильности курса на развитие ракетно-ядерной программы. Ему не смогли помешать ни масштабные санкции ООН в 2000-х и 2010-х гг., ни новые ограничения США. Вопреки колоссальному давлению КНДР стала ядерной державой.

В отношении Белоруссии санкции вводились в связи с политической ситуацией в стране. США и Евросоюз обвиняли Белоруссию в отходе от демократических норм и вводили санкции в отношении ее руководства, чиновников и отдельных предприятий. В 2010-х гг. отношения Минска и Запада потеплели. Санкции были существенно смягчены. Но правовые механизмы никуда не делись. Смягчение шло за счет исключений и изъятий. После 2020-го и очередных обвинений в попрании демократии правовые механизмы санкций вновь заработали, исключения отменены, санкционные списки пополнены.

Уроки для России

Исторический опыт и последние новости дают основания предположить: антироссийские санкции могут быть ослаблены. Во-первых,

смягчение и отмена санкций не равнозначны достижению политических договоренностей или нормализации отношений. Изменения на санкционном фронте могут сильно запаздывать. За косметическими, сигнальными смягчениями может последовать стагнация. Правовые механизмы, позволяющие вводить санкции, сохраняются десятилетиями, даже если по ним действуют исключения и изъятия. Вернуть их можно в любой момент.

Во-вторых, санкции чувствительны к смене президентских администраций в США. Политика Обамы и Трампа на иранском направлении была диаметрально противоположной. Свою роль играет и Конгресс. Он может сплести «паутину законов», ограничивающую возможности президента. В случае антироссийских санкций такая «паутина законов» уже имеется. Например, законодательно закреплен запрет на российские энергоносители, разрыв нормальных торговых отношений и тому подобное. Отменить эти законы без поддержки Конгресса президент не может.

В-третьих, американские санкции имеют большее значение по сравнению с санкциями ЕС и других стран, ведь именно США находятся в центре мировой финансовой системы. Их вторичные санкции – стимул для остальных воспринимать ограничения серьезно. В нашем случае переговоры именно с США скорее плюс, чем минус.

В-четвертых, смягчение санкций может идти долго и крайне неравномерно. В отдельных случаях процесс затягивается на десятилетия, а иногда попросту ни к чему не приводит.

Чего ждать?

В случае достижения каких-либо внятных соглашений по Украине можно ждать некоторого смягчения санкций (исключений и изъятий). Будет сделано то, что соответствует интересам самих США и не требует изменения правовых механизмов. Судя по риторике двух сторон, первым шагом может стать возобновление нормальной работы посольств. Возможны послабления в области транспорта, исключения по точечным новым инвестициям и лицензии на участие американских компаний в заранее оговоренных проектах. Возможны некоторые изъятия по экспортному контролю. Скорее всего, они будут касаться медицинских и иных гуманитарных товаров, потребительских товаров и низкотехнологичной промышленной продукции. Экспортный контроль по товарам двойного назначения, наоборот, сохранится в течение длительного времени как вопрос национальной безопасности. В области запрета россий-

ского импорта также возможны изъятия, главным образом касающиеся российской тяжелой нефти. Возможно, разрешат транзакции отдельным российским банкам, но исключать их из списка заблокированных лиц не будут. По крайней мере всех и сразу. Правовые механизмы в виде федеральных законов США по санкциям против России сохранятся на десятилетия. То же касается и исполнительных указов президента – их могут отредактировать или заменить, но не более.

Если США возьмут устойчивый курс на смягчение, то рано или поздно их примеру могут последовать ЕС и другие страны. Однако сложность украинского вопроса грозит сорвать урегулирования с риском возврата санкций в еще большем объеме.

Калининградская область в рамках санкционной политики ЕС[570]

Вадим Войников

В последние годы в российской науке появилось немало научных работ, касающихся различных аспектов политики ограничительных мер ЕС, США и иных стран в отношении РФ. Однако в немногих исследованиях затронуто региональное измерение ограничительных мер, а именно их влияние на развитие тех или иных регионов России. В статье рассмотрены политико-правовые аспекты влияния ограничительных мер Евросоюза на Калининградскую область – одну из наиболее пострадавших в результате усиления политического и экономического давления на Россию. С одной стороны, ЕС не вводил специальные ограничительные меры против Калининградской области, с другой – санкционная политика оказалась серьезным вызовом для жизнедеятельности региона.

Масштабные ограничительные меры и иные формы давления повлекли за собой целый ряд негативных последствий для Калининградской области. В результате она оказалась в списке российских регионов с наибольшим показателем санкционного риска[571]. В частности, санкционная политика ЕС привела к изменению условий ведения бизнеса и нарушению экономических связей. Дискриминационные таможенные и иммиграционные правила затронули рядовых граждан и изменили традиционные маршруты трансграничных перемещений. Среди наиболее серьезных негативных последствий следует отметить существенное осложнение транспортного сообщения Калининградской области с остальной частью России. Указанной проблематике уделено основное внимание в статье.

---

[570] Впервые опубликовано в журнале «Современная Европа» 26.05.2025 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Войников В.В. Калининградская область в рамках санкционной политики ЕС // Современная Европа. 2025. № 4. С. 52-63.
URL: http://www.sov-europe.ru/2025-4/kaliningradskaya-oblast-v-ramkakh-sanktsionnoj-politiki-es.html)

[571] Земцов С.П. Санкционные риски и региональное развитие (на примере России) // Балтийский регион. 2024. Т. 16. № 1. С. 23-45.

Антироссийские ограничительные меры ЕС и меры эквивалентного характера

С 2014 г. ограничительные меры стали неотъемлемым элементом двусторонних отношений России и ЕС. В политическом и правовом лексиконе ограничительные меры все чаще именуются санкциями.

Формально правом на применение международных санкций обладает только Совет Безопасности ООН в соответствии со статьей 41 Устава ООН. Их можно квалифицировать в качестве вертикальных. В отличие от международных санкций односторонние меры ограничения, или горизонтальные санкции, применяются одним суверенным государством против другого. Эти меры нельзя отнести к санкциям, поскольку одно государство не обладает никакими властными полномочиями по отношению к другому. Кроме того, термин семантически подразумевает правомерность[572], что придает односторонним мерам иллюзию законности и неоправданно приравнивает их к правомерным международным санкциям. В этой связи следует признать ошибочной позицию некоторых исследователей, которые ставят в один ряд санкции ООН, США и ЕС[573].

Тем не менее понятие «санкции», под которым подразумевают любые ограничительные меры, применяемые как ООН, так и отдельными государствами или международными организациями, прочно вошло в современный научный и экспертный язык. Иными словами, в международных отношениях произошел отход от строго формального подхода к определению санкций[574].

Таким образом, с учетом общепринятой терминологии можно выделить международные санкции, принимаемые Совбезом ООН (вертикальные санкции) и односторонние ограничительные меры, принимаемые на индивидуальной или коллективной основе (горизонтальные санкции, или односторонние).

Формально международное право не запрещает государствам или межгосударственным объединениям вводить ограничительные

---

[572] Иванова Е.М. Проблема санкций в международном праве: Терминологический аспект // Московский журнал международного права. 2016. № 2. С. 181-187.

[573] Mallard G., Sun J. International Law, Security, and Sanctions: A Decolonial Perspective on the Transnational Legal Order of Sanctions. *Annual Review of Law and Social Science*. 2024. Vol. 20. Pp. 97-116.

[574] Бутакова Я.С. Анализ определения международных экономических санкций в современной науке // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2023. № 4. С. 35-42.

меры против третьих стран[575]. Однако они не порождают никаких международно-правовых обязательств[576].

Масштабность, системность и последовательный характер ограничительных мер против России привели к появлению понятия «санкционная политика». А.А. Малиновский и Е.Н. Трикоз определяют санкционную политику как деятельность государства, направленную на создание и применение различного рода экономических, политических, юридических ограничений в отношении другого с целью принуждения к изменению геополитических, военных, экономических или социально-культурных приоритетов[577]. Учитывая высокую динамику использования различных мер принуждения, выработка универсального определения является сложной задачей. В статье к санкционной политике относятся любые меры давления и ограничения экономического, политического и иного характера, цели которых – нанести ущерб стране и изменить ее политику.

В реализации санкционной политики ЕС против России отчетливо прослеживаются два этапа. Первые ограничительные меры были применены в марте 2014 г. вследствие вхождения Республики Крым и города Севастополь в состав РФ. Второй этап связан с началом специальной военной операции на Украине (далее – СВО) в феврале 2022 г. В это время режим ограничительных мер был существенно усилен. Если на первом этапе ЕС делал акцент на применение индивидуальных санкций и блокирующих финансовых ограничений против частных субъектов, то на втором стал активно применять т.н. торговые санкции[578]. Впервые приняты меры, касающиеся блокировки российских суверенных активов, ограничений в области транспорта и т.д. Одна из черт второго этапа санкционной политики ЕС против России – использование мер со стороны ЕС и отдельных государств-членов, которые по форме не являются ограничительными, но по содержанию и целям эквивалентны им.

На первом этапе ограничительные меры ЕС в незначительной степени затрагивали вопросы жизнеобеспечения Калининградской

[575] Franchini D. When finance becomes a weapon: the challenge of central bank sanctions under International Law. *Journal of International Trade Law and Policy*. 2024. Vol. 24. N 1. Pp. 28-56.

[576] Кехлер Х. Санкции и международное право // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 3. С. 27-47.

[577] Малиновский А.А., Трикоз Е.Н. Санкционная политика государства: Историко-правовой обзор // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2024. Т. 28. № 4. С. 705-729.

[578] Тимофеев И.Н. Торговые санкции Европейского союза в отношении России: Современная практика // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2024. Т. 40. № 2. С. 233-247.

области. Транспортное сообщение осуществлялось в прежнем режиме, продолжали реализовываться программы приграничного сотрудничества, развивалось трансграничное передвижение граждан. Однако на втором этапе ограничительные меры и меры эквивалентного характера стали оказывать негативное воздействие на развитие региона.

Ограничительные меры ЕС и их влияние на Калининградскую область. Проблема сухопутного транзита

После начала СВО Евросоюз принял целый ряд мер, направленных на ограничение международного транспортного сообщения по суше и воздуху, которое традиционно обеспечивалось через территории стран ЕС.

Согласно регламенту № 833/2014[579] был введен запрет на закупку, импорт и передачу из России большого перечня товаров. В документе отсутствуют нормы, прямо запрещающие транзит подсанкционных товаров между Калининградской областью и остальной частью России. Однако литовские власти посчитали, что запрет на ввоз товаров должен касаться и транзита. По решению Литвы летом 2022 г. был прекращен сухопутный транзит автомобильным и железнодорожным транспортом всех товаров, попавших под ограничительные меры ЕС.

Такое решение вызвало резкую критику со стороны России, поскольку еще в 2002 г. РФ и ЕС приняли Совместное заявление по транзиту между Калининградской областью и остальной частью России[580]. Стороны подтвердили, что грузовой транзит будет регулироваться нормами Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (далее – СПС)[581]. Согласно ст. 12, принцип свободы транзита является существенным условием достижения целей соглашения.

Ст. 12 СПС содержит отсылочную норму к положениям Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ 1947), кото-

[579] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. *Official Journal of the European Union*. 2014. L 229/1.

[580] Совместное заявление Европейского Союза и РФ по транзиту между Калининградской областью и остальной частью России, принятое на саммите Россия – ЕС 11 ноября 2002 г. в Брюсселе // Президент России. 11.11.2002.
URL: http://www.kremlin.ru/supplement/3537

[581] Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. *Бюллетень международных договоров*. 1998. № 8. С. 3-74.

рые гарантируют свободу транзита через территорию договаривающихся государств[582].

Вопрос свободы транзита нашел отражение в совместном заявлении России и ЕС от 27 апреля 2004 г.[583], где стороны подтвердили, что между Калининградской областью и остальной территорией России будет обеспечена свобода транзита и товары, находящиеся в транзите, не будут подлежать излишним задержкам или ограничениям (п. 10). Более того, Евросоюз принял на себя обязательство строго следовать предписаниям ст. 19 СПС, согласно которой ограничения в отношении транзита товаров могут вводиться только по причинам, оправданным с точки зрения общественной морали, обеспечения правопорядка или общественной безопасности и т.д. Иными словами, ЕС подтвердил международно-правовые обязательства по обеспечению беспрепятственного транзита, вытекающие из норм СПС и ГАТТ.

13 июля 2022 г. Еврокомиссия (ЕК) в ответ на действия Литвы опубликовала руководство (*Guidance*)[584] касательно сухопутного транзита. ЕК посчитала, что режим ограничительных мер не препятствуют транзиту запрещенных к ввозу на территорию ЕС товаров, перевозимых железнодорожным транспортом. Еврокомиссия произвольно установила количественные ограничения и пришла к выводу, что транзит таких товаров автомобильным транспортом не допускается.

Руководство представляет собой текст без подписи и реквизитов, размещенный на сайте ЕК, и не обладает обязательной силой. Однако оно содержит правила, которые дополняют нормы регламента № 833/2014, т.е. фактически выполняет роль нормативно-правового акта, принятого в обход предусмотренной законодательной процедуры. Кроме того, обоснование введенных ограничений с точки зрения обеспечения правопорядка или общественной безопасности на основе ст. 19 представляется весьма спорным. Таким образом, в нарушение положений СПС и ГАТТ ЕС ограничил свободу транзита по суше и сообщение автомобильным и железнодорожным транспортом, организовав тем самым полублокаду Калининградской обла-

[582] Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37 (приложение, ч. VI). С. 2916–2991.

[583] Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях Россия-ЕС (Люксембург, 27 апреля 2004 г.) // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 27.04.2004. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1729843/

[584] Guidance to EU Member States on the transport of goods in transit through the Union between the Kaliningrad Oblast and Russia // European Commission. 13.07.2022. URL: https://finance.ec.europa.eu/publications/transport-goods-transit-through-union-between-kaliningrad-oblast-and-russia_en

сти[585]. Ограничения распространяются на более чем тысячу наименований товаров, что по результатам 2021 г. составляло около 60% объема всех перевозок[586].

Ограничение воздушного сообщения

Согласно ст. 3d регламента Совета ЕС № 883/2014 с 28 февраля 2022 г. введен запрет на использование воздушного пространства Евросоюза для самолетов российский авиакомпаний. Он оказал серьезное влияние на работу авиационного транспорта в Калининградской области, поскольку привел к изменению маршрутов авиасообщения и, как следствие, увеличению полетного времени.

Сегодня рейсы российских авиакомпаний в / из Калининградской области проходят через акваторию, относящуюся к исключительной экономической зоне (далее – ИЭЗ) нескольких стран ЕС. В соответствии со статьей 58 Конвенции ООН по морскому праву[587] все государства в ИЭЗ пользуются свободами судоходства и полетов. Иными словами, страны Евросоюза не могут устанавливать запреты на использование ИЭЗ для целей транзитного пролета или прохода.

Запрет на использование воздушного пространства стран ЕС не является критически важным с точки зрения обеспечения жизнедеятельности Калининградской области, но создает трудности и дополнительные издержки. Вопреки авиационным санкциям регион оказался одним из лидеров в России по показателям роста авиаперевозок[588].

Запрет на использование воздушного пространства – серьезный вызов международному праву и праву ЕС. Во-первых, Евросоюз не обладает полномочиями по введению запрета на использование воздушного пространства государств-членов. Следуя дословному толкованию ст. 215 Договора о функционировании ЕС, можно прийти к выводу, что запрет на использование воздушного пространства

[585] Федоров Г.М., Зверев Ю.М. Российские регионы на Балтике в новых геополитических и геоэкономических условиях // Метаморфозы современного российского пространства: Приоритеты общественно-географического анализа (XV научная Ассамблея АРГО) (29 сентября – 8 октября 2024 г., Краснодар): материалы Международной научной конференции. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2024. Т. 1. С. 120-123.

[586] Зверев Ю.М. Три российских региона на Балтике в условиях противостояния России и Запада // Балтийский регион. 2023. Т. 15. №4. С. 24-41.

[587] Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (*UNCLOS*) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

[588] В Калининграде обсудили развитие авиационной отрасли региона // Министерство транспорта РФ. 25.01.2024.
URL: https://mintrans.gov.ru/press-center/region-news/11086

не является одной из форм сокращения или приостановления экономической деятельности. Согласно ст. 1 Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации 1944 г.[589], договаривающиеся государства признают, что каждое из них имеет полный и исключительный суверенитет на воздушное пространство над своей территорией. Страны ЕС не отказывались от суверенных полномочий в этой области в пользу ЕС. Характерным примером выступает недавний запрет авиационными властями Польши на пролет самолета словацкой делегации, направлявшегося в Москву[590]. Таким образом, в установлении запрета на использование воздушного пространства государств – членов ЕС можно усмотреть нарушение принципа наделения полномочиями (ст. 5 Договора о ЕС).

Во-вторых, установление запрета на использование воздушного пространства выступает мерой дискриминационного характера, которая запрещена нормами международного права в сфере воздушных перевозок. Между Россией и Литвой действует Соглашение о воздушном сообщении[591], предусматривающее три свободы воздушного пространства (право пролетать над территорией без посадки; право приземляться с некоммерческими целями и право перевозить пассажиров и грузы между двумя сторонами).

Кроме того, Россия и все страны ЕС являются участниками Чикагской конвенции, которая предусматривает возможность временно ограничить или запретить полеты над всей своей территорией (ст. 9). Однако любые правила относительно допуска и выпуска применяются к воздушным судам всех договаривающихся государств без различия (ст. 9, 11). Тем не менее в силу исключительного суверенитета стран ЕС над своим воздушным пространством у России отсутствуют действенные международно-правовые механизмы, чтобы заставить другие страны следовать принципу недискриминации в пределах чужого воздушного пространства, а также в рамках действующих соглашений в области воздушного сообщения.

---

[589] Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года // Министерство обороны Российской Федерации.
URL: https://mil.ru/docs/c489a43a-7ee3-4d02-9a4f-dbb8f4824ad4

[590] Польша закрыла свое воздушное пространство для самолета делегации Словакии // Ведомости. 12.01.2025. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2025/01/12/1085732-polsha-zakrila-vozdushnoe-prostranstvo

[591] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о воздушном сообщении (Вильнюс, 18 ноября 1993 года) // Минтранс России.
URL: https://favt.gov.ru/dejatelnost-mezhdunarodnaja-dejatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana?id=1772

Существующие и потенциально возможные эквивалентные меры в рамках санкционной политики ЕС против РФ

Среди действий, имеющих эквивалентный характер, в рамках санкционной политики ЕС и государств-членов можно выделить две основные группы: меры против частных лиц и меры публичного характера.

Первая группа направлена на создание негативных последствий для рядовых граждан. Такие действия представляют собой форму коллективной ответственности и имеют характер непрямых санкций[592], направленных на формирование общественного недовольства и протестных настроений. Среди мер против частных лиц можно выделить ограничения на выдачу виз; запрет для граждан России въезжать в страны, граничащие с РФ[593]; дискриминационные таможенные правила, предусматривающие запрет на ввоз личного автотранспорта и большого перечня товаров для личных нужд[594] и т.д. Указанные меры привели к существенному снижению трансграничных перемещений и ограничению контактов, но не вызвали серьезного общественного недовольства и протестных настроений.

Цель второй группы эквивалентных мер – снижение экономического, политического и военного потенциала России. Применительно к Калининградской области особую актуальность приобретают действия, связанные с нарушением транспортной доступности региона. Они нацелены на ослабление позиций России в регионе Балтийского моря и возможную изоляцию Калининградской области.

Сегодня морское сообщение с остальной частью России осуществляется через нейтральные воды Балтийского моря и Финского залива, в т.ч. ИЭЗ стран ЕС. Следовательно, ограничительные меры Евросоюза и действия эквивалентного характера не оказывают и не могут отказать негативного влияния на осуществление морского транспортного сообщения.

Несмотря на это, в последние годы представители недружественных стран высказывают идеи об ограничении российского судоходства. В 2023 г. с целью расширения зоны контроля на Балтике

---

[592] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. Pp. 90-136.

[593] Войников В.В. Ограничения на въезд российских граждан в страны ЕС: Политические и правовые аспекты // Современная Европа. 2023. № 3. С. 20-32.

[594] Тимофеев И. Будет ли таможня стран ЕС раздевать граждан России? // РСМД. 12.09.2023. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/budet-li-tamozhnya-stran-es-razdevat-grazhdan-rossii/

Эстония приступила к проработке плана по установлению в акватории Балтийского моря и Финского залива прилежащей зоны[595]. Согласно ст. 33 Конвенции по морскому праву, прибрежное государство может осуществлять контроль в прилежащей зоне, необходимый для предотвращения нарушений и наказания за нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных и иных правил в пределах его территории или территориального моря. Максимальная ширина прилежащей зоны составляет 24 морские мили. Прилежащая зона является частью ИЭЗ, в пределах которой Конвенция по морскому праву гарантирует свободу судоходства. Таким образом, даже в случае установления прилежащей зоны эстонские власти не смогут ни контролировать, ни препятствовать движению российских судов, следующих транзитом из одного российского порта в другой и не заходящих в порты Эстонии.

Другой потенциальный вызов связан с возможным расширением Эстонией и Финляндией территориального моря в Финском заливе. Согласно А. Лотту, на участке около 100 морских миль Финский залив имеет ширину менее 24 морских миль от эстонских и финских исходных линий[596]. Для обеспечения международного судоходства Таллин и Хельсинки согласились ограничить границы территориального моря в заливе таким образом, чтобы оставить свободный коридор шириной шесть морских миль, проходящий по ИЭЗ[597].

Финляндия и Эстония в любой момент могут ликвидировать указанный коридор путем расширения территориальных вод. В случае реализации такого сценария правовой режим водного пространства изменится, но это не повлечет за собой ограничение российского судоходства, поскольку данная акватория приобретет статус пролива, используемого для международного судоходства, где на все суда и летательные аппараты распространяется право транзитного прохода (ст. 38 Конвенции по морскому праву). Ликвидация международного коридора в Финском заливе не только не создаст препятствий для судоходства и авиасообщения, но и позволит российским морским и воздушным судам использовать всю акваторию пролива

[595] Гудев П., Крамник И. Эстонские планы в Финском заливе: Что это было? // Россия в глобальной политике. 30.01.2023. URL: https://globalaffairs.ru/articles/estonskie-plany-v-finskom/

[596] Lott A. Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits From the Perspective of EEZ Corridors. *Ocean Development & International Law*. 2023. Vol. 54. N 3. Pp. 327-348.

[597] Exchange of notes constituting an agreement on the procedure to be followed in the modification of the limits of the territorial waters in the Gulf of Finland, 6 April and 4 May 1994 // United Nations. URL: https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/EST-FIN1994GF.pdf

и воздушного пространства над ним, а не только существующий коридор[598].

В конце 2024 г. озвучена новая идея по ограничению российского судоходства на Балтике. Формальным поводом для инициативы послужили несколько случаев, повреждения подводных кабелей, в которых безосновательно обвиняли Россию. 14 января 2025 г. восемь стран региона Балтийского моря, входящие в состав НАТО, провели саммит с участием генерального секретаря альянса. По итогам встречи принято решение о начале операции «Балтийский часовой» (*Baltic Sentry*) по патрулированию акватории Балтийского моря с целью защиты энергообъектов и критической подводной инфраструктуры[599]. Участники саммита затронули вопросы борьбы с т.н. теневым флотом России и выразили мнение, что операция должна включать такие принудительные меры, как высадка на борт, конфискация и арест судов в т.ч. за пределами территориального моря стран ЕС. Таким образом, к задачам *Baltic Sentry* также относится ограничение транспортировки российской нефти.

Контроль за судоходством за пределами территориального моря представляет серьезный вызов безопасности Калининградской области, поскольку Балтийское море – единственный независимый маршрут сообщения региона с основной частью России. Действия ЕС и государств-членов могут привести к морской блокаде. Несмотря на то, что борьба с «теневым флотом» напрямую не затрагивает вопросы обеспечения Калининградской области, любое ограничение судоходства может иметь прямые негативные последствия для региона. Кроме того, ограничения могут коснуться и других судов. Для РФ свобода судоходства на Балтике выступает фактором обеспечения безопасности и национальных экономических интересов.

Планы по осуществлению контроля и ограничения российского судоходства остаются пока труднореализуемыми. Морское сообщение между Калининградской областью и остальной частью России осуществляется через акваторию ИЭЗ, в пределах которой права прибрежных государств сильно ограничены. В частности, они могут осуществлять досмотр, инспекцию и арест за нарушение законов и правил рыболовства (статья 73 Конвенции) и в случае загрязнения морской среды (статья 220 Конвенции). Следовательно, любые меры, направленные на ограничение судо-

[598] Гудев П.А. Свобода судоходства на Балтике (Риски и вызовы для Российской Федерации) // Современная Европа. 2023. № 7. С. 98-110.

[599] Joint Statement of the Baltic Sea NATO Allies Summit // President of the Republic of Finland. 14.01.2025. URL: https://www.presidentti.fi/joint-statement-of-the-baltic-sea-nato-allies-summit/

ходства на Балтике, неправомерны и приведут к ответным действиям со стороны России[600].

Кроме того, использование термина «теневой флот» применительно к судам, перевозящим российскую нефть, – результат намеренного искажения понятия, принятого Международной морской организацией[601]. К российскому «теневому флоту» относят танкеры с альтернативными страховщиками, реестрами и флагами, находящиеся вне контроля со стороны ЕС. Такие суда не нарушают ни международное право, ни национальное законодательство большинства стран мира. Неподчинение ограничительным мерам Евросоюза и стран «Группы семи» не означает, что деятельность судов незаконна.

Действия ЕС и государств-членов не затронули пассажирский транзит по железной дороге. Литовские власти, с одной стороны, сохраняют ограничения по количеству пассажиров и составности поезда, введенные в период распространения новой коронавирусной инфекции, с другой – согласовывают увеличение частоты движения и включение беспересадочных поездов, следующих по новым маршрутам. Достигнутые договоренности по калининградскому пассажирскому транзиту не были трансформированы в нормы международного права и регулируются правом ЕС[602]. Соответственно, дальнейшее функционирование пассажирского железнодорожного транзита полностью зависит от односторонних решений Евросоюза и Литвы.

Заключение

Односторонние ограничительные и эквивалентные меры Евросоюза оказывают негативное воздействие на развитие Калининградской области, которая больше других российских регионов испытывает текущие и возможные риски усиления геополитической напряженности. Значительная часть действий в рамках антироссийской санкционной политики нарушает международно-правовые нормы и право ЕС. В текущей ситуации у России имеется небольшой набор

[600] Гудев П., Поливач А. Борьба с теневым флотом на Балтике. Правовые и институциональные ограничения // Россия в глобальной политике. 18.03.2025. URL: https://www.globalaffairs.ru/articles/baltika-gudev-polivach/#_ftn7

[601] Resolution A.1192(33): Urging Member States and All Relevant Stakeholders to Promote Actions To Prevent Illegal Operations In The Maritime Sector By The “Dark Fleet” Or “Shadow Fleet” // International Maritime Organization 06.12.2023. URL: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1192(33).pdf

[602] Клемешев А.П., Ворожеина Я.А. Эксклавность Калининградской области: Опыт экспликации // Балтийский регион. 2024. Т. 16. №2. С. 4-17.

действенных международно-правовых инструментов. Тем не менее они должны быть использованы для защиты от неправомерных действий со стороны ЕС и отдельных государств-членов и восстановления нарушенных прав. Осуществление грузового и пассажирского транзита между Калининградской областью и остальной частью России по суше практически полностью подчинено требованиям права ЕС, а также зависит от правоприменительной практики соседнего государства. Автомобильное и железнодорожное сообщение не может выступать гарантией обеспечения транспортной связанности региона с основной частью страны. По этой причине ключевое значение приобретает морской и воздушный транспорт. Дискриминационные меры против частных лиц, такие как ограничения на въезд в страны ЕС и запрет на ввоз личных вещей и автотранспорта, создают трудности, но они не имеют критического значения для обеспечения жизнедеятельности Калининградской области.

Отмена санкций – сложившиеся тенденции. Какой из сценариев возможен для России?

Мария Удодова

В современном международном правопорядке экономические санкции являются одним из ключевых инструментов внешнеполитического воздействия. Соединенные Штаты, обладающие крупнейшей экономикой и контролирующие значительную часть мировой финансовой инфраструктуры, выступают безусловным лидером по использованию этого инструмента.

Санкции активно вводятся и редко отменяются. Этим объясняется, почему исследовательский и научный интерес традиционно сосредоточен на аспектах введения санкций, принятия новых режимов и их экономических последствиях. В отдельных случаях предметом исследования становится отмена конкретных видов санкций или целых режимов ограничительных мер.

Известная практика показывает, что полная отмена режимов санкций – редкое явление. Гораздо чаще отменяются определенные меры или вводятся послабления в виде временной приостановки действия санкций. В настоящей статье анализируются ключевые немногочисленные современные кейсы отмены санкционных режимов, на основании которых выявляются общие тенденции, характеризующие американскую практику в сфере снятия санкций.

Сценарий «Сирия»

Эволюция введения санкций против Сирии

Санкционный режим США в отношении Сирии является одним из самых продолжительных в истории американской санкционной политики. Санкции вводились поэтапно. Их начало восходит к 1979 г., когда Сирия была включена в список государств – спонсоров терроризма. Более масштабный характер ограничения приобрели в 2003 г., когда Конгресс США принял «Закон об ответственности

Сирии и восстановлении суверенитета Ливана» (*Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act, SALSRA*).

Во исполнение *SALSRA* Президент США, действуя на основании закона «О чрезвычайных международных экономических полномочиях» (*International Emergency Economic Powers Act, IEEPA*), 11 мая 2004 г. подписал указ № 13338, которым предусматривался запрет на экспорт в Сирию товаров двойного назначения, ограничения в сфере гражданской авиации, а также возможность введения блокирующих санкций против лиц, связанных с сирийским руководством[603].

Далее санкционный режим в отношении Сирии развивался и масштабировался посредством серии президентских указов. Так, указ № 13399 от 25 апреля 2006 г. был принят в контексте ливанского кризиса 2006 г. и расширил инструментарий давления на сирийские власти; указ № 13460 от 13 февраля 2008 г. установил новые основания для введения санкций, включая коррупционные нарушения; указы № 13572 от 29 апреля 2011 г., № 13573 от 18 мая 2011 г. и № 13582 от 17 апреля 2011 г. расширили охват ограничений, введя запрет на новые инвестиции и торговлю нефтью и нефтепродуктами; указ № 13606 от 22 апреля 2012 г. был направлен на противодействие использованию технологий; наконец, указ № 13608 от 1 мая 2012 г. усилил механизмы противодействия обходу санкций[604].

Следующим этапом эволюции санкционного режима США в отношении Сирии стал «Акт Цезаря о защите гражданского населения Сирии» (*Caesar Syria Civilian Protection*), принятый Конгрессом в 2019 г.[605] Закон расширил блокирующие меры в отношении Центрального банка Сирии и закрепил механизм экстерриториальных санкций, предусматривающий возможность применения ограничений к иностранным физическим и юридическим лицам за сотрудничество с сирийскими властями.

---

[603] Executive Order 13338 of May 11, 2004: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria // Federal Register. 13.05.2004. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2004/05/13/04-11058/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-the-export-of-certain-goods-to-syria

[604] 31 CFR Part 542: Syrian Sanctions Regulation // Code of Federal Regulations. 25.08.2025. URL: https://www.ecfr.gov/on/2025-08-25/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-542

[605] Caesar Syria Civilian Protection Act, Public. Law No. 116–92, div. F, title LXXIV, 133 Stat. 2291 // U.S. Department of Treasury. 20.12.2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/57351/download?inline

Эволюция отмены санкций против Сирии

Принципиальный сдвиг произошел в 2025 г. на фоне внутриполитических трансформаций в Сирии, что запустило процесс смягчения санкций со стороны США. До смены политического руководства он ограничивался лишь отдельными гуманитарными исключениями. Наиболее заметной стала генеральная лицензия *OFAC* от 9 февраля 2023 г., разрешившая на срок 180 дней транзакции, связанные с поставками продовольствия, медикаментов и иных товаров гуманитарного назначения в связи с землетрясением в Сирии[606]. Подобные меры являлись точечными реакциями на чрезвычайные обстоятельства и не затрагивали системных ограничений.

Первым этапом реального смягчения санкционного режима стала выдача генеральных лицензий в январе и мае 2025 г., предусматривавших определенные временные послабления. Генеральная лицензия № 24, действовавшая до 7 июля 2025 г., разрешила ряд сделок с переходными государственными институтами Сирии, а также транзакции, связанные с поставками энергоносителей и переводом денежных средств в личных целях. При этом она не распространялась на военные структуры, а также сохраняла запрет на новые инвестиции и операции с нефтепродуктами сирийского происхождения[607]. В мае последовала более широкая генеральная лицензия № 25, которая разрешила ряд операций, включая сделки с Правительством Сирии (по состоянию на 13 мая 2025 г.), Коммерческим банком, Центральным банком и рядом других крупнейших компаний и учреждений[608].

Следующим шагом после послаблений в виде генеральных лицензий стала отмена с 1 июля 2025 г. шести президентских

[606] OFAC General License No. 23: Authorizing Transactions Related to Earthquake Relief Efforts in Syria // Department of the Treasury. 09.01.2025. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931106/download?inline

[607] OFAC General License No. 24: Authorizing Transactions with Governing Institutions in Syria and Certain Transactions Related to Energy and Personal Remittances // U.S. Department of the Treasury. 06.01.2025. URL: https://ofac.treasury.gov/media/933861/download?inline

[608] OFAC. General License No. 25: Authorizing Transactions Prohibited by the Syrian Sanctions Regulations or Involving Certain Blocked Persons // U.S. Department of the Treasury. 23.05.2025. URL: https://ofac.treasury.gov/media/934306/download?inline

указов[609], включая указ № 13338 от 11 мая 2004 г., объявлявший чрезвычайное положение, и Регламента о санкциях в отношении Сирии[610]. Этот шаг обозначил важнейший этап деэскалации и стал уникальным прецедентом в истории санкционной политики США: за масштабной сменой власти последовало свертывание санкционного режима. Вместе с тем ряд структур и лиц, связанных с прежним сирийским руководством, продолжают оставаться в *SDN*, поскольку были включены в него также по основаниям иных санкционных режимов[611].

Определенные послабления распространились на ограничения, закрепленные на законодательном уровне. Полностью отменить законы, в частности «Акт Цезаря о защите гражданского населения Сирии», может только Конгресс США. Тем не менее, были предприняты отдельные шаги по смягчению их действия. Указом Президента США № 14312 от 30 июня 2025 г. Государственному департаменту США и другим профильным ведомствам было поручено проработать вопрос применения предусмотренного самим «Актом Цезаря о защите гражданского населения Сирии» механизма приостановки отдельных его положений[612]. Одновременно было частично приостановлено действие Закона «Об ответственности Сирии и восстановлении суверенитета Ливана» (*SALSRA*) (в части экспортных ограничений и ограничений в сфере граждан-

[609] Executive Order 13338 of May 11, 2004: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain Goods to Syria // Federal Register. 13.05.2004.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2004-05-13/pdf/04-11058.pdf;
Executive Order 13399 of April 25, 2006: Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria // Federal Register. 28.04.2006.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2006-04-28/pdf/06-4085.pdf;
Executive Order 13460 of February 13, 2008: Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency With Respect to Syria // Federal Register. 15.02.2008.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2008-02-15/pdf/08-761.pdf;
Executive Order 13572 of April 29, 2011: Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria // Federal Register. 03.05.2011.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2011-05-03/pdf/2011-10910.pdf;
Executive Order 13573 of May 18, 2011: Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria // Federal Register. 20.05.2011. Vol. 76. N 98.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2011-05-20/pdf/2011-12645.pdf;
Executive Order 13582 of August 17, 2011: Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria // Federal Register. 22.08.2011.
URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2011-08-22/pdf/2011-21505.pdf

[610] Executive Order 14312 of June 30, 2025: Providing for the Revocation of Syria Sanctions // Federal Register. 30.06.2025. URL: https://ofac.treasury.gov/media/934411/download?inline

[611] В частности, по указу Президента США № 13894. См.: Executive Order 13894 of October 14, 2019: Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria // Federal Register. 17.10.2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/25986/download?inline

[612] Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, Public Law No. 116–92, Art. 7431(b) // U.S. Congress. 20.12.2019. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/31

ской авиации) и «Закона об уничтожении химического и биологического оружия (*Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act, CBW Act*).

Еще одним шагом стало смягчение экспортного контроля. В сентябре 2025 г. Министерство торговли США опубликовало Правило (*Final Rule*), разрешившее экспорт в Сирию широкого круга товаров и технологий гражданского назначения[613]. Таким образом, даже при множественных послаблениях следует учитывать, что формальное сворачивание санкционного режима не равнозначно его безусловной отмене: законодательные акты сохраняют силу, а приостановка их действия носит характер исключений и может быть пересмотрена.

В июне 2025 г. в Конгресс США были внесены законопроекты об отмене «Акта Цезаря о защите гражданского населения Сирии», однако на текущий момент они по-прежнему находятся на начальной стадии законодательной процедуры[614].

Иные сценарии

В других современных кейсах смягчение режима санкций США осуществлялось посредством принятия лишь частичных или замещения всеобъемлющих мер адресными. Например, в случае Зимбабве произошла трансформация всеобъемлющих санкционных ограничений в адресные меры[615]. Президентские указы в отношении Зимбабве были отменены, однако одновременно были введены точечные санкции против некоторых представителей политического руководства страны по иным правовым основаниям[616]. Таким образом, говорить о полном прекращении санкционного давления в данном сценарии не приходится.

---

[613] Relaxing Export Controls for Syria, 15 CFR Parts 736, 740, and 746 // Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce.
URL: https://public-inspection.federalregister.gov/2025-16724.pdf

[614] H.R. 3941, 119th Congress (2025-2026): To Repeal the Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019 // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/search?q=%7B%22source%22%3A%22legislation%22%2C%22congress%22%3A119%7D;
S. 2133, 119th Congress (2025-2026): A Bill to Repeal the Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019 // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/search?q=%7B%22source%22%3A%22legislation%22%2C%22congress%22%3A119%7D

[615] Treasury Sanctions Zimbabwe's President and Key Actors for Corruption and Serious Human Rights Abuse // U.S. Department of Treasury. 04.05.2024.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2154

[616] Executive Order 14118 of May 4, 2024: Termination of Emergency With Respect to the Situation in Zimbabwe // Federal Register. 04.05.2024.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/05/2024-04857/termination-of-emergency-with-respect-to-the-situation-in-zimbabwe

Схожая логика прослеживается в кейсе Судана. В 2017 г. США объявили об отмене санкций, действовавших с 1997 г.: чрезвычайное положение было прекращено, а значительная часть ограничений снята[617]. Однако уже в 2021 г., после военного переворота, санкционное давление возобновилось – сначала в форме адресных санкций против представителей военного командования. В 2023 г. был принят новый Исполнительный Указ по санкциям в отношении Судана, который действует и сейчас[618]. Таким образом, опыт Судана наглядно демонстрирует условный и обратимый характер отмены санкций: решение может быть пересмотрено при изменении политической ситуации.

Похожий сценарий наблюдается в случае с Мьянмой. Указом Президента США от 7 октября 2016 г. действие чрезвычайного положения в связи с ситуацией в стране было отменено, и большая часть ограничений снята. Однако в 2021 г. после военного переворота США вновь вернулись к санкционному давлению – сначала в форме адресных мер против военного командования[619], а затем посредством расширения санкций на государственные компании и ключевые секторы экономики страны[620].

Таким образом, современных сценариев системной отмены санкций, сопоставимых с сирийским, в практике США больше нет. Отдельные примеры носят фрагментарный и временный характер, демонстрируя условность и обратимость решений об отмене санкционного режима.

Отмена санкций: основная тенденция – отсутствие тенденции

Анализ американской практики показывает, что в современной санкционной политике отсутствует устойчивая тенденция к систем-

[617] Executive Order 13761 of January 13, 2017: Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions // Federal Register. 13.01.2017.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/18/2017-01197/recognizing-positive-actions-by-the-government-of-sudan-and-providing-for-the-revocation-of-certain

[618] Executive Order 14098 of May 4, 2023: Imposing Sanctions on Certain Persons Destabilizing Sudan and Undermining the Goal of a Democratic Transition // Federal Register. 05.05.2023.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/931716/download?inline

[619] Executive Order 14014 of February 10, 2021: Blocking Property With Respect to the Situation in Burma // Federal Register. 12.02.2021.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/54046/download?inline

[620] Treasury Sanctions Officials and Military-Affiliated Cronies in Burma Two Years after Military Coup // U.S. Department of the Treasury. 31.01.2023.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1233?utm_source

ной отмене санкционных режимов. Единичные случаи – будь то трансформация всеобъемлющих ограничений в адресные меры (сценарий «Зимбабве») или временная отмена с последующим восстановлением (сценарии «Судан» и «Мьянма») – носят фрагментарный характер и, как показывает практика, обратимы. Они представляют собой ситуативные решения, обусловленные конкретными изменениями политической ситуации в стране-мишени.

Сценарий «Сирия» едва ли может рассматриваться как универсальная модель для других стран, находящихся под санкционным давлением. В частности, для России она представляется нежизнеспособной. Отмена санкционного режима в Сирии стала возможной вследствие смены политического курса и руководства страны. В отсутствие столь радикальных трансформаций подобный сценарий был бы невозможен. Этот кейс подчеркивает его условный характер в практике отмены санкций США и подтверждает, что снятие системных ограничений остается исключением, а не становится правилом.

В российском контексте этот вывод приобретает особую значимость. В условиях сохранения существующего политического курса перспективы системной отмены санкций по аналогии с сирийским кейсом отсутствуют. Более вероятным представляется иной вектор развития – точечное смягчение ограничений в отдельных секторах экономики или временные исключения в ответ на конкретные политические события.

Подобная методика поэтапного смягчения режима – через гуманитарные исключения, временные генеральные лицензии и секторальные послабления – носит преимущественно тактический характер и может быть применена в отношении любых государств, включая Россию. Следовательно, санкционная траектория в отношении России в обозримой перспективе скорее будет выражаться в точечной модификации режима, нежели в его отмене.

РАЗДЕЛ 4. ВТОРИЧНЫЕ САНКЦИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса[621]

Иван Тимофеев

Проблему вторичных санкций США актуализируют, как минимум, два события. Первое – выход Соединенных Штатов из Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе (СВПД) в мае 2018 г. Вашингтон возобновил действие отмененных ранее санкций против Тегерана, и к 2019 г. их объем существенно возрос. Под угрозой вторичных санкций оказались вернувшиеся в Иран после заключения ядерной сделки компании, в том числе из Европейского союза. Их массовый уход после возобновления режима санкций показал, что бизнес ориентируется на требования законодательства США, не полагаясь на эффективность попыток защитить его интересы. Для ряда европейских компаний даже возобновление действия блокирующего статута ЕС 1996 г. не стало достаточным основанием, чтобы продолжить работу в Иране. Второе событие – применение вторичных санкций против китайской компании «Хуавэй» за нарушение введенных Соединенными Штатами ограничений против Ирана. Этот случай получил политическую окраску, обострив отношения между Вашингтоном и Пекином, хотя компании из КНР попадали под вторичные санкции США и прежде.

Рост числа американских односторонних ограничительных мер против различных государств увеличивает для бизнеса угрозу попасть под вторичные санкции. Они превратились в значимый

[621] Впервые опубликовано в журнале «Международные процессы» 25.11.2019 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса // Международные процессы. 2019. Т. 17. № 3 (58). С. 21-35.
URL: https://www.intertrends.ru/jour/article/view/552)

политический риск, требующий детального изучения и профессиональной экспертизы.

Под вторичными санкциями понимаются ограничительные меры американских правительственных структур против отдельных юридических и физических лиц, включая частные и государственные компании, за нарушение ранее принятых санкционных программ США. Их практический смысл состоит в том, чтобы заставить бизнес соблюдать режимы первичных санкций и тем самым усилить изоляцию подпадающих под них стран. Такого рода санкции распространяются не только на американский, но и на зарубежный бизнес, поэтому нередко их отождествляют с понятием «экстерриториальные санкции». Пользуясь доминированием доллара в мировой финансовой системе и сознавая ключевую роль США в мировой экономике, американские регуляторы распространяют действие своих законов на зарубежные компании. Кроме того, Соединенные Штаты выступают наиболее активным инициатором санкций. В XX и начале XXI века Вашингтон использовал односторонние экономические меры чаще, чем все остальные страны и международные организации, вместе взятые[622]. Закономерно, что и вторичные санкции получили широкое распространение именно в руках американцев.

Изучаемая проблема актуальна и для России. С 2014 г. США ввели санкции против отдельных лиц, компаний и секторов российской экономики. Соответственно, под угрозой вторичных санкций оказались их зарубежные партнеры и контрагенты. Проблема усугубляется постоянным расширением санкций, повышающим степень политического риска. В этих условиях зарубежные партнеры могут отказываться от сделок даже в тех случаях, когда коммерческая деятельность не подпадает под введенные ограничения. Для российских компаний понимание механизма вторичных санкций США – важный инструмент управления риском.

Наряду с практической значимостью проблема имеет и чисто научное измерение. Она затрагивает фундаментальный вопрос эффективности санкций в качестве инструмента внешней политики с той оговоркой, что такие оценки зачастую зависят от исходных позиций исследователей[623]. Дж. Дарси и А. Сталберг на примере России и США показали, что само понимание санкций может отличаться в зависимо-

[622] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

[623] Jaeger M.D. *Coercive Sanctions and International Conflicts*. Routledge, 2018. 254 p.

сти от национального контекста[624]. Тем не менее в исследовательской практике сложились некоторые устоявшиеся подходы.

Прежде всего эффективность ассоциируется со способностью инициатора санкций повлиять с их помощью на внешнюю или внутреннюю политику страны-цели. Иными словами, базовым критерием эффективности служит степень воздействия вводимых мер на поведение другого государства. В 1997 г. Р. Пейп раскритиковал результаты Г. Хафбауэра и его коллег, которые фиксировали успех санкций в трети случаев их применения; сам Р. Пейп зафиксировал смену поведения лишь в 5% случаев[625]. Затем Д. Дрезнер обнаружил, что ограничительные меры эффективны против союзников, тогда как против оппонентов они дают обратный результат – такие закономерности воплощают «парадокс санкций»[626]. Способность санкций повлиять на политический курс страны-цели была поставлена под вопрос в ряде работ текущего десятилетия[627,628].

Эффективность такого рода мер также поддается оценке через измерение потенциального ущерба государству, в отношении которого они вводятся. Санкции используются в качестве инструмента сдерживания экономического и военного потенциала страны-цели, а значит, они могут приносить политические дивиденды даже тогда, когда не приводят к изменению поведения. Исследование ущерба от санкций – распространенная исследовательская стратегия[629].

Наконец, эффективность санкций можно рассматривать с точки зрения сигнальной функции. Сама угроза применения санкций или введение незначительных символических мер – средство послать сигнал стране-цели о серьезности намерений инициаторов[630].

В целом триада «принуждение–сдерживание–посылка сигнала» (*coerce, constraint, signal*) представляет функциональный эталон

[624] Darsey J., Stulberg A. Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment. *Bulletin of International Organizations*. 2019. Vol. 14. N 3. Pp. 69-98.

[625] Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. N 2. Pp. 90-136.

[626] Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 342 p.

[627] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered*. 3rd Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

[628] Rosenberg E. et al. *The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions*. Washington: Centre for a New American Security, 2016. 74 p.

[629] Neuenkirch M., Neumeier F. The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth. *European Journal of Political Economy*. 2015. Vol. 40. Pp. 110-125.

[630] Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98.

санкций и одновременно закладывает аналитическую модель их изучения[631].

Другой подход связан с вопросом о правах человека. Драматические последствия для населения Ирака, которые спровоцировало введение в 1991 г. всеобъемлющих санкций против этой страны (колоссальное падение качества жизни и рост смертности), послужили толчком к распространению «точечных санкций». Предполагалось, что из гуманитарных соображений ограничения следует фокусировать на конкретных лицах и организациях, а не на стране в целом[632,633]. Глобализация финансовой мощи США и новые инструменты мониторинга транзакций существенно расширили возможности отслеживать сделки, а следовательно, и накладывать санкции на узкую группу лиц. В политических целях такие инструменты были опробованы американцами после 2001 г. на фоне борьбы с международным терроризмом[634]. Впрочем, и точечные санкции могут наносить правам человека ущерб, по своим последствиям вполне сопоставимый со всеобъемлющими санкциями[635].

Заслуживает упоминания подход к эффективности с точки зрения политических изменений в стране-цели: подрывая ресурсную базу политического режима, санкции создают условия для народных волнений и последующей смены власти. Однако исследования говорят, скорее, об обратном. Есть примеры, когда внешние ограничения предоставляют политической элите возможность консолидировать свои позиции и повысить собственную легитимность[636].

Описанные подходы имеют два недостатка. Первый – акцент на государстве. Санкции рассматриваются в рамках диады «государство – государство» или «государство – граждане». Игнорируется то, как санкции влияют на бизнес – ведь компании отличаются от государств, следовательно, и отношения в формате «государство – биз-

[631] Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. *In:* Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds.) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-60.

[632] Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions.* 2015. Vol. 41. N 4. Pp. 755-764.

[633] Tourinho M. Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. N 6. Pp. 1399-1412.

[634] Zarate J. *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013. 488 p.

[635] Jazairi I. A/HRC/30/45: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights // United Nations General Assembly Human Rights Council. 2015.
URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/177/05/pdf/g1517705.pdf

[636] Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. N 4. Pp. 635-653.

нес» могут отличаться от взаимодействия по линии «государство – государство», причем весьма существенно. Второй – акцент на первичных санкциях и периферийное внимание к дополнительным мерам против нарушителей санкционных режимов. Две названные проблемы тесно взаимосвязаны, ведь вторичные санкции применяются в основном против бизнеса.

Предлагаемая работа подходит к вопросу об эффективности санкций с точки зрения их влияния на стратегии и поведение последнего. Компании и корпорации могут попасть под первичные санкции, но угроза вторичных мер выходит за рамки границ национального государства, против которого введены ограничения. Она касается международного бизнеса в целом. Соответственно, эффективность санкций можно оценить в совершенно ином ключе – с точки зрения способности государственных регуляторов изменить поведение компаний под угрозой применения вторичных санкций. Такой подход может объяснить, почему, например, США продолжают вводить экономические ограничения даже тогда, когда они мало влияют на поведение страны-цели. Ключ к пониманию востребованности этого инструмента внешней политики может лежать в оценке того, как именно санкции влияют на бизнес и в какой степени они меняют его поведение. В научной литературе данный подход только начинает разрабатываться[637], хотя по проблематике вторичных санкций существуют представляющие интерес экспертно-аналитические материалы прикладной направленности.

Исходя из вышесказанного во главу угла поставим две группы исследовательских вопросов. (1) Почему компании нарушают санкционные режимы США? Носит ли такое поведение преднамеренный характер? Или нарушения – это скорее результат ненамеренных действий, вызванных случайным стечением обстоятельств, отсутствием информации или сложностями бизнес-среды? (2) Как именно меняется поведение бизнеса в том случае, если его нарушения обнаруживает государственный регулятор и применяет против него вторичные санкции? Продолжает ли бизнес совершать нарушения или меняет свое поведение, склоняясь к лояльности?

В связи с поставленными вопросами сформулируем следующие рабочие гипотезы. (1) Нарушение санкций США со стороны бизнеса носит рациональный и преднамеренный характер. Они связаны с желанием компаний максимизировать свою прибыль или сократить издержки. (2) Действия государственных регу-

[637] Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions // SSRN. 2018.
URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

ляторов и применение вторичных санкций существенно меняют поведение бизнеса (в отличие от государства). Компании заинтересованы в минимизации издержек и продолжении деятельности, поэтому рациональной стратегией будет лояльность регулятору в процессе расследования и последующее соблюдение санкционных режимов США.

1

Проверка поставленных гипотез требует процедуры операционализации, то есть выражения действий правительства США и бизнеса в области санкций на языке конкретных переменных и эмпирических данных.

Основную роль в имплементации политики санкций играет Министерство финансов и входящий в его структуру Офис контроля зарубежных активов (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*). Минфин формирует и ведет списки находящихся под санкциями физических и юридических лиц. Ключевой из этих списков – *Specially Designated Nationals List* (*SDN*-лист). В него входят лица и организации, с которыми запрещено иметь любые коммерческие отношения всем, кто находится в американской юрисдикции. Включение в *SDN*-лист – самая распространенная мера в реализации первичных санкций. *OFAC* составляет такие списки во исполнение указов президента США или законов Конгресса по санкциям против отдельных стран или по некоторым функциональным направлениям (среди них борьба с наркотрафиком или распространением оружия массового уничтожения). Попадание в *SDN*-лист может быть и результатом вторичных санкций – например, за коммерческое взаимодействие с организациями и лицами, которые уже находились в ограничительном списке. Угроза включения в *SDN* – мощный стимул соблюдать санкции. Для компаний, работающих на международном рынке, попадание в него чревато серьезными убытками и существенным сужением возможностей осуществлять операции. Включение крупных глобальных компаний в *SDN*-лист в качестве меры вторичных санкций также может иметь весомые экономические последствия. Соответственно, это сравнительно редкое явление.

SDN-лист – негибкая мера. Она пригодна для изоляции компании и оставляет крайне мало возможностей для ведения бизнеса. Гораздо более гибкий инструмент – денежные штрафы. Минфин США активно применяет их против самых разных компаний, включая крупных глобальных игроков. Штрафы пропорциональны объему сделок, совершенных в нарушение режима санкций. Они оказыва-

ются болезненной мерой для компании, равно как и само расследование *OFAC*: оно также отвлекает силы и средства у бизнеса. Тем не менее штраф по своим последствиям несопоставим с включением в *SDN*-лист. Оштрафованная компания продолжает свою деятельность, за ней сохраняется возможность самой решать: подчиниться требованиям властей США или продолжать нарушать их с перспективой более серьезных наказаний, тогда как включение в *SDN*-лист фактически отлучает компанию от международной финансовой инфраструктуры, не оставляя ей выбора. Иными словами, штрафы представляются вполне адекватным, хотя и не исчерпывающим, индикатором влияния вторичных санкций.

Другая причина выбора штрафов в качестве индикатора – доступность информации. Список *SDN* регулярно обновляется на портале Минфина США. Тем не менее далеко не всегда он дает представление о причине включения в него какой-либо компании и, главное, о ее дальнейшей судьбе. Напротив, отчеты о штрафах содержат такую информацию. Более того, соглашения Минфина с компаниями по результатам расследования (*settlement agreements*) имеют более или менее сходную структуру, что позволяет стандартизировать сведения и получить количественный массив данных.

В ходе расследования и принятии решения о сумме штрафа *OFAC* руководствуется инструкциями от 2009 г.[638] В них фиксируются смягчающие и отягчающие обстоятельства при определении размера выплат. Как правило, на основе инструкций и составляется итоговое соглашение *OFAC* и оштрафованной компании. Соответственно, в настоящей работе источником информации для проверки выдвинутых гипотез служат документы, подписываемые американским ведомством с компаниями по результатам расследования, а содержащиеся в них сведения стандартизируются в виде нескольких групп переменных.

К первой группе относится информация о компании, против которой открыто расследование *OFAC*, ее национальной и отраслевой принадлежности, нарушенных санкционных режимах, числе таких нарушений и сроках расследования. Вторая группа – итоговая сумма штрафа (*final penalty*), а также «исходная» сумма (*base-penalty*). Итоговая сумма назначается Минфином с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. Исходы по данным обстоятельствам составляют третью группу переменных. Четвертая группа – меры, которые компании принимают или не принимают для соблюдения

[638] Economic Sanctions Enforcement Guidelines // Federal Register. 09.11.2009. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2009/11/09/E9-26754/economic-sanctions-enforcement-guidelines

санкционных режимов в будущем (например, создание или усовершенствование программ *compliance*, аудит сделок, тренинги для персонала по соблюдению санкций). Пятая группа – правительственные структуры США, которые участвуют в расследовании наряду с Минфином (Министерство юстиции, Министерство торговли, Совет управляющих Федеральной резервной системы и другие).

База данных включает 73 переменные. Рассмотрено 205 случаев расследований, завершенных за 2009–2019 гг. Минфин США предоставляет материалы расследований до 2003 г., однако в скудном объеме. По всей видимости, расширение публикуемых сведений связано с появлением в 2009 г. упомянутых инструкций. Подготовленную базу данных мы именуем *OQED* (*OFAC Quantitative Enforcement Database*, или Количественная база данных принудительных мер Офиса по контролю зарубежных активов Министерства финансов США). Аналогичный массив был собран ранее американскими исследователями[639]. Вместе с тем альтернативная база данных имеет иную структуру и только проходит апробацию.

На основе данных *OQED* проверим выдвинутые гипотезы. В качестве ключевой переменной для проверки гипотезы 1 используем показатель «преднамеренный (*willful*) или непреднамеренный характер нарушений». О том, что компания планировала совершать операции, противоречащие американскому законодательству, могут также свидетельствовать сведения о попытках их скрыть, об их регулярности, осведомленности менеджмента о действиях сотрудников, а также о добровольном или принудительном раскрытии выявленных нарушений.

Минфин США классифицирует нарушения санкционных режимов как вопиющие и не вопиющие (*egregious* / *non-egregious*). Преднамеренные действия, как правило, попадают в первую категорию, и штрафы по ним значительно выше. К числу вопиющих нередко относят нарушения, допущенные в результате халатности или невнимания к существующему законодательству (*recklessness*). Халатность может расцениваться как часть рациональных действий компаний. Например, фирмы могут экономить на издержках, которые требуются на содержание специалистов по соблюдению санкционных режимов (*sanctions compliance*), на обучение сотрудников и принятие других мер. Поэтому важной переменной считается наличие или отсутствие эффективной системы *compliance* до нарушения режима санкций. О халатности может свидетельствовать

[639] Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. University at Albany SUNY. 2018 // SSRN. 08.01.2019. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653

и вынужденный характер раскрытия нарушений: компания просто не знает о нарушениях, не располагая инструментами контроля. Иными словами, работа «на авось» во избежание лишних расходов может приводить к нарушениям.

В сухом остатке рациональность компании при нарушении режима санкций имеет два измерения. Первое – преднамеренные действия с целью максимизации прибыли. Второе – халатность в результате экономии на профилактике нарушений или их выявлении. Гипотеза о рациональности нарушений будет опровергнута в том случае, если режим санкций нарушается по иным причинам, будь то: непреднамеренные ошибки, сбои в работе программного обеспечения при мониторинге риска санкций. Обычно они классифицируются как не вопиющие.

Проверка второй гипотезы требует оценки изменений в поведении компании. Первая переменная – согласие или отказ сотрудничать с *OFAC* в период расследования. Вторая – согласие или отказ компании принять меры для улучшения контроля за соблюдением санкций (*remedial measures*). Данная переменная также разукрупняется на конкретные меры, принятые компанией. Третья переменная – наличие повторяющихся нарушений (если компания не повторяет нарушения, значит, она стала уделять больше внимания контролю за соблюдением санкций). Иными словами, изменение поведения в результате применения вторичных санкций в виде штрафов фиксируется готовностью сотрудничать с расследованием, наличием мер по исправлению и отсутствием последующих рецидивов в нарушении санкций. Гипотеза об изменении поведения под влиянием вторичных санкций будет опровергнута в том случае, если компании отказываются сотрудничать с расследованием, не предпринимают попыток усилить контроль за собственными операциями и повторяют свои нарушения. На данном этапе исследования используется метод описательной статистики – анализ частотных распределений по указанным переменным.

2

Анализ первых двух групп переменных дает представление о распределении штрафных мер по странам, в юрисдикции которых находятся компании, и отраслям их деятельности. Из 205 оштрафованных компаний подавляющее большинство зарегистрированы в США – 137. На втором месте по количеству штрафников – 40 – компании из ЕС, из них 15 – британские компании; немецкие, голландские и французские фирмы попадали под действие штрафов

по 5 раз, шведские – 3, итальянские – 2, австрийские, венгерские и бельгийские, датские и люксембургские – по 1. Швейцария в списке попавших под вторичные санкции представлена 5 компаниями. На КНР приходится 4 компании, Японию и Сингапур – по 3, Турцию и ОАЭ – по 2, остальные случаи – по одной компании. Из числа российских фирм под вторичные санкции в виде штрафов попала одна («Банк Москвы» в 2014 г.).

За 10 лет в виде штрафов по санкциям Минфин собрал 5,637 млрд долл. Из этой суммы на американские фирмы приходится 3,15%, а 82,9% – на компании из стран ЕС. В одной из предыдущих работ этот феномен был назван «европейским парадоксом»[640]. По сути, он воспроизводит «закон Парето», согласно которому 80% результатов приносят 20% усилий, а 80% усилий дают лишь 20% результатов. В рассматриваемом случае более 80% сборов Минфина по штрафным санкциям поступают от 20% компаний, которые находятся в ЕС. С учетом швейцарских фирм общая доля европейцев в штрафных платежах превышает 90%. Совершенно иная картина наблюдается в отношении китайских компаний: за 10 лет они заплатили Минфину лишь 105 млн долл., из них 100,8 – компания *ZTE*. Большой штраф за нарушение режима санкций против Ирана, по всей вероятности, придется заплатить компании «Хуавэй», но и это не изменит общего расклада, в котором по сумме выплат лидируют европейцы.

Вряд ли американский регулятор намеренно подвергает компании из стран ЕС высоким штрафам. Дело в том, что среди оштрафованных компаний высока доля банковского сектора. Финансовый сектор в целом чаще всего становится объектом вторичных санкций. На банки и иные финансовые институты приходится 53 случая, тогда как на нефтяные и нефтесервисные компании – 17, на производственные – 16, поставщиков медицинского оборудования – 14, страховщиков – 12. К тому же средний штраф в финансовом секторе значительно выше – 99,3 млн долл. против 5,8 млн по нефтяным и нефтесервисным компаниям. В результате 93,4% всех выплат приходится на финансовый сектор. При этом из 205 случаев в 37 санкции применены за единственную транзакцию, то есть Минфин отслеживает случаи, когда имела место лишь одна сделка, платеж или единичная поставка товара. Еще в 73 случаях число транзакций не превышает ста, и лишь в 46 случаях их число выше (для 49 случаев данные по числу нарушений отсутствуют). Большое число транзакций осуществляют именно банки в силу специфики своей дея-

[640] Тимофеев И.Н. Европа под огнем вторичных санкций США: Специальный доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» для Петербургского международного экономического форума // Валдай. 2019. URL: http://ru.valdaiclub.com/files/27298/

тельности. Через них могут проходить миллионы платежей, в число которых может «затесаться» и доля транзакций с фигурантами санкционных списков.

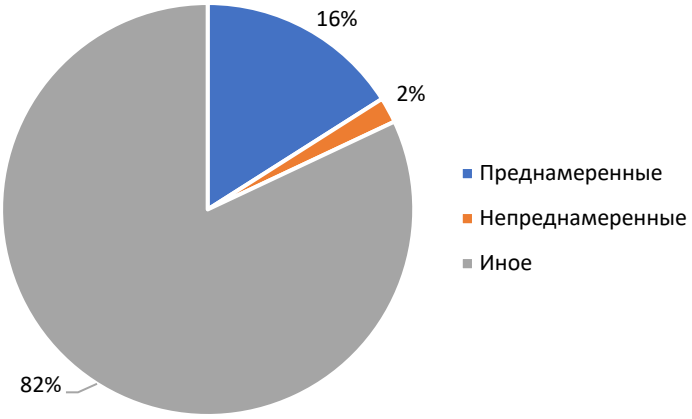
В подавляющем большинстве случаев компании нарушают только один санкционный режим (162 случая из 205). Однако в 43 случаях нарушены несколько. Здесь опять же лидируют банки: в 53 случаях нарушений финансовыми институтами 23 случая относятся к категории «множественных» (то есть число нарушенных страновых или функциональных режимов больше одного). С учетом «множественных» нарушений общее их число для 205 выявленных случаев составляет 312 режимов. Наибольшее число нарушений приходится на режим санкций против Ирана (107). Заметно отстают Куба (67), Судан (58), программа по ОМУ (16) и др. На режим санкций против России по украинскому вопросу приходится лишь три случая, однако с учетом длительности расследований (в среднем 5,9 лет) число штрафов может вырасти.

За последние 10 лет подавляющее число расследований велось против юридических лиц (195 случаев) и лишь в 10 случаях речь шла о физических лицах. 19 случаев из 205 относятся к малому и среднему бизнесу. Средний размер штрафа по всем включенным в базу данных наблюдениям составил 27,772 млн долл. При этом медиана равна 191 700 тыс. долл. Это значит, что в одних случаях штраф не превышает нескольких тысяч, а в других достигает сотен миллионов долларов. Политику штрафных санкций реализует преимущественно Минфин (171 случай из 205), в прочих случаях к расследованию подключались министерства юстиции и торговли, Совет управляющих ФРС США и другие ведомства.

3

При проверке гипотезы о преднамеренности нарушений бизнесом режимов санкций мы опираемся на соответствующую характеристику, которую Министерство финансов в ходе расследования специально оценивает и при обнаружении относит к разряду отягчающих обстоятельств. Согласно данным *OQED*, только 32 случая из 205 были квалифицированы как преднамеренные нарушения (Рис. 1). В подавляющем большинстве остальных случаев оценки со стороны Минфина нет. Другими словами, в отношении 82% наблюдений, вошедших в базу данных, обвинения в преднамеренности отсутствуют. При этом специальное заключение о непреднамеренности действий выдано только по 5 случаям. Большинство преднамеренных нарушений попадают в категорию вопиющих (*egregious*):

Рисунок 1. Доля преднамеренных нарушений режимов санкций США со стороны бизнеса



Источник: составлено автором

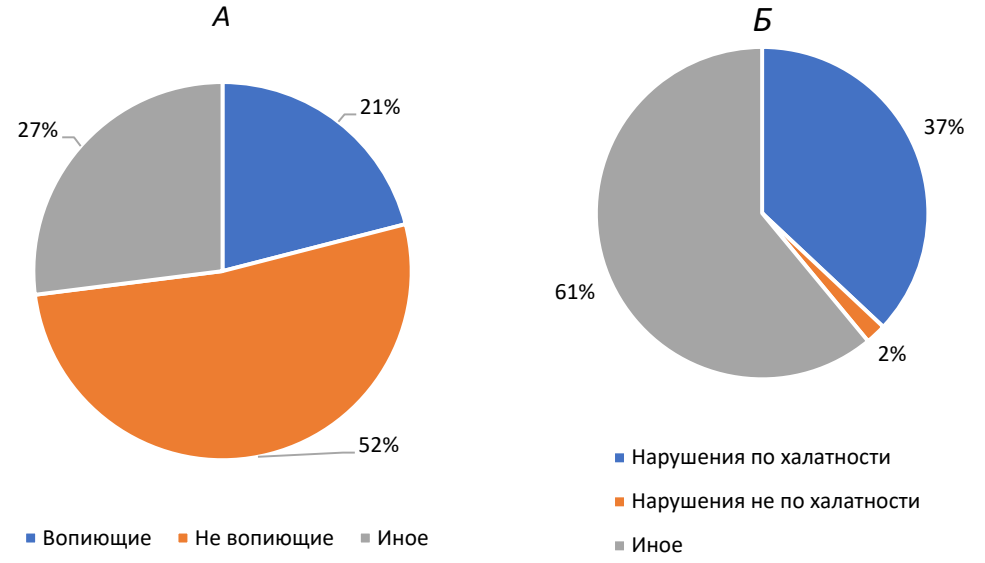
таковых в базе данных 22, а 4 попали в категорию не вопиющих (*nonegregious*). По оставшимся 6 случаям статус не разъяснен. Примечательны сопутствующие характеристики преднамеренных нарушений: из 32 наблюдений в 14 Минфин США фиксировал попытку компании скрыть нарушения; в 8 случаях нарушения (в рамках одного расследования) носили повторяющийся и системный характер; в 19 случаях менеджмент был в курсе нарушений. В действительности число сопутствующих явлений может быть больше: регулятор не всегда фиксирует их наличие. Однако данные по сопутствующим параметрам не подтверждают нашу гипотезу о рациональном расчете при нарушении санкционных режимов. Даже если нарушения и классифицируются как преднамеренные, они не всегда сопровождаются другими отягчающими обстоятельствами или Минфин США не фиксирует их наличие.

Интересно посмотреть на распределение вопиющих и не вопиющих случаев (Рис. 2). К первой категории относятся 43, ко второй – 106 кейсов из 205. Таким образом, чаще речь идет о незначительных нарушениях, в число которых преднамеренные действия обычно не попадают. Еще 56 кейсов вообще не имеют классификации, что, скорее, говорит в пользу их незначительности. Преднамеренные нарушения с отягчающими обстоятельствами классификацию, как правило, получают.

Отдельную категорию, как уже было отмечено, составляют «нарушения по халатности» (*recklessness*). К ней относят нарушения при игнорировании законодательства США или незнании соот-

ветствующих норм. Число таких нарушений значительно больше, чем преднамеренных, – 76 из 205 (Рис. 2). Из них 27 случаев Минфин классифицировал как вопиющие. Иными словами, нарушения по халатности чаще относят к более «легкой» категории. В 17 наблюдениях из 76 зафиксирована попытка скрыть нарушения. Также в 17 случаев нарушения были системными. В 41 – менеджмент знал о нарушениях. Таким образом, сопутствующие обстоятельства в данной категории нарушений отличаются от категории преднамеренных нарушений: в случае халатности компании реже скрывали свои действия, но они повторялись чаще. По обоим типам нарушений степень осведомленности о них менеджмента примерно одинакова.

Рисунок 2. Доли вопиющих и не вопиющих нарушений (*А*) и нарушений по халатности (*Б*)

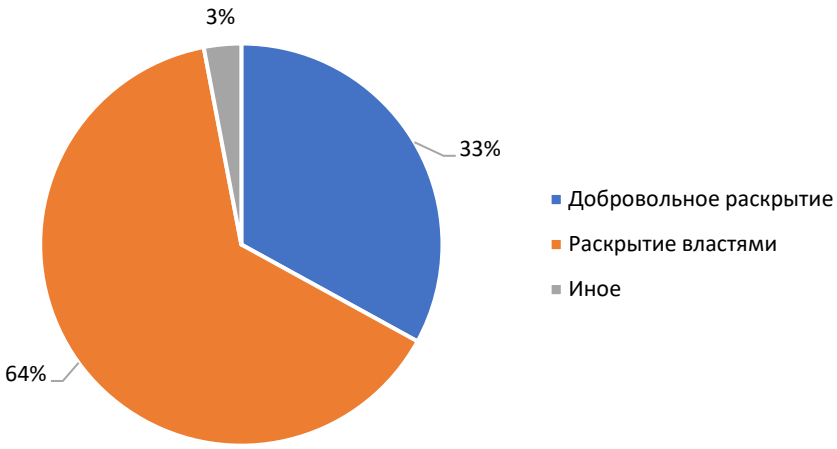


Источник: составлено автором

Важную информацию о наличии расчета в действиях компании могла бы дать статистика о самостоятельном раскрытии нарушений. Минфин США предоставляет серьезные скидки по штрафу, если бизнес добровольно признается в допущенных проступках. Однако такие действия отмечены лишь в 67 случаях из 205. В 132 случаях нарушения выявил регулятор (Рис. 3). Данное распределение мало говорит о разнице между преднамеренными действиями и действиями по халатности. Из 32 преднамеренных нарушений добровольно

не были раскрыты 20, а из 76 нарушений по халатности – 49, то есть пропорция приблизительно одинакова. Другое дело, что причины молчания могли быть разными. В первом случае – желание скрыть факты, во втором – их незнание.

Рисунок 3. Доля добровольных раскрытых нарушений



Источник: составлено автором

Полученные данные опровергают гипотезу о том, что преобладающий и наиболее распространенный тип поведения компании – это преднамеренные нарушения режима санкций. Число последних невелико, а вопиющих случаев явно меньше, чем не вопиющих. Большинство нарушений по халатности не считаются вопиющими, то есть Минфин США не считает, что бизнес специально игнорировал законы Соединенных Штатов. Сопутствующие обстоятельства радикально не отличаются в случаях преднамеренных действий и действий по халатности.

К тому же в обоих типах действий частой причиной нарушений оказываются недостатки системы корпоративного контроля за соблюдением режима санкций (*compliance*). Из 32 случаев преднамеренных нарушений неадекватный контроль фиксировался в 17 случаях, а в действиях по халатности – даже в 50 из 76. В целом из 205 наблюдений удовлетворительное состояние системы корпоративного контроля зафиксировано лишь в 9, а недолжное – в 86. По 100 случаям Минфин США не дает классификации. Заслуживает внимания, что 101 случай из 205 не относится ни к преднамеренным, ни к нарушениям по халатности. Другими словами, отягчаю-

щих обстоятельств еще меньше, и зачастую случай характеризуется как не вопиющий или, по крайней мере, не получает статус вопиющего случая. Мы не можем выявить, был ли слабый контроль сам по себе результатом намеренных действий, тем не менее есть данные по действиям компаний в отношении контроля после применения к ним штрафных санкций.

4

Для проверки гипотезы №2 в качестве индикаторов мы использовали, во-первых, степень сотрудничества компаний или физических лиц с властями США в период расследования о нарушении санкций. Во-вторых, наличие мер, принятых бизнесом для минимизации нарушений в будущем. В-третьих, данные о повторных нарушениях, приводящих к новым расследованиям.

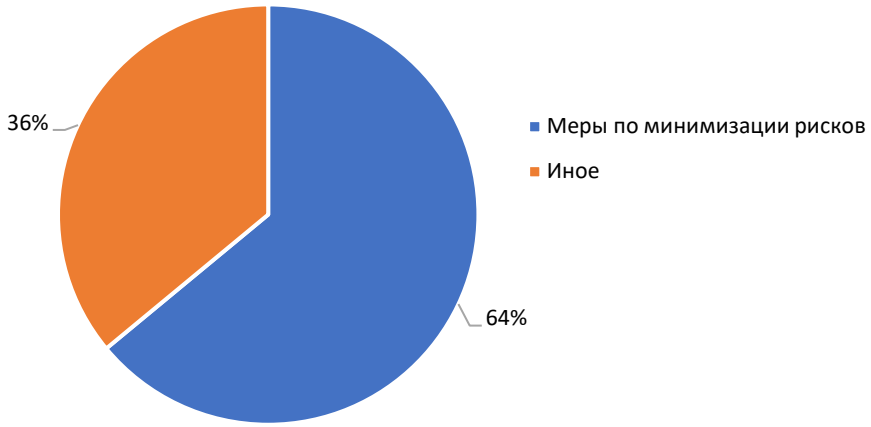
Мы уже отметили, что чаще всего уведомлять о своих нарушениях Минфин США компании не спешат, хотя в случае добровольного раскрытия они могут получить серьезные послабления. Исходя из этого, можно было бы предполагать, что и в период расследования компании станут уклоняться от сотрудничества с властями. Однако факты показывают обратное: в 144 случаях из 205 компания или физическое лицо предприняли, как минимум, одно из возможных действий по сотрудничеству с Минфином США. К их числу относится: предоставление властям США информации о деятельности компании или раскрытие необходимых сведений, точность и своевременность ответов на запросы, заключение «толлингового соглашения» (*tolling agreement*) на период расследования и др.

Отсутствие отметок Минфина США о сотрудничестве по остальным 71 наблюдениям не означает, что компании отказывались от кооперации с регулятором. Случаи отказа были, но они единичны, и о них говорилось в материалах расследований. Последнее, скорее, подтверждает допущение о том, что отсутствие отметок не означает отказа от сотрудничества. Сотрудничество с расследованием проливает свет и на высокий процент компаний, отказывающихся от добровольного признания в нарушениях. По всей видимости, такое поведение связано не с преднамеренным сокрытием, а, скорее, с незнанием законодательства, несовершенством управленческих механизмов или просто надеждой «на авось».

Высокую конформность бизнеса можно отметить и в действиях, предпринимаемых для минимизации нарушений режима санкций США в будущем. В 132 случаях из 205 бизнес предпринимает, по крайней мере, одну из таких мер (*remedial measures*) (Рис. 4).

По данным Минфина, есть лишь три прецедента, когда они приняты не были. В остальных случаях о подобных мерах не говорится либо само принятие таких мер выглядит избыточным (случаи физических лиц или малых предприятий, не обладающих достаточными финансовыми ресурсами для внедрения программы контроля за соблюдением режима санкций).

Рисунок 4. Доли случаев, в которых были приняты меры по минимизации риска нарушений в будущем



Источник: составлено автором

Существует перечень стандартных мер по минимизации рисков нарушений режима санкций в будущем. Данные по ним весьма ограниченны, но о них часто упоминается в расследованиях последних лет. В последние два года таких данных стало больше. В более ранних расследованиях о них говорится крайне мало, из чего не следует, что такие меры не предпринимались. Зафиксированные в *OQED* данные позволяют сделать следующие выводы. Одна из очевидных мер – создание программы контроля (*compliance*) как таковой. В ряде случаев подобная программа вообще отсутствовала в компании на момент нарушения режима санкций. Такая мера зафиксирована в 32 случаях. Вторая очевидная мера – усовершенствование уже существующей программы контроля, которая по тем или иным причинам оказалась неэффективной; таких случаев насчитывается 58. Создание или усовершенствование программы контроля может сопровождаться конкретными мерами, о которых говорится в материалах расследований. Среди них: проведение обучающих семинаров для сотрудников по вопросам соблюдения режимов санкций

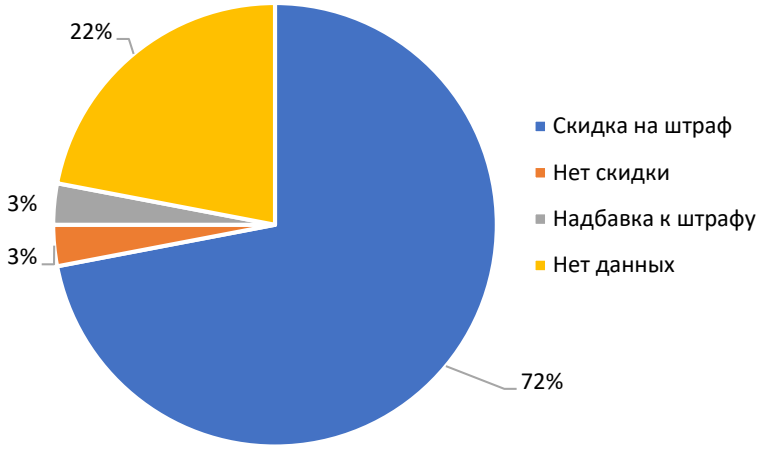
(28 случаев), внедрение программного обеспечения для контроля сделок (13), создание учебных пособий по санкциям для сотрудников (8), увольнение сотрудников, допустивших нарушение режима санкций (5), усиление кадрового состава, отвечающего за контроль режима санкций (15), дополнительное финансирование механизмов контроля (4), внешний аудит механизмов контроля (8), аудит партнеров (7), запрос на наличие программ контроля у партнеров (4). Даже эти ограниченные данные говорят о том, что компании могут предпринимать различные действия для минимизации риска нарушений в будущем, а значит – они меняют свое поведение в сторону лояльности к требованиям властей Соединенных Штатов.

Число повторных нарушений ничтожно. Минфин США считает отягчающим обстоятельством повторное нарушение санкций в течение пяти лет. Лишь в одном случае из 205 зафиксирован такой рецидив (*Wells Fargo Bank*). 9 компаний встречаются в списках расследований за период в десять лет дважды, но они не попадают под пятилетний отрезок и не рассматриваются властями США как «рецидивисты». В 161 случае зафиксировано, что компании не нарушали режимы санкций в предыдущие пять лет, что рассматривается как смягчающее обстоятельство. Следует оговориться, что данные собраны за 10 лет, тогда как расследование длится в среднем почти 6 лет. Другими словами, фактически число «рецидивистов» может быть выше, и данные по ним станут видны в течение ближайших лет. Однако общая картина за десятилетие убедительно свидетельствует: бизнес явно не стремится повторно нарушать режимы санкций США.

Наконец, еще один важный показатель – соотношение базового и итогового штрафов. Итоговая сумма назначается с учетом смягчающих и отягчающих обстоятельств. В 147 случаях из 205 итоговый штраф меньше базового, что свидетельствует о сотрудничестве компаний с властями и о принятии компаниями демонстративных шагов по минимизации риска нарушений (Рис. 5). Лишь в 6 наблюдениях итоговая сумма выше базовой и в еще 6 – равна базовой. Материалы расследований по этим случаям выявляют серьезные отягчающие обстоятельства, но они остаются редкими в сравнении с общим числом лояльных компаний.

Полученные данные подтверждают гипотезу № 2. После применения штрафных мер подавляющее большинство компаний уступают требованиям американских властей. Как правило, бизнес активно сотрудничает с властями, принимает меры по минимизации рисков нарушений в будущем и не повторяет попыток поставить под сомнение санкции США.

Рисунок 5. Доли случаев, в которых предоставлялась скидка на штраф



Источник: составлено автором

***

Проведенный анализ дает основания переосмыслить проблему эффективности санкций. Выявленные тенденции показывают, что действия бизнеса принципиально отличаются от поведения государств. Наша первая гипотеза о преднамеренности нарушений режима санкций со стороны компаний была отвергнута. Фактические данные показали, что такие случаи присутствуют, и они заслуживают отдельного исследования. Тем не менее в основной своей массе компании и физические лица допускают нарушения требований американских властей в силу халатности, ошибок менеджмента или пренебрежительного отношения к внутреннему контролю за соблюдением санкционного режима. Это говорит о том, что природа нарушений у компаний и государств отличается. В отличие от бизнеса, правительства зачастую преследуют конкретные политические цели и осознанно идут на оспаривание режима санкций либо создают ситуации, при которых такой режим возникает. Политические интересы стоят практически за любым эпизодом введения ограничений. Попадание под санкции из-за халатности или по неосторожности – нонсенс для государства, но это нормальная и даже преобладающая практика для компаний.

Другое фундаментальное отличие – готовность менять свое поведение и идти навстречу требованиям США после введения санкций. Проверка второй гипотезы показала, что компании чаще всего идут на сотрудничество с американскими властями и даже

прилагают усилия, чтобы минимизировать риски нарушений в будущем. Совершенно иная картина наблюдается на уровне государств. Исполнять требования американцев готовы союзники, однако соперников даже жесткие санкции не вынуждают к смене политического курса. Иными словами, бизнес и национальные государства показывают принципиально разные модели поведения под влиянием санкций.

Расхождение моделей поведения бизнеса и государства – ключ к пониманию эффективности санкций. Санкции в целом неэффективны в отношениях по линии «США – государство *X*», но успешны в диаде «США – бизнес». Они особенно результативны применительно к системным компаниям, работающим в международной финансовой среде.

Проанализированная нами ситуация порождает дилемму для правительств государств, которые не находятся под американскими ограничениями, но чьи физические и юридические лица попадают под действие вторичных санкций США. Лояльность компаний требованиям Вашингтона говорит о том, что суверенитет остальных государств ограничивается американским законодательством. Очевидно, что последние не способны запретить своим фирмам исполнять требования Соединенных Штатов. В итоге бизнес оказывается между молотом американских регуляторов и наковальней возможных защитных мер своего государства. Проблема вторичных санкций выходит далеко за пределы вопроса эффективности принудительных мер и касается системных вопросов суверенитета и неравенства на международной арене.

Дальнейшая работа над темой потребует развития исследовательской методологии. В частности, необходима более глубокая обработка базы данных методами многомерного статистического анализа. С учетом относительно небольшого числа наблюдаемых случаев, целесообразно использование метода углубленного анализа конкретных случаев. По крайней мере, целесообразно разобрать нормальные и аномальные случаи для наблюдаемых закономерностей. Отдельного внимания требует учет отраслевой специфики, прежде всего применительно к финансовому сектору, наиболее уязвимому к вторичным санкциям США.

Вторичные санкции на российском направлении: опыт США, ЕС и Британии[641]

Иван Тимофеев

Начавшийся в феврале 2022 г. военный конфликт на Украине привел к заметному наращиванию односторонних ограничительных мер (санкций) против России. Ведущую роль среди инициаторов санкций играют США, Евросоюз и Британия. С одной стороны, значимость указанных игроков определяется размерами их экономики: ущерб от санкций зависит от экономического потенциала инициатора ограничительных мер[642] и от контроля над инфраструктурой международных финансовых расчетов, страховых сделок, производственными и технологическими цепочками, средствами электронных коммуникаций и др.[643]. С другой – США, ЕС и Британия демонстрируют высокую активность в применении санкций. Таким образом, широкие возможности ограничивать финансовые и торговые связи сочетаются с политической волей использовать их против России.

Важной тенденцией после февраля 2022 г. стало резкое усиление практики вторичных санкций. До начала специальной военной операции на Украине они точечно использовались США для изоляции Ирана, КНДР и других стран-мишеней. ЕС публично

---

[641] Впервые опубликовано в журнале «Современная Европа» 26.05.2025 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Вторичные санкции на российском направлении: опыт США, ЕС и Британии // Современная Европа. 2025. № 4. С. 5-17. URL: http://www.sov-europe.ru/2025-4/vtorichnye-sanktsii-na-rossijskom-napravlenii-opyt-ssha-es-i-britanii.html)

[642] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.

[643] Farrell H., Newman A. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44. N 1. Pp. 42–79.
Drezner D., Farrell H., Newman A. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington: Brookings Institution Press, 2021. 352 p.

критиковал практику применения вторичных санкций[644] и разрабатывал механизмы защиты своего бизнеса[645], а Британия не отличалась заметными прецедентами их применения. После начала СВО произошли как количественные, так и качественные изменения. США резко нарастили вторичные санкции, связанные с Россией[646]. ЕС и Британия разработали правовые механизмы и стали активно использовать вторичные санкции в рамках противодействия РФ.

В исследовательской литературе тематика санкций хорошо разработана[647]. В России подготовлены работы по сравнительному регулированию политики санкций США, ЕС и Британии[648]. Однако изучение вторичных санкций носит периферийный характер в силу незначительного масштаба их применения в прошлом. Базы данных по вторичным санкциям являются редкостью. Ощущается нехватка научных публикаций, несмотря на то что существующие исследования дают богатый содержательный материал[649]. В 2025 г. опубликован сборник под редакцией Т. Рюйса, в котором отражены концептуальные и практические вопросы использования вторичных санкций среди прочего в контексте украинского кризиса[650].

---

644 Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Economic and Financial System: Fostering Openness, Strength and Resilience // European Commission. 19.01.2021.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0032

645 Summary of Results of the Open Public Consultation on the Review of the Blocking Statute (Council Regulation (EC) No. 2271/96) // European Commission. 17.12.2021. URL: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-12/2021-blocking-statute-review-summary-of-responses_en.pdf

646 Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: Опыт эмпирического анализа // Сравнительная политика. 2024 Т. 15. № 1. С. 95-114.

647 Jaeger M.D. *Coercive Sanctions and International Conflicts*. London: Routledge, 2018. 254 p.;
Beaucillon Ch. (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. London: Edward Elgar, 2021. 512 p.;
Kirkham K. *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*. London: Routledge, 2024. 360 p.

648 Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Британии // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151-165.

649 Meyer J. Second Thoughts on Secondary Sanctions. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2014. Vol. 30. N 3. Pp. 905-968;
Gurule J. Utilizing Secondary Sanctions to Curtail the Financing of the Islamic State. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 18. N 1. Pp. 3642;
Ruys T., Ryngaert C. Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, U.S. Secondary Sanctions. *The British Yearbook of International Law*. 2020. Vol. 89. 116 p.;
Terry P. Secondary Sanctions: Why the U.S. Approach Is Unlawful and the EU's Response in Ineffective. *Global Trade and Customs Journal*. 2022. Vol. 17. N 9. Pp. 370-379.

650 Ruys T., Ryngaret C., Silvestre F. *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025. 516 p.

Основной пробел в литературе связан с недостатком эмпирических данных о практическом использовании вторичных санкций особенно Евросоюзом и Британией. В отличие от опыта США, который отчасти получил эмпирическую рефлексию[651], опыт ЕС и Британии выражен гораздо меньшей фактурой, поскольку последние начали массово применять вторичные санкции только после начала СВО. В статье рассмотрены количественные параметры использования вторичных санкций Вашингтоном, Лондоном и Брюсселем; ключевые страны-мишени вторичных санкций; распределение поводов для введения; лица, попадающие под вторичные санкции, сходства и отличия вторичных санкций инициаторов.

Ключевая гипотеза состоит в предположении о разноскоростном режиме введения вторичных санкций с явным преимуществом в пользу США в силу их опыта в применении этого инструмента. Дополнительная гипотеза допускает сходство трех инициаторов в распределении стран-мишеней и поводов для введения благодаря высокой координации политики санкций. Также исследовано предположение, что ЕС и Британия играют роль ведомого, т.е. ориентируются на ограничения против тех компаний, которые США внесли в санкционные списки.

Для проверки гипотез создана база данных прецедентов использования вторичных санкций после начала СВО. Она содержит более тысячи единиц наблюдения, в качестве которых выступают компании и иные юридические лица. Из анализа исключены физические лица и морские суда, так как именно компании выступают ключевыми субъектами экономической деятельности. База данных включает такие переменные, как название компании или юридического лица, дату попадания под санкции, страновую принадлежность, отрасль или сферу деятельности, причину (повод) для введения санкций, наличие цифровых следов компании в интернете и др. Источником являются официальные заявления, пресс-релизы и нормативно-правовые документы США, ЕС и Британии. Данные обрабатываются методами описательной статистики – выявляются распределения по основным переменным. На этой основе проверяются гипотезы и проводится сравнительный анализ политики вторичных санкций трех инициаторов.

Под вторичными санкциями в статье понимаются экстерриториальные ограничительные меры в отношении лиц из третьих стран (не из страны-мишени или страны-инициатора) по основаниям

[651] Bartlett J., Ophel M. Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions // Center for a New American Security. 26.08.2021.
URL: https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions

сотрудничества с санкционной юрисдикцией (с Россией), связи с российскими подсанкционными лицами и нарушения экспортного контроля, контроля импорта или иных ограничительных мер. Как правило, в качестве таких мер выступают блокирующие финансовые санкции, т.е. они носят таргетированный характер, предполагают заморозку активов и запрет на транзакции с конкретными физическими или юридическими лицами. Могут использоваться и другие инструменты, такие как таргетированный экспортный контроль.

Вторичные санкции отличаются от первичных ограничений, которые вводятся в отношении лиц из страны-мишени, и принудительных мер уголовного и административного характера при наличии связи с юрисдикцией страны-инициатора. Обычно вторичные санкции не подразумевают такой связи. В литературе подобное определение классифицируется как узкое, так как фокусируется на таргетированных экстерриториальных санкциях, и исключает, например, случаи расширительной трактовки юрисдикции, позволяющей возбуждать уголовные и административные дела в отношении лиц в третьих странах[652]. Широкое понимание вторичных санкций используется в ряде других работ[653], но избыточно для целей статьи.

Вторичные санкции США, ЕС и Британии: механизмы и институты

США долгое время можно было считать единственным инициатором вторичных санкций. В американском праве это понятие отсутствует: оно не расшифровывается в федеральных законах, указах президента США или подзаконных актах. Вторичные санкции представлены в политическом лексиконе, например, на слушаниях в Конгрессе[654]. Термин можно встретить в часто задаваемых вопросах на портале министерства финансов[655]. Предупреждение о риске

[652] Ruys T., Ryngaret C., Silvestre F. *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025. 516 p.

[653] Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса // Международные процессы. 2019. Т. 17. № 3(58). С. 21-35.

[654] Secondary Sanctions Against Chinese Institutions: Assessing Their Utility for Constraining North Korea: Hearing Before the Subcommittee on National Security and International Trade and Finance of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, United States Senate, One Hundred Fifteenth Congress, First Session, May 10, 2017 // U.S. Government. 2017. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg26242/pdf/CHRG-115shrg26242.pdf

[655] Frequently Asked Questions: Question 638 // U.S. Department of the Treasury. 05.11.2018. URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/638

вторичных санкций содержится в картотеке лиц, против которых введены блокирующие финансовые санкции[656].

Несмотря на отсутствие определения вторичных санкций в нормативно-правовых актах, правовые установления содержат нормы, которые соответствуют узкому определению. На российском направлении можно выделить прежде всего исполнительный указ 14024 от 15 апреля 2021 г.[657] Именно он наиболее часто применяется в качестве правового механизма блокирующих финансовых санкций против российских лиц после начала СВО, т.е. используется как механизм первичных санкций, и для вторичных санкций. Такая возможность определена в ст. 1 указа. Во-первых, блокирующие финансовые санкции могут вводиться в отношении любого лица, связанного с российским оборонным, технологическим или иным сектором экономики, который определяет министерство финансов во взаимодействии с генеральным прокурором или государственным департаментом. Сегодня в их числе финансовый и добывающий сектора, производство электроники и квантовых компьютеров, энергетический сектор и др. Такими лицами могут быть не только российские компании, но и иностранные партнеры, работающие в данных секторах.

Во-вторых, блокирующие финансовые санкции могут быть применены к любому лицу, связанному с российскими правительственными структурами и вовлеченному во вредоносные действия за рубежом. К таким лицам относятся и зарубежные лица, которые способствуют вредоносным действиям, включая обход санкций, или осуществляют поддержку ранее заблокированных лиц по основаниям указа. В-третьих, указ применим к зарубежным дочерним предприятиям российских организаций, которые оказывают поддержку лицам, заблокированным по основаниям других санкционных режимов, в России или других странах. Иными словами, исполнительный указ 14024 предоставляет широкие полномочия министерству финансов и госдепартаменту США для принятия блокирующих санкций в отношении лиц, которые обходят санкции, связанные с ранее заблокированными лицами, и сотрудничают с большим набором секторов экономики, стратегически важных для России.

Механизм вторичных санкций присутствует и в более ранних указах. Указ 13662 от 24 марта 2014 г. в числе оснований для блокирующих санкций устанавливает работу в отдельных секторах российской экономики, таких как финансы, энергетика, металлур-

[656] Sanctions List Search // OFAC. URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/

[657] Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 15.04.2021. URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/6626

гия и добывающий сектор, инжиниринг и оборонно-промышленный комплекс. Могут быть заблокированы лица, которые оказывают поддержку попавшим под блокирующие санкции или связаны с первыми. Национальная принадлежность лиц не указывается, следовательно механизм может использоваться для вторичных санкций[658]. Указ 13661 от 16 марта 2014 г., в котором речь идет о лицах, оказывающих поддержку российскому правительству и ранее заблокированным лицам[659], и указ 13660 от 6 марта 2014 г.[660] используются аналогичным образом.

Все перечисленные документы включены в федеральное законодательство законом о противодействии врагам Америки посредством санкций от 2 августа 2014 г. (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, *CAATSA*) и могут быть изменены только с согласия Конгресса. В *CAATSA* также есть механизмы вторичных санкций. Например, ст. 231 устанавливает ограничительные меры в отношении лиц, которые осуществляют значимые транзакции с лицами, принадлежащими к российскому оборонному сектору и силовым структурам[661].

В отношении финансового сектора механизм вторичных санкций отдельно прописан в исполнительном указе 14114 от 22 декабря 2023 г.[662] Документ предоставляет полномочия министерству финансов вводить блокирующие санкции или запрещать ведение корсчетов в США зарубежным финансовым институтам, предметом сделок которых выступают военные товары и отдельные товары двойного назначения. Позднее в число оснований вошли сделки с российскими банками под санкциями. Механизмы вторичных санкций содержатся и в других нормах. Например, согласно закону о защите европейской энергетической безопасности 2019 г. (*Protecting Europe's Energy Security Act*, *PEESA*), санкции могут быть применены

[658] Executive Order 13662 of March 20, 2014: Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine // Federal Register. 24.03.2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5961/download?inline

[659] Executive Order 13661 of March 16, 2014: Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. Federal Register. 19.03.2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5956/download?inline

[660] Executive Order 13660 of March 6, 2014: Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. U.S. President // Federal Register. 2014. Vol. 79. N 46. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5946/download?inline

[661] Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Public Law No. 115–44, 131 Stat. 886 (2017) // U.S. Congress. 02.08. 2017. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364

[662] Executive Order 14114 of December 22, 2023: Taking Additional Steps With Respect to the Russian Federation's Harmful Activities // Federal Register. 26.12.2023. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932441/download?inline

к любым лицам, в т.ч. из третьих стран, поставляющим России суда для укладки труб на дне моря[663].

После начала СВО именно указ 14024 использовался наиболее широко. В 2025 г. администрация Дж. Байдена добавила в качестве оснований для блокировки ряда российских лиц указ 13662[664], по всей видимости, чтобы затруднить Д. Трампу возможное исключение лиц из списка заблокированных. Однако именно указ 14024 выступает ключевой правовой рамкой вторичных санкций в период СВО.

Наряду с блокирующими финансовыми санкциями власти США могут применять в отношении компаний из третьих стран таргетированный экспортный контроль. Организации включаются в список лиц (*Entity List*) бюро промышленности и безопасности министерства торговли США. В данной статье акцент сделан на блокирующих финансовых санкциях в силу их большей универсальности. Если внесение в список лиц приводит только к запрету на поставки товаров двойного назначения, то блокирующие санкции исключают любые транзакции с заблокированным лицом.

В праве ЕС понятие вторичных санкций тоже отсутствует. Более того, ЕС долгое время выступал против их использования. В 1996 г. принят так называемый блокирующий статут – нормативно-правовой механизм, который исключает подчинение компаний в юрисдикции ЕС нормам американского санкционного права[665]. В дальнейшем предпринимались попытки модернизации статута и рассматривались пути повышения устойчивости ЕС ко вторичным санкциям США и потенциально Китая.

После начала СВО Брюссель включил в нормативно-правовые документы о санкциях против России положения, которые можно классифицировать как механизмы вторичных санкций. Ключевым выступает регламент 269/2014 от 17 марта 2014 г. (последняя редакция от 24 февраля 2025 г.)[666]. Ст. 3 регламента определяет причины

---

[663] National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, Public Law No. 116–92, 133 Stat. 1198 (2019) // U.S. Congress. 20.12.2019.
URL: https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf

[664] Treasury Disrupts Russia's Sanctions Evasion Schemes // U.S. Department of the Treasury. 15.01.2025. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2785

[665] Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996: Protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom // Official Journal of the European Union. L 309. 29.11.1996.
URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2271/oj/eng

[666] Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 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. L 78. 17.03.2014.
URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/269/2025-02-24

(поводы) для применения блокирующих финансовых санкций в отношении отдельных лиц. Пункт (h) указывает обход режимов ограничительных мер против России в качестве повода. В качестве поводов могут использоваться пункты (a) и (b) – действия или поддержка действий, подрывающих суверенитет Украины; пункты (d) и (f) – поддержка или получение выгоды от лиц, принимающих решения в России, и правительства России, ответственных «за аннексию Крыма и дестабилизацию Украины»; пункт (e) – проведение сделок с «сепаратистскими группами на Донбассе»; пункт (g) – лица и организации, работающие в секторах экономики, которые являются источником финансовых поступлений для правительства России, крупные бизнесмены, работающие в России и их близкие родственники. Эти поводы применимы против как российских лиц, так и лиц из третьих стран.

Блокирующие финансовые санкции дополнены и другими мерами, отраженными в регламенте 833/2014 от 31 июля 2014 г. (последняя редакция от 24 февраля 2025 г.)[667]. В частности, ст. 2, 2a и 2b устанавливают приложение IV к регламенту, в которое включаются компании, поддерживающие российский оборонно-промышленный комплекс. Среди них – не только российские лица, но и организации из третьих стран. В отношении включенных в приложение компаний не действуют исключения по поставкам товаров двойного назначения.

Ст. 5ac регламента 833/2014 запрещает лицам из ЕС транзакции с включенными в приложение XLIV. В него входят финансовые организации за пределами Евросоюза, использующие российскую систему передачи финансовых сообщений (СПФС). Этот механизм также можно считать формой вторичных санкций: они носят таргетированный характер и направлены на лиц из третьих стран. Похожая норма определена в ст. 5ad (приложение XLV) в отношении финансовых институтов, предоставляющих услуги криптовалют для транзакций в области товаров двойного назначения в пользу России.

Другим механизмом вторичных санкций ЕС стала норма о запрете поставок чувствительных товаров двойного назначения в третьи страны в случае, если данные страны систематически используются для реэкспорта данных товаров в Россию. Эта норма отражена в ст. 5a решения 512/2014 Совета ЕС[668]. В данном случае

[667] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014: Concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. L 229. 31.07.2014. URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/2025-02-25

[668] Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/dec/2014/512/2025-02-25

вторичные санкции применяются не против лица, а против страны и подразумевают экспортный контроль по ряду товаров. Норма пока не использовалась. Приложение XIV, в котором должны быть перечислены товары и страны, остается пустым.

В случае Британии регламент санкций в отношении России 2019 г.[669] вводит понятие «вовлеченное лицо». Под ним понимается физическое лицо или организация, вовлеченная в «деятельность по подрыву территориальной целостности и суверенитета Украины». Поскольку национальная принадлежность лиц не уточняется, норма может применяться в отношении лиц из третьих стран, т.е. использоваться в виде вторичных санкций. Против таких лиц могут быть направлены блокирующие финансовые и визовые санкции. Поправка 1 к регламенту, принятая в 2022 г. еще до начала СВО, расширяла критерии определения «вовлеченного лица». Теперь ими могут быть лица, связанные с правительственными структурами России или ведущие бизнес в значимых для России секторах (строительный, энергетический, оборонный, добывающий, финансовый и др.)[670]. Из их числа не исключаются иностранные лица из третьих стран.

У всех трех инициаторов до или во время СВО сложились правовые механизмы применения вторичных санкций в виде блокирующих финансовых ограничений в отношении лиц и организаций из третьих стран. Они дополнялись и другими механизмами среди прочего в области экспортного контроля. Однако блокирующие финансовые санкции более значимы, поскольку именно они потенциально наносят наибольший ущерб адресату и запрещают любые транзакции в юрисдикции страны-инициатора.

Применение вторичных санкций: анализ данных

Данные по американской практике вторичных санкций показывают нарастающие темпы роста после начала СВО. В первом и втором полугодии 2022 г. число компаний из третьих стран, попавших под блокирующие санкции США, составляло 53 и 44 единицы соответственно, 2023 г. – 133 и 131, 2024 г. – 202 и 273. В начале 2025 г. уходящая администрация Дж. Байдена только за январь

[669] The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019: UK Statutory Instruments No. 855 // UK Legislation. 10.04.2019.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/introduction/made

[670] The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations 2022: UK Statutory Instruments No. 123 // UK Legislation. 10.02.2022.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/regulation/3/made

внесла в списки заблокированных лиц 140 компаний из третьих стран. Тенденция прервалась после вступления в должность президента США Д. Трампа. В третью годовщину СВО Вашингтон воздержался от расширения ограничительных мер против России, в т.ч. вторичных санкций, на фоне переговоров по решению украинского кризиса. Тем не менее масштаб вводимых ограничений и скорость их увеличения демонстрируют возможности США выявлять цели в третьих странах. В случае наличия политической воли в Белом доме объемы вторичных санкций времен прошлой администрации будут восстановлены.

Подавляющее большинство компаний, попавших под вторичные санкции США, зарегистрированы в Китае (283 из 976, или 28,99%), ОАЭ (125, или 12,8%), Турции (118, или 12,09%), на Кипре (66, или 6,76%) и Индии (36, или 3,68%). Ключевым поводом для попадания под вторичные санкции выступает обход экспортного контроля в виде поставок в Россию товаров двойного назначения, промышленных товаров, оборудования и запчастей (535 из 976, или 54,81%). Другой повод – связь с лицами, которые ранее попали под санкции, а именно: деятельность в интересах, принесение выгоды и субсидиарные отношения (272, или 27,86%). Заметную долю занимают услуги перевозок или логистики в Россию, включая транспортировку нефти в нарушении ценового порога (128, или 13,11%). В небольшом числе случаев поводами для вторичных санкций стали предоставление финансовых услуг (23 или 2,35%) и нарушение запретов на импорт в основном в виде поставок из России драгоценных металлов, алмазов и иной продукции (18 из 976, или 1,84%).

Нарушение экспортного контроля в отношении России остается ключевой причиной для введения санкций против китайских, эмиратских и турецких компаний. В случае Китая – это 75,6%, Турции – 89,8, т.е. выше значения по всем странам. Для ОАЭ значение близко к распределению по всем единицам наблюдения – 56,8%. В случае Индии – 61,11%. Исключением выступает Кипр: на связи с заблокированным лицами приходится 75,7%, а на экспортный контроль – только 10,6%.

Большую долю Китая можно объяснить высоким объемом торговли с Россией. ОАЭ – удобный финансовый и логистический хаб особенно для создания посреднических компаний. Турция – географически близкий торговый партнер, удобный для посреднических поставок и логистических услуг. Индия долгое время не входила в число лидеров. До середины 2024 г. под вторичные санкции попали только восемь компаний, но во второй половине 2024 г. их число выросло на 24 единицы. В начале 2025 г. к ним прибавилось еще

четыре, что может быть связано с интенсификацией двусторонних связей и использованием индийской юрисдикции для посреднических поставок в Россию.

Компании из стран постсоветского пространства попадают под вторичные санкции США намного реже: 17 из Республики Беларусь, 16 из Киргизии, 13 из Казахстана, девять из Узбекистана, восемь из Молодовы, три из Армении, две из Азербайджана, две из Таджикистана и одна из Грузии. Это сопоставимо с числом вторичных санкций против компаний из недружественных (западных) стран. В списки заблокированных лиц США попали 12 юридических лиц из Лихтенштейна, 11 из Эстонии, 11 с Мальты, семь из Люксембурга, шесть из Финляндии, девять из Франции, семь из Германии. Скромную роль постсоветских стран можно объяснить отсутствием столь же высоких объемов двусторонней торговли с Россией, как в случае Китая или Турции, значительно более скромными промышленными возможностями и отсутствием финансовых хабов, сопоставимых с находящимися в ОАЭ. Компании из недружественных западных стран попадают под санкции Вашингтона благодаря более простым посредническим схемам: условно, сделка по оборудованию из США с большей вероятностью пройдет внутренний контроль, если заказчик – компания из страны ЕС, а не ЕАЭС. Подобным заказчиком может оказаться посредник, который попадает под вторичные санкции.

Под вторичные санкции США на российском направлении за последние три года не попала ни одна крупная компания. У 60% лиц отсутствует цифровой след в виде сайта в Интернете, т.е. речь может идти о фирмах, специально созданных для обхода санкций. В руководствах по контролю риска обхода санкций американские регуляторы указывают отсутствие цифрового следа в качестве тревожного признака: компания без сайта и истории в социальных сетях считается подозрительной[671]. В остальных случаях присутствие в Интернете сводится зачастую к сайту-визитке без деталей о деятельности. Заметный цифровой след характерен для дочерних компаний российских банков в третьих странах и небольших производств преимущественно в Китае. Первые попадают под вторичные санкции за связь с материнской структурой в России. Производственные компании, предположительно, либо не прорабатывают политику контроля риска санкций, либо сознательно подвергают себя опас-

[671] OFAC Sanctions Advisory: Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base // U.S. Department of the Treasury. 12.06.2024.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline

ности, рассчитывая на более высокую прибыль. Развитые сайты присутствуют у оборонных предприятий, например, из Республики Беларусь.

Масштаб применения вторичных санкций Британией значительно меньше. За три года СВО под них попали только 89 компаний – более чем в десять раз меньше, чем в США. Лондон также ускорил темпы введения вторичных ограничений. В первом и втором полугодии 2022 г. в списки заблокированных лиц на российском направлении попали семь и четыре компании из третьих стран соответственно. В 2023 г. их было пять и 19. Далее темпы прироста оставались стабильными – по 19 организаций за первую и вторую половину 2024 г. В начале 2025 г. списки пополнились еще 16 компаниями. Лондон, в отличие от Вашингтона, не остановился на фоне российско-американских переговоров по Украине. Все 16 блокировок введены именно в годовщину СВО.

Как и в случае США, ключевыми юрисдикциями, в которых работают попавшие под санкции лица, выступают Китай (30 случаев из 89, или 33,7%), ОАЭ (13, или 16,6%) и Турция (11, или 12,35%). Лондон заблокировал шесть организаций, зарегистрированных в Британии. На Индию и Кипр приходится только по две компании. Среди стран постсоветского пространства – три организации из Казахстана, две из Белоруссии, две из Киргизии, одна из Узбекистана. Аналогично практике США преобладают блокировки за нарушение экспортного контроля (58, или 65,16%). Среди других поводов – логистика (16 случаев, или 17,97%), связь с заблокированным лицом (семь, или 7,86%), обход контроля импорта (пять, или 5,61%) и финансовые сервисы (три, или 3,37%). Экспортный контроль доминирует в случае Китая (28 из 30, или 93,33%) и Турции (7 из 11, или 63,6%). Что касается ОАЭ, на первое место выходит логистика (8 из 13, или 61,53%). Среди заблокированных компаний также отсутствуют известные. 43 из 89 (48,3%) организаций не имеют своего сайта. Состояние электронных ресурсов остальных компаний схоже с заблокированными США.

Вашингтон и Лондон, как близкие союзники, должны тесно координировать список мишеней вторичных санкций. Вместе с тем только 42 компании из британского списка заблокированных лиц, которые можно классифицировать как вторичные санкции из-за связей с Россией, совпадают с американским. Это означает, что более чем в половине случаев британцы выбирали собственные мишени. В 30 из 42 совпадающих случаев британцы вводили санкции после американцев. Можно допустить, что более чем в двух третях совпадающих случаев ориентиром для британцев служили американские

санкции. В трех случаях Вашингтон и Лондон ввели их одновременно, и только в девяти британцы были первыми.

Практика ЕС более сложная. Под вторичные блокирующие санкции по регламенту 269/2014 попали 25 организаций. Не прослеживается четкая тенденция к изменению по годам. В 2022 г. восемь организаций попали под санкции Евросоюза, в 2023 – две, в 2024 – 12, в начале 2025 г. – три. Первое место занимают иранские организации (восемь единиц), второе – китайские (шесть) и белорусские (шесть). ЕС ввел вторичные санкции только против одной компании из ОАЭ. При этом ни одна организации из Турции не попала под ограничения. Таким образом, количество, динамика и распределение санкций по странам отличаются от США и Британии. Тем не менее в результате анализа выявлено совпадение в поводах. 21 из 25 случаев (84%) – это вторичные санкции по основаниям экспортного контроля. Только десять из 25 компаний присутствуют в Интернете.

В случае ЕС следует обратить внимание на другие механизмы. 108 компаний из третьих стран внесены в приложение IV регламента 833/2014. Им запрещены поставки товаров двойного назначения. Это не блокирующие санкции. В США у них есть близкий аналог в виде внесения компаний в *Entity List*. В приложении IV подавляющее большинство компаний – китайские (57 единиц, или 52,77%). Кроме того, присутствуют 11 турецких компаний (10,18%), семь из ОАЭ, пять из Индии, четыре из Казахстана, четыре из Узбекистана и две из Киргизии. Как и в списке заблокированных лиц по регламенту 269/2014, в приложении относительно много иранских организаций – девять единиц. Почти все из них – государственные компании в области военно-промышленного комплекса. В США они заблокированы в рамках режима санкций в отношении Ирана.

Блокирующие санкции ЕС по регламенту 269/2014 совпадают с американскими блокировками только в семи случаях. Все они введены после США. Сравнивать санкции по регламенту 833/2014 с действиями Соединенных Штатов не совсем корректно в силу разного характера санкций, но Вашингтон с 2024 г. применяет в отношении лиц, заблокированных по правовым механизмам санкций в отношении России, экспортные ограничения, т.е. дополняет блокирующие финансовые санкции торговыми[672]. 52 из 108 случаев вторичных

[672] Export Administration Regulations End-User Controls: Imposition of Restrictions on Certain Persons Identified on the List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDN List), 89 FR 20107 // Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce. 21.03.2024. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/21/2024-06067/export-administration-regulations-end-user-controls-imposition-of-restrictions-on-certain-persons

санкций ЕС по регламенту 833/2014 пересекаются с американскими. В 36 случаях Евросоюз ввел санкции после США, в трех – одновременно и в 12 случаях – раньше.

ЕС использовал и другие механизмы. В частности, за использование российской системы передачи финансовых сообщений в приложение XLIV Регламента 833/2014 внесены три банка – дочерние компании государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и Газпромбанка (банк «БелВЭБ» и Белгазпромбанк) и ВТБ в Китае. Вместе с тем эти меры пока носят ограниченный характер.

Выводы и дискуссия

Данные показывают абсолютное превосходство Соединенных Штатов в области применения вторичных санкций на российском направлении. Чаще всего под ограничительные меры США, Британии и Евросоюза попадают компании и организации из Китая, ОАЭ и Турции. Лица из постсоветских стран затронуты в меньшей степени. Обход экспортного контроля – ключевой повод для введения вторичных санкций, тогда как финансовые транзакции в отношении подсанкционных лиц как повод для введения санкций применяются значительно реже. Вторичных санкций избегают крупные компании. Большинство организаций не имеют цифрового следа, что может свидетельствовать о том, что они специально созданы для обхода ограничительных мер. В то же время среди заблокированных лиц выделяются реально существующие производственные компании. Особенно это касается Китая. Списки заблокированных организаций Вашингтона, Лондона и Брюсселя далеко не идентичны. В совпадающих случаях США, как правило, вводят санкции первыми, а уже затем фигуранты американского списка заблокированных лиц появляются в списках Британии и ЕС.

Результаты исследования заполняют пробел, связанный с недостатком эмпирической фактуры по вторичным санкциям, но порождают новые вопросы: почему Лондон и Брюссель не копируют американские решения по вторичным санкциям, несмотря на высокий уровень координации в вопросах сдерживания России; почему Лондон и Брюссель играют роль ведомых; почему финансовые транзакции пока не являются ключевым поводом для введения вторичных санкций; что движет компаниями, которые попали под вторичные санкции и каковы стратегии деятельности таких организаций? Для поиска ответов требуются новые исследования и применения более нюансированных методов анализа.

Политика ЕС в области обеспечения эффективности режима санкций против России: механизмы и практика принудительных мер[673]

Полина Чуприянова

После февраля 2022 г. Россия стала приоритетным направлением политики санкций Евросоюза. За прошедшие четыре года в отношении РФ были введены беспрецедентные по своему масштабу финансовые, торговые, секторальные и иные ограничения ЕС. Они стали предметом большого числа российских и зарубежных исследований по санкционной проблематике.

В фокусе внимания ученых – вопросы принятия решений о санкциях ЕС[674], развитие и расширение инструментов антироссийской политики санкций ЕС[675], критерии эффективности ограничительных

---

[673] Впервые опубликовано в журнале «Современная Европа» 16.05.2026 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Чуприянова П.И. Политика ЕС в области обеспечения эффективности режима санкций против России: механизмы и практика принудительных мер // Современная Европа. 2026. № 3. С. 181–196. URL: http://www.sov-europe.ru/2026-3/politika-es-v-oblasti-obespecheniya-effektivnosti-rezhima-sanktsij-protiv-rossii-mekhanizmy-i-praktika-prinuditelnykh-mer.html)

[674] Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151-165;
Giumelli F., Hoffmann F., Ksiazczakova A. The When, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*. 2020. Vol. 30 (1). P. 1-23;
Lepeu J. Ukraine, the de-targetization of EU sanctions, and the rise of the European commission as architect of EU foreign policy. *International Politics*. 2025. 13 p.;
Oana I.-E., Moise D., Moise A., Truchlewski Z. Demand-side constraints on European solidarity for energy sanctions: Experimental evidence from seven EU countries. *European Union Politics*. 2025. Vol. 26 (2). P. 344-368.

[675] Кику Д., Тимофеев И. Новый этап политики санкций ЕС: экстерриториальные меры // Валдай. 18.10.2022.
URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novyy-etap-politiki-sanktsiy-es;
Casier T. The EU and Russia: The War that Changed Everything // Journal of Common Market Studies. 2023. Vol 61 (1). P. 31-44;
Meissner K., Graziani C. The transformation and design of EU restrictive measures against Russia. *Journal of European Integration*. 2023. Vol. 45 (3). P. 377-394;
Silingardi S. The EU 11th and 12th Packages of Sanctions Against Russia: How Far is the EU Willing to Go Extraterritorially? *Global Trade and Customs Journal*. 2024. Vol. 19 (7/8). P. 546-554.

мер ЕС[676]. С учетом сохраняющейся на протяжении долгого времени высокой степени взаимозависимости экономик России и ЕС, отдельным направлением исследований стало изучение обратных эффектов санкций для государств ЕС[677].

Постоянная эскалация политического и экономического давления, сопровождаемая расширением финансовых и торговых санкций против России, поставила вопрос об усилении механизмов контроля за их соблюдением как внутри ЕС, так и за его пределами. Ключевым инструментом обеспечения соблюдения санкций со стороны граждан и компаний из третьих стран являются вторичные ограничения[678]. За последние три года Евросоюз существенно нарастил практику вторичных санкций, а также усовершенствовал механизмы их использования[679].

Контроль за соблюдением ограничительных мер Евросоюза внутри государств ЕС реализуется посредством политики административного и уголовного преследования нарушителей режима санкций. Существующие исследования констатируют высокие темпы наращивания правоприменительной практики ЕС по основаниям сотрудничества с РФ[680], а также описывают институциональные особенности механизмов правоприменения в странах ЕС и связанных с ними дис-

---

[676] Лихачева А.Б. Это все не экономика, дурачок! Или нелинейные эффекты санкций // Международная аналитика. 2023. № 14 (1). С. 14-21;
Costa O., Barbé E. A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine. *Journal of European Integration*. 2023. N 45 (3). P. 431-446;
Giumelli F. A Comprehensive Approach to Sanctions Effectiveness: Lessons Learned from Sanctions on Russia. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2024. Vol. 30. P. 211-228;
Kluge J., Portela C. Slow-Acting Tools: Evaluating EU Sanctions against Russia after the Invasion of Ukraine. *European Union Institute for Security Studies Brief*. 2022. N 11. 8 p.

[677] Романова Т.А. Транснациональный разрыв. Отношения России и ЕС: 2022 год и его последствия // Россия в глобальной политике. 2022. № 5. С. 79-97;
Bali M. et al. Sanctions Effects on Russia: A Possible Sanction Transmission Mechanism? *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2024. N 30. P. 229-259;
Latipov A. et al. The Economic Effects of Potential EU Tariff Sanctions on Russia — A Sectoral Approach. *Intereconomics*. 2022. N 57 (5). P. 294–305.

[678] Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса // Международные процессы. 2019. Т. 17. № 3 (58). С. 21-35.

[679] Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений // Современная мировая экономика. 2024. Т. 2. № 2 (6). С. 43-59;
Portela C. The EU and the Politics of US Secondary Sanctions. *In:* Ruys T., Ryngaert C., Rodríguez Silvestre F. (eds.) *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law. Cambridge Law Handbooks*. Cambridge University Press, 2024. P. 93-114.

[680] Чуприянова П.И. Евросоюз усиливает борьбу с обходом санкций // Валдай. 27.12.2024. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evrosoyuz-usilivaet-borbu-s-obkhodom-sanktsiy/

балансов[681]. Вместе с тем за пределами научной дискуссии остаются вопросы о страновой динамике развития практики правоприменения, специфике ее реализации в ЕС в целом, а также в отдельных государствах Евросоюза, роли третьих государств в усилении такой политики.

С учетом обозначенных пробелов в предложенной статье ставятся следующие исследовательские вопросы: каковы масштабы наращивания правоприменительной практики ЕС за нарушение антироссийских санкций? В чем особенности (количественные и качественные) ее реализации в разных странах ЕС? Какова роль третьих государств в осуществлении мер административного и уголовного преследованиях в странах ЕС?

В качестве рабочих гипотез предлагаются следующие тезисы. Во-первых, ожидается постоянное увеличение числа административных и уголовных расследований непропорциональное динамике расширения антироссийских санкций. Иными словами, вероятен отложенный рост правоприменительной практики ЕС. Во-вторых, предполагается, что большинство дел связано с поставками в РФ товаров военного и двойного назначения, причем граничащие с Россией государства (Литва, Латвия, Эстония, Финляндия и Польша), вероятно, будут лидировать по количеству расследований. В-третьих, допускается, что правоприменительная практика ЕС характеризуется значительными национальными дисбалансами вопреки предпринимаемым мерам по их устранению и гармонизации законодательства. Проверка гипотез будет осуществляться с опорой на собранную автором базу данных Российского совета по международным делам (РСМД), содержащей информацию о случаях инициирования административных и уголовных расследований по основаниям нарушения режима санкций ЕС в отношении России.

[681] Giumelli F., Geelhoed W., Vries M. d., Molesini A. United in Diversity? A Study on the Implementation of Sanctions in the European Union. *Politics and Governance*. 2022. N 10 (1). P. 36-46;
McNaughton K.J., Łukowski M. How frontline states tackle sanctions against Russia: Implementation and enforcement dynamics in Poland and the Baltics. *Journal of Economic Criminology*. 2025. Vol. 8. 33 p.;
Portela C., Olsen K. *Study: Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. European Parliament. 2023. 104 p.;
van Santvord V.D., Visser N. Scripting the evasion of sanctions: A case analysis of the circumvention of sanctions on the supply of goods to Russia from the Netherlands. *Journal of Economic Criminology*. 2025. Vol. 9. 4 p.

Институциональный дизайн правоприменительной практики ЕС

Практика административного и уголовного преследования за нарушение санкций против России реализуется в ЕС с 2014 г. Правовое основание их применения закреплено в ключевых Регламентах Совета ЕС по санкциям в отношении РФ. Ст. 8 Регламента 833/2014, фиксирующего секторальные ограничения, устанавливает требование к странам Евросоюза разработать и принимать все необходимые меры по обеспечению соблюдения антироссийских санкций[682]. Ст. 15 Регламента 269/2014, регулирующего введение финансовых блокирующих санкций, определяет принципы использования принудительных мер (эффективность, соразмерность совершенному нарушению и сдерживающий характер) и допускает смягчение меры наказания в случае добровольного раскрытия нарушений. Прописывается возможность конфискации доходов нарушителей[683]. Отдельные аспекты такой политики закреплены в Руководстве по имплементации и оценке ограничительных мер ЕС 2018 г.[684] и Рекомендациях по эффективному применению финансовых санкций ЕС 2022 г.[685]

Несмотря на централизованный характер принятия решений о санкциях в ЕС, функции по контролю за соблюдением ограничительных мер передаются на национальный уровень. Соответственно, страны ЕС вправе самостоятельно устанавливать критерии нарушений, а также меры ответственности за их совершение. В каждом из государств действует разветвленная система агентств и ведомств, ответственных за правоприменение по основаниям обхода санкций. К 2023 г. на территории ЕС функционировало совокупно более 160 профильных органов, обладающих разными финансовыми, кадровыми и квалификационными возможностями

[682] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EUR-Lex.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20230427

[683] Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. Art.15 // EUR-Lex.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20250719

[684] Sanctions Guidelines — update // Council of the European Union. 2018.
URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf

[685] Restrictive measures (Sanctions) — Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures // Council of the European Union. 2022.
URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/en/pdf

и ресурсами[686]. С учетом постоянного расширения практики принудительных мер, сегодня число таких ведомств может быть больше.

Существующие национальные дисбалансы способствуют возникновению целого ряда проблем, главной из которых является разная интенсивность использование принудительных мер в связи с обходом санкций. В то время как запрещенные торговые сделки и финансовые операции успешно пресекаются в одних государствах ЕС, они продолжают осуществляться в других.

В целях гармонизации законодательства 27 государств, в 2024 г. Совет ЕС принял Директиву, устанавливающую единые параметры административной и уголовной ответственности, меры наказания за нарушения, включая размеры штрафов и сроки тюремного заключения, смягчающие и отягчающие обстоятельства[687]. К маю 2025 г. все страны ЕС должны были скорректировать национальные нормы в соответствии с положениями Директивы, однако этот процесс все еще не завершился. По состоянию на январь 2026 г. лишь семь государств ЕС гармонизировали законодательство в области реализации принудительных мер – Дания, Эстония, Финляндия, Нидерланды, Латвия, Литва и Словакия. Остальные 20 стран ЕС продолжают опираться на национальное законодательство в преследовании нарушителей режима санкций.

Методология исследования

Эмпирической основой исследования является база данных РСМД по преследованию нарушителей режима санкций в странах ЕС. Единицей анализа является случай (кейс) административного или уголовного преследования предполагаемых участников обхода санкций ЕС против России в государстве-члене ЕС. Рассматриваемый период – с 21 февраля 2022 г., то есть с момента введения первых ограничительных мер ЕС в отношении РФ в связи с эскалацией украинского кризиса, по 31 декабря 2025 г.

Информация о каждом кейсе кодируется в виде ряда переменных. Первая и вторая переменные – государство – член ЕС и функционирующее в нем профильное ведомство / агентство / орган,

[686] Portela C., Olsen K. *Study: Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. European Parliament. 2023. 104 p.

[687] Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401226

ответственное за проведения расследования. Третья переменная фиксирует информацию об обвиняемых в нарушении санкций лицах – гражданах или компаниях, ведущих деятельность в ЕС. Четвертая переменная уточняет эту информацию и содержит данные об именах физических лиц, названиях организаций и другие сведения (напр., связи лиц с фигурантами списка блокирующих санкций, нахождение под контролем российских собственников, пр.).

Пятая переменная фиксирует причину начала административного или уголовного расследования. Эти причины разделены на несколько крупных групп – (1) нарушение финансовых санкций против РФ, (2) нарушение торговых санкций, (3) обход транспортных ограничений и (4) другие причины, не подпадающие ни под одну из перечисленных выше групп (чаще всего речь идет о случаях, когда информация о конкретном мотиве неизвестна). При этом обозначенные группы, в свою очередь, делятся на более узкие. Так, нарушения финансовых санкций включают в себя случаи осуществления транзакций в пользу заблокированных лиц, оказание им финансовых / брокерских и иных слуг, получение выгоды от или предоставление выгоды заблокированному лицу и др. Случаи нарушения торговых санкций ЕС делятся по категориям незаконно поставляемых в Россию или из России товаров: экспорта продукции двойного и военного назначения, промышленных товаров, «товаров роскоши», энергоносителей, валюты, импорта широкого перечня продукции.

Шестая переменная определяет участие лиц из третьих стран в совершении правонарушения. Такое «участие» может представлять собой, например, создание подставных компаний в других государствах для усложнения цепочки поставок и, как следствие, сокрытия нарушений. В случае нарушения финансовых санкций речь может идти об открытии и использовании счетов в иностранных банках для обеспечения переводов в пользу конечных получателей под санкциями. Наконец, седьмая переменная фиксирует информацию об итогах расследования в тех случаях, если оно завершено. Среди таких итогов – избранная профильным ведомством мера наказание (штраф, тюремное заключение, общественные работы, конфискация имущества и пр.) или закрытие дела (в связи с отсутствием достаточных доказательств или оправданием обвиняемого и др.).

Основываясь на базе данных, будут проверены гипотезы исследования. Важно заметить, что указанная методология имеет ряд ограничений. Во-первых, собранная информация о правоприменении ЕС получена исключительно из открытых источников. Мы допускаем, что кейсов административного и уголовного преследования может быть больше упомянутых в связи с тем, что часть из них

не публикуется и находится в закрытом доступе. Во-вторых, база данных включает в себя кейсы расследований с известными обстоятельствами дела, т.е. содержащие подтвержденную и применимую для анализа информацию.

Динамика и особенности правоприменения в ЕС

С 21 февраля 2022 г. по 31 декабря 2025 г. в базе данных РСМД зафиксировано 263 случая инициирования административных и уголовных дел в отношении граждан и компаний стран ЕС за нарушение антироссийских санкций[688]. При этом каждые полгода наблюдается устойчивый рост числа таких расследований (см. Рис. 1).

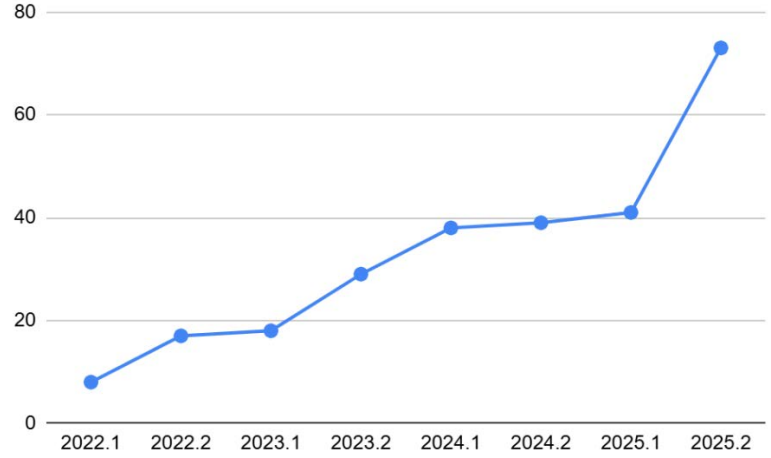
Растущая динамика в сфере правоприменения является отражением двух взаимосвязанных тенденций. Во-первых, на протяжении всего периода ЕС последовательно расширяет и ужесточает ограничительные меры в отношении России, в частности, финансовые блокирующие и торговые санкции. Во-вторых, увеличение числа действующих против РФ ограничительных мер способствует развитию практик и инструментов контроля за их соблюдением. Это проявляется в расширении профильных ведомств и агентств, совершенствовании соответствующей нормативно-правовой базы и, как следствие, росте числа расследований.

С другой стороны, резкий рост активности профильных органов стран ЕС во второй половине 2025 г. может быть связан с политикой ЕС по гармонизации законодательства в области правоприменения. Несмотря на неоднозначные результаты такой политики, больше 65% (48 из 73) расследований в этот период пришлось на государства, которые имплементировали профильную Директиву ЕС на национальный уровень до мая 2025 г.

Страновая правоприменительная практика характеризуется еще большими дисбалансами (см. Рис. 2). На шесть государств Евросоюза (Эстония, Германия, Латвия, Нидерланды, Финляндия и Литва) приходится более 70% (188 из 263) всех расследований в ЕС за рассматриваемый период, в то время как в оставшихся 18 странах совокупно инициируются лишь около 28,5% (75 из 263) всех дел. На территории еще трех государств – Словакии, Словении и Хорватии – не зафиксировано разбирательств по вопросу нарушения санкций против РФ.

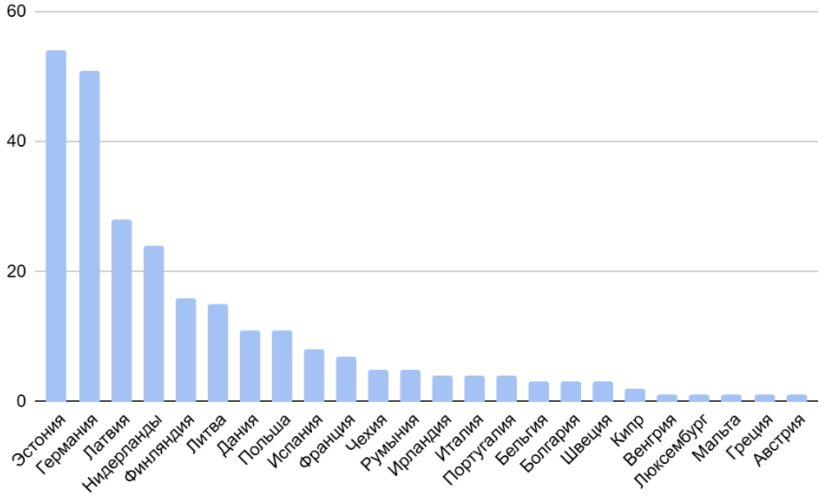
[688] Обращаясь к ограничениям исследования, отметим, что некоторые источники говорят о том, что их число значительно выше. См.: European Sanctions Enforcement – milestone of over 2000 announced and active investigations reached // DuaneMorris. 22.04.2024. URL: https://blogs.duanemorris.com/europeansanctionsenforcement/2024/04/22/european-sanctions-enforcement-milestone-of-over-2000-announced-and-active-investigations-reached/

Рисунок 1. Динамика инициирования расследований за нарушение антироссийских санкций по полугодиям (2022–2025 гг.)



Источник: составлено автором на основе Базы данных РСМД

Рисунок 2. Число расследований нарушений антироссийских санкций, инициированных в странах ЕС (2022–2025 гг.)



Источник: составлено автором на основе Базы данных РСМД

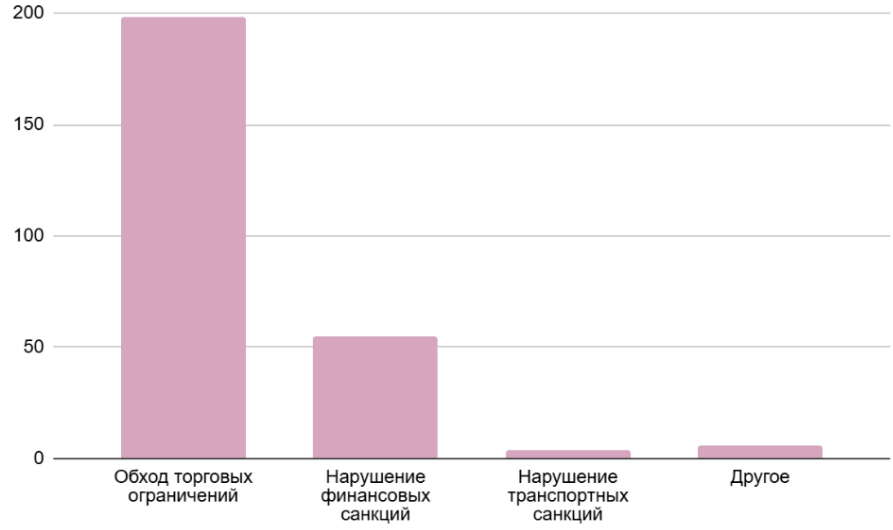
Лидирующие позиции прибалтийских государств (Эстонии, Латвии и Литвы), а также Финляндии связаны, во-первых, со значительной частью русскоязычного населения в этих странах (почти половина фигурантов таких дел – граждане России, лица, имеющие российское происхождение и работающие в филиалах российских компаний). Во-вторых, проактивность национальных профильных

органов может объясняться радикально негативной позицией в отношении политического курса России, которую заняли власти данных стран после начала СВО. Более того, за рассматриваемый период эстонские профильные органы провели наибольшее число расследований в ЕС (54 случая или 20%), причем динамика правоприменения в Эстонии демонстрирует самые быстрорастущие показатели.

С другой стороны, высокие темпы развития правоприменительной практики демонстрируют Германия и Нидерланды. Активность немецких и голландских органов аналогичным образом может объясняться, с одной стороны, отчетливым антироссийским курсом, с другой стороны, значительным ресурсным обеспечением (финансовым, кадровым и нормативным) агентств и ведомств, ответственных за санкционное правоприменение.

Собранные данные позволяют проследить основные причины административных и уголовных разбирательств в странах Евросоюза (см. Рис. 3). Явное большинство из них связано с нарушением торговых санкций – экспортного и импортного контроля в отношении РФ (198 случаев или 75%), на втором месте расследования, инициированные по причине нарушение финансовых ограничений (55 случаев или 21%). Лишь 4% (10 случаев) всех дел в ЕС были возбуждены в связи с нарушением транспортных ограничений или иных санкций против России.

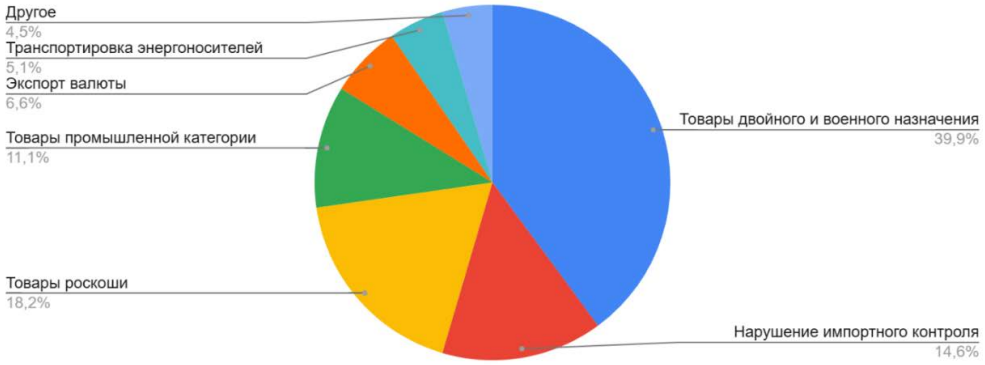
Рисунок 3. Поводы для инициирования расследований нарушений антироссийских санкций (2022–2025 гг.)



Источник: составлено автором на основе Базы данных РСМД

Подтверждается гипотеза о доминировании расследований по основаниям поставок в Россию товаров и технологий двойного и военного назначения (79 кейсов или почти 40%) (см. Рис. 4). Акцент на данной категории продукции закономерен по нескольким причинам. Во-первых, с февраля 2022 г. в отношении экспорта товаров двойного и военного назначения в РФ действуют наиболее жесткие ограничения. Запреты распространяются в том числе на продукцию гражданского использования (напр., бытовая техника, смартфоны и др.)[689]. Во-вторых, значительная часть такой продукции включена в список «товаров высокого приоритета», разработанный Евросоюзом совместно с властями США, Британии и Японии. Он состоит из 50 наименований (в основном компоненты вооружений, электроника и высокотехнологичное оборудование), экспорт которых контролируется в первую очередь[690]. Так, наибольшее число случаев попадания под вторичные санкции ЕС связано с поставками высокоприоритетных товаров[691]. Практика принудительных мер демонстрирует аналогичные показатели.

Рисунок 4. Причины для инициирования расследований нарушений антироссийских санкций (2022–2025 гг.): экспортный и импортный контроль, %



Источник: составлено автором на основе Базы данных РСМД

[689] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, Art.3h.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&qid=1687764729835

[690] Common High Priority Items List (CHPL) // Bureau of Industry and Security. U.S. Department of Commerce. 23.02.2024.
URL: https://www.bis.gov/licensing/country-guidance/common-high-priority-items-list-chpl

[691] Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа // Сравнительная политика. 2024. Т. 15. № 1. С. 95-114.

Случаи административных и уголовных разбирательств в связи с экспортом вышеупомянутой продукции доминируют практически во всех государствах ЕС. В Финляндии, например, этот показатель приближается к 75%. Один из известных кейсов – расследование в отношении финского предпринимателя Г. Темина, который, по версии следствия, поставлял в Россию электронику и оборудование для БПЛА[692].

Еще одним основанием для начала административных и уголовных разбирательств является экспорт в Россию т.н. товаров роскоши (36 случаев или 18% всех дел). Они включают в себя дорогостоящую одежду и аксессуары, предметы интерьера, алкогольные напитки, ювелирные изделия, автомобили и др.[693] Германия является единственной страной ЕС, большинство расследований в которой связаны с поставками в РФ товаров роскоши, преимущественно дорогостоящих автомобилей. В марте 2025 г., в частности, немецкая прокуратура обнародовала обвинение в отношении гражданина страны в связи с экспортом в Россию более 150 автомобилей класса люкс[694]. Число таких дел постоянно растет.

15% всех дел (29 случаев) связаны с нарушением импортного контроля. В первую очередь речь идет об импорте из России товаров, «приносящих РФ значительные доходы». Перечень таких товаров довольно обширен и включает в себя уголь, удобрения, бумагу, стекло и пр. Однако на практике большинство расследований касаются импорта из России древесины и изделий из нее (чаще всего – фанеры)[695]. В отдельных кейсах фигурируют поставки из России угля и каучука[696].

---

[692] Finland: CEO of 2 companies arrested on charges of violating sanctions by supplying foreign electronic products to Russia // Business and Human Rights Resource Centre. 18.09.2023. URL: https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/finland-ceo-of-2-companies-arrested-on-charges-of-violating-sanctions-by-supplying-foreign-electronic-products-to-russia/

[693] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. Annex XVIII // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20250225

[694] Борьба с нарушениями режима санкций и уклонением от уплаты НДС (на нем. Einsatz gegen Sanktionsverstöße und Umsatzsteuerbetrug) // Федеральная таможенная служба Германии (на нем. ZOLL). 28.03.2025. URL: https://wwzoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Sonstiges/2025/z39_sanktionsverstoesse_zfaf.html

[695] Напр., Изъятие запасов древесины за нарушение закона о санкциях во второй раз (на нидерл. Voor tweede keer beslag op houtvoorraad wegens overtreding sanctiewet) // Служба финансовой информации и расследований (на нидерл. FIOD). 18.04.2025. URL: https://www.fiod.nl/voor-tweede-keer-beslag-op-houtvoorraad-wegens-overtreding-sanctiewet/

[696] Напр., Таможня в очередной раз арестовала две компании за игнорирование режима санкций (на лит. Už sankcijų nepaisymą muitinė vėl nubaudė dvi įmones) // Таможня Литовской Республики (на лит. Lietuvos Respublikos Muitinės). 09.10.2024. URL: https://muitine.lrv.lt/lt/naujienos/uz-sankciju-nepaisyma-muitine-vel-nubaude-dvi-imones/

Расследования по основаниям экспорта в РФ товаров, «способствующих развитию промышленного потенциала России» составляют 11% всех дел (22 случая) и инициируются в связи с поставками промышленного и электротехнического оборудования, химической продукции, транспорта и пр. В августе 2025 г., например, были задержаны 11 сотрудников литовской компании, причастной к экспорту в Россию промышленного оборудования для водоочистки под видом поставок в Португалию[697]. Наименьшее число административных и уголовных дел возбуждается по причине незаконного импорта из России энергоносителей (5% или 10 случаев), экспорта в РФ наличной валюты (почти 7% или 13 случаев) и других товаров (4% или 9 случаев).

Иные тенденции в области правоприменения в ЕС

Более детальный анализ конкретных кейсов административного и уголовного преследования нарушителей режима санкций ЕС позволяет делать дополнительные выводы о специфике правоприменения в странах Евросоюза, выходящие за рамки общих тенденций развития данной политики. Они не менее важны как в контексте понимания ключевых рисков, формируемых практикой ЕС по обеспечению соблюдения санкций, так и прогнозирования направлений расширения правоприменения.

Примечательно, что почти половина (87 случаев или 44%) всех нарушений экспортного и импортного контроля осуществляется при прямом или косвенном участии третьих государств. Распространена практика поставок товаров в несанкционные юрисдикции для их последующего реэкспорта в РФ. Так, двое немецких граждан (обозначаемые в судебных документах как Вальдемар В. и Натали С.) экспортировали, по версии следствия, в Россию компоненты для дронов через ОАЭ, Турцию и другие страны. В ряде случаев для реализации таких схем нарушители создают подставные компании-однодневки и используют их в качестве посредников.

К концу рассматриваемого периода правоприменительная практика ЕС по своим объемам значительно опередила американскую (при очевидном превосходстве последней с точки зрения компетенций, высокого уровня организации и системности). Аналогично иным

[697] Власти Литвы ведут расследование в отношении Каунасского предприятия, подозреваемого в обходе санкций, предположительно посредством поставок фильтрующего оборудования российским нефтяным компаниям (на лит. MKT pareigūnai krėtė sankcijų apėjimu įtariamą Kauno įmonę, galimai mėginusią tiekti filtravimo įrangą Rusijos naftos pramonei // Таможня Литовской Республики (на лит. Lietuvos Respublikos muitinė). 23.08.2025.
URL: https://lrmuitine.lt/web/guest/naujienos/aktualijos/aktualija?p_p_id=EXT_WPLISTALLNEWS&p_p_lifecycle=0&_EXT_WPLISTALLNEWS_obj_id=090004d280221ae7

областям взаимодействия в области санкций, США и ЕС активно сотрудничают в сфере санкционного правоприменения. Известны случаи (9 кейсов) задержания граждан Евросоюза и последующая их экстрадиция в США по запросу американских властей. В марте 2023 г., например, власти Эстонии арестовали собственного гражданина по запросу США. Он обвинялся в экспорте в РФ американской электроники двойного назначения. В сентябре 2025 г. А. Шевляков был экстрадирован в США[698].

Еще одна схожесть с американской правоприменительной практикой состоит в попадание под административное и уголовное преследование крупных международных компаний. Это отличает правоприменительные меры от вторичных санкций, в фокусе которых находятся, как правило, небольшие посреднические фирмы, создаваемые специально для обхода ограничений. Среди наиболее известных примеров – расследования в отношении шведской компании *Alfa Laval*[699], итальянского бренда *Brunello Cucinelli*[700], датской компании *Flügger*[701], пр. Готовность властей стран ЕС оказывать давление на крупный бизнес, прежде всего, говорит о приоритетности контроля за соблюдением санкционного законодательства Евросоюза, несмотря на потенциальные издержки такой политики.

Смежная тенденция – рост числа расследований нарушений санкций, совершаемых по крайне незначительным основаниям и без преступного умысла. Так, эстонские власти регулярно применяют штрафные меры или даже инициируют уголовные дела в связи с транзитом через границу Эстонии и РФ смартфонов, сигарет, икры и иных товаров, формально подпадающих под санкции ЕС, однако часто используемых для личного пользования и не предназначенных для продажи в любом из государств. Ключевая цель такой политики состоит в демонстрации эффективности нормативно-правовых механизмов и их последовательном ужесточении.

---

[698] Estonian National Charged with Helping Russian Military Acquire U.S. Electronics, Including Radar Components; Sought-Computer Hacking Software // U.S. Department of Justice. 05.04.2023. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/pr/estonian-national-charged-helping-russian-military-acquire-us-electronics-including

[699] Машиностроительный гигант признался в нарушении санкций в отношении России (на швед. Verkstadsjätten medger sanktionsbrott med Ryssland) // Omni. 22.10.2025. URL: https://omni.se/alfa-laval-erkanner-ryskt-sanktionsbrott-manskligt-fel/a/bm38gA

[700] Brunello Cucinelli rejects short sellers' report over Russia business // Reuters. 25.09.2025. URL: https://www.reuters.com/business/retail-consumer/brunello-cucinelli-shares-suspended-trade-pending-company-statement-italian-2025-09-25/

[701] Полиция проводит расследование в отношении компании Flügger после ее продажи в России (на датс. Flügger efterforskes af politiet efter salg i Rusland) // Политика (на датс. Politiken). 26.06.2025. URL: https://politiken.dk/danmark/art10464206/Fl%C3%BCgger-efterforskes-af-politiet-efter-salg-i-Rusland

Заключение

Проведенный анализ подтверждает гипотезу о количественном наращивании правоприменительной практики ЕС в области санкционного регулирования. Данные показывают устойчивый рост административных и уголовных дел по основаниям нарушения антироссийских ограничений. Следует ожидать не только сохранения, но и усиления данных тенденций: с одной стороны, государства ЕС постепенно накапливают опыт и экспертизу в области реализации принудительных мер, с другой стороны, эскалация санкционного давления в отношении России носит устойчивый характер.

Политика ЕС по контролю за соблюдением режима санкций против России по-прежнему характеризуется значительными национальными дисбалансами. Несмотря на участие институтов ЕС в усовершенствовании нормативно-правовых механизмов в области правоприменения, анализ демонстрирует значительные различия в активности профильных органов стран Евросоюза. Впрочем, политика по централизации санкционного правоприменения на уровне отдельных государств ЕС может способствовать сглаживанию данных различий.

Анализ страновой динамики показал значительный отрыв шести государств ЕС (Эстония, Германия, Латвия, Нидерланды, Финляндия, Литва) по активности национальных правоприменительных органов. Это говорит лишь о частичном подтверждении гипотезы о лидирующих позициях стран, граничащих с РФ. Между тем результаты позволяют делать некоторые выводы о факторах, которые способствуют ужесточению политики в области правоприменения. Ключевые из них – отчетливая антироссийская политическая позиция, возможности ресурсного (финансового, кадрового, квалификационного) обеспечения профильных ведомств, а также наличие существенной доли русскоязычного населения на территории государств.

Подтверждается гипотеза о преобладающем числе расследований по основаниям экспорта в Россию товаров двойного и военного назначения. Эта тенденция характерна практически для всех государств – членов ЕС помимо Германии, где большинство административных и уголовных дел возбуждаются в связи с поставками в РФ предметов роскоши (в первую очередь, дорогостоящих автомобилей). При этом в половине всех расследуемых нарушениях фигурируют третьи страны, которые используются сокрытия незаконной деятельности и обхода экспортного и импортного контроля ЕС против России. Отмечается активное сотрудничество стран ЕС с властями США в области проведения расследований и выдачи нарушителей.

В настоящий момент нет предпосылок для снижения темпов санкционного давления в отношении России. Политика санкций Евросоюза демонстрирует устойчивость даже в условиях умеренного курса США и некоторых других членов коалиции. В свою очередь, практика санкционного правоприменения, являясь одним из приоритетных направлений политики санкций ЕС, будет расширяться и интенсифицироваться соразмерно усилению антироссийских ограничений.

Тенденции поведения иностранных компаний на российском рынке в условиях санкционного давления: реальность и спекуляции[702]

Екатерина Арапова, Светлана Балахонова

Введение

Начало Специальной военной операции (СВО) и беспрецедентное санкционное давление на Россию, которое началось в феврале 2022 г., повлекло за собой череду корпоративных бойкотов со стороны компаний из юрисдикций с существующими ограничениями.

Под угрозой оказаться под санкциями компании стремятся уберечь себя от риска совершить непреднамеренное нарушение, что побуждает их «чрезмерно соблюдать» (*overcomply*) санкции, подвергая комплексной проверке своего контрагента, максимально дистанцируясь от него и ограничивая себя в действиях больше, чем того требуют регулирующие органы. Подобной стратегии компании придерживаются и для хеджирования рисков в случае быстрого введения ограничительных мер регулирующими органами при эскалации геополитических противоречий.

Чрезмерное соблюдение может быть вызвано также тем, что регулирующие органы неопределенно очерчивают рамки действия санкционных режимов, вынуждая компании отказаться от взаимодействия со страной-целью. Широкомасштабные секторальные ограничения и меры экспортного контроля, введенные против России, санкции в отношении представителей политической элиты и государственных компаний, отключение от *SWIFT* крупных банков и постоянное расширение перечня лиц, подпадающих под блокирующие санкции, распространение практики «гибридных санкций», когда секторальные санкции могут стать основанием для попадания

[702] Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» 01.10.2023. URL: https://eng.globalaffairs.ru/articles/foreign-companies-behavior/

в блокирующие списки, могут приводить к перестрахованию санкционных рисков на уровне иностранного бизнеса. Однако решение о продолжении или прекращении сотрудничества с Россией определяется балансом коммерческих выгод и потенциальных санкционных рисков, которые для отдельных иностранных игроков могут складываться по-разному.

Масштабы корпоративных бойкотов, их отраслевая и географическая принадлежность напрямую определяют жесткость санкционного влияния на российскую экономику. Сегодня вопрос негативного влияния санкций весьма политизирован и становится предметом множественных спекуляций. Необходимость же адекватной оценки ухода иностранных компаний с российского рынка и возможностей замещения высвобождающихся ниш и определяет актуальность настоящего исследования. Поскольку с 2022 г. Россия вынуждена действовать в новой политической реальности, сейчас крайне важно выявить закономерности выбора иностранными компаниями их стратегий поведения, исследовать поведение компаний из стран, не вводивших ограничения, на предмет их уровня санкционного комплаенса.

Важно попытаться, во-первых, оценить реальный масштаб ухода с рынка иностранных компаний; во-вторых, дать оценку степени санкционного комплаенса иностранного бизнеса, соотношения существующих политических и репутационных рисков (рисков вторичных санкций и репутационных издержек компаний, продолжающих работать с Россией, в контексте нынешнего информационного давления) и экономической целесообразности ухода с российского рынка; в-третьих, выявить ключевые факторы (характеристики бизнеса), определяющие стратегии его поведения в отношении России после начала специальной военной операции.

Эксперты ставят перед собой ряд исследовательских вопросов. Какова реальная динамика ухода иностранных компаний с российского рынка? Какова география и отраслевая принадлежность компаний, покинувших Россию или приостановивших деятельность, а также продолжающих работать без сокращения операций? Из каких секторов российской экономики иностранные компании уходят более неохотно? Каковы различия в поведении компаний стран, не вводивших ограничения, и стран-инициаторов антироссийских санкций, и какие факторы определяют их поведение? В какой мере поведение иностранных компаний зависит от их формы собственности и доли российского сегмента в структуре доходов?

Анализ дискурса

Данное исследование развивает номиналистические традиции «классиков» глобальных санкционных исследований. На масштабные базы санкционных мер опираются работы Г. Хафбауэра[703], Ф. Джумелли[704], К. Моргана и соавторов[705], Г. Фелбермайра[706] и др. Однако составление баз данных в «классической» манере отталкивается от отображения укрупненных санкционных режимов и не в полной мере отвечает нынешней глобальной санкционной реальности, в целом, и характеру давления на Россию, в частности. Публикация исполнительного указа президента США № 14024 от 14 апреля 2021 г.[707] фактически образовала новый режим санкций против России, когда один нормативно-правовой акт предполагает множество действий. Органы исполнительной власти США расширяют списки лиц под санкциями, выдают исключения применительно к отдельным сделкам или сферам, осуществляют меры административного или уголовного преследования нарушителей режимов санкций, а иногда исключают тех или иных лиц из санкционных списков. Соответственно, распространение так называемых точечных санкций, направленных против отдельных лиц и организаций, а не стран в целом, требует более тонкой настройки инструментария[708].

В условиях новой реальности возрастает аналитический запрос на формирование более детальных баз санкционных событий, фиксирующих все точечные случаи введения ограничительных мер, либо баз физических и / или юридических лиц, в отношении которых вводятся данные меры. В России смена парадигмы способствовала формированию базы санкционных событий РСМД, послужившей основой для серии аналитических

[703] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.

[704] Giumelli F. *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: Institute for Security Studies, 2013. 49 p. URL: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_129.pdf

[705] Morgan T.C., Bapat N., Kobayashi Y. The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. N 5. Pp. 541-558.

[706] Felbermayr G. et al. The global sanctions data base. *European Economic Review*. 2020. Vol. 129. Issue C.

[707] Executive Order 14024 // OFAC. 15.04.2021.
URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/6626

[708] Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // Международная аналитика. 2023. Т. 14. № 1. С. 22-36.

трудов[709], а также данных *X-Compliance* группы «Интерфакс», позволяющей идентифицировать лиц, находящихся в санкционных списках, и связанные с ними активы. Однако объектами существующих масштабных баз данных выступают по большей части санкционный инструментарий или объекты санкционного давления, в то время как базы правительственных или корпоративных реакций на санкционные события весьма ограничены.

Что касается России, основным источником информации о поведении иностранных компаний сегодня является *Yale School of Management Database* (*YSM*), классифицирующая юридические лица, работающие на российском рынке по типам стратегий, их страновой и отраслевой принадлежности. Именно эти оценки сейчас доминируют в западном дискурсе и ложатся в основу исследований об экономических эффектах санкционного давления на Россию.

На анализе данной базы построены исследования Э.Л. Рассела (Колледж Мерримак в Северном Андовере, США)[710], Дж.А. Зонненфельда (Йельская школа менеджмента, США)[711], С. Эвенетта (Университет Санкт-Галлена, Швейцария) и Н. Пизани (Международный институт управления и развития, Швейцария)[712]. Эксперты анализируют поведение иностранных компаний как субъектов, способных влиять на политику государств; оценивают ущерб, нанесенный российской экономике в результате ухода компаний с российского рынка; а также оценивают число, капитализацию и отраслевой срез реально ушедших из России компаний.

Э.Л. Рассел[713] выдвигает гипотезу о том, что возможности транснациональных корпораций влиять на поведение государств в ходе конфликта повышаются, если компания занимает монопольное положение в жизненно важном секторе экономики страны – цели

[709] Тимофеев И.Н. *COVID-19* и политика санкций: Опыт ивент-анализа // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2020. Т. 13. № 4. С. 449-464;
Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского Союза: Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. № 2. С. 17-27;
Тимофеев И.Н. Санкции против России: Взгляд в 2021 г.: доклад № 65/2021. М.: НП РСМД, 2021. 24 с.
Тимофеев И.Н. Политика санкций против России: Новый этап // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. Т. 55. № 3. С. 198-206.

[710] Russell A.L. Digital Blockade or Corporate Boycott? A New Tactic of War. *Journal of Strategic Airpower & Space Power*. 2023. Vol. 2. N 1. Pp. 16-30.

[711] Sonnenfeld J. et al. Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy // SSRN. 20.07.2022. URL: https://ssrn.com/abstract=4167193

[712] Evenett S., Pisani N. Less than Nine Percent of Western Firms Have Divested from Russia // SSRN. 13.01.2023. URL: https://ssrn.com/abstract=4322502

[713] Russell A.L. Digital Blockade or Corporate Boycott? A New Tactic of War. *Journal of Strategic Airpower & Space Power*. 2023. Vol. 2. N 1. Pp. 16-30.

санкций. При этом данная теоретическая рамка не подкрепляется эмпирикой российского санкционного кейса, демонстрирующего отсутствие какого бы то ни было влияния санкций на политический курс страны-объекта.

Дж.А. Зонненфельд и его коллеги приходят к заключению, что Россия потеряла компании, на долю которых приходится около 40% ВВП страны, что привело к сворачиванию почти всех иностранных инвестиций, накопленных за три десятилетия, и беспрецедентному и стремительному оттоку капитала и населения в результате массовой эмиграции[714]. Исследователи отмечают аэрокосмическую отрасль как особенно чувствительный сектор для таких изменений. Одновременно С. Эвенетт и Н. Пизани пришли к выводу, что на конец ноября 2022 г. лишь 8,5% компаний из ЕС и *G7* продали хотя бы одну из своих российских дочерних компаний[715]. Авторы выявили, что количество подтвержденных уходов иностранных фирм со штаб-квартирами в Соединенных Штатах больше, чем тех, которые расположены в ЕС и Японии. При этом менее 18% дочерних компаний в США фактически продали свои активы. Исследователи также определили, что компании ЕС и Японии, которые на сегодняшний день ушли с российского рынка, как правило, имеют очень низкий уровень рентабельности, и количество подтвержденных уходов компаний ЕС и *G7* в сельскохозяйственном секторе и секторе добычи ресурсов меньше, чем в секторе производства и услуг.

Столь противоречивые оценки масштабов корпоративных бойкотов и их влияния на российскую экономику, опирающихся, по сути, на один и тот же статистический ресурс, обусловлены, во-первых, политизированностью исследований отдельных авторов, а во-вторых, недостаточностью данных и характеристик компаний, содержащихся в базе. Данные ограничения оставляют поле для спекулятивных трактовок полученных результатов. В ответ на данный эмпирический пробел авторы настоящего исследования предложили собственную базу иностранных компаний, которая, во-первых, позволит дать более объективный анализ реальных тенденций поведения зарубежного бизнеса на российском рынке и сопоставить с *YSM*, а во-вторых, существенно расширит набор характеристик компаний, необходимых для ответа на поставленные прикладные вопросы и тестирование ряда концептуальных гипотез.

[714] Sonnenfeld J. et al. Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy // SSRN. 20.07.2022. URL: https://ssrn.com/abstract=4167193

[715] Evenett S., Pisani N. Less than Nine Percent of Western Firms Have Divested from Russia // SSRN. 13.01.2023. URL: https://ssrn.com/abstract=4322502

Методология исследования

При формировании базы иностранных компаний Центра экспертизы санкционной политики ИМИ МГИМО эксперты отталкивались от использования пяти типов стратегий поведения зарубежного бизнеса в условиях санкционного давления на Россию, предложенных *Yale School of Management*, а именно: «сотрудничество в прежнем объеме» (компания продолжает работать в обычном режиме), «отсрочивание новых форм сотрудничества при продолжении законтрактованных» (компания откладывает запланированные инвестиции, продолжая при этом основной бизнес), «сокращение операций» (компания сокращает некоторые важные бизнес-операции, но осуществляет некоторые другие), «приостановка деятельности без ухода с рынка» (компания временно сворачивает большую часть или почти все операции, оставляя открытыми варианты возврата) и «уход с рынка» (компания полностью прекращает российские обязательства или полностью уходит из России). При этом стратегии поведения компаний на российском рынке не дублируют информацию американской базы, а анализируются через призму фактического подтверждения ухода компании: наличия соответствующих официальных заявлений, информации о совершении сделки о продаже компании и их новых собственниках. Наибольшую сложность представляет оценка поведения компаний, воздержавшихся от каких бы то ни было официальных заявлений, не проявляющих активности на сайте и социальных сетях и одновременно не предоставляющих какой-либо информации по исполнению своих обязательств по ранее заключенным контрактам или по оформлению новых сделок. В этих случаях решения об их поведении принимались на основе «зеркальных данных» – анализа заявлений и иной информации их прежних российских контрагентов (либо данных о проведенных сделках, либо оценки перспектив возобновления сотрудничества). В большинстве случаев при отсутствии признаков продолжения деловой активности оценки российских контрагентов сводились к приостановке деятельности, полный уход с рынка был подтвержден лишь для девяти иностранных компаний данной группы.

Для целей исследования база была дополнена рядом новых параметров, каждой компании соответствует ряд характеристик:

- страна происхождения;
- «дружественность» страны происхождения[716];

[716] Классификация на *restrictive* и *non-restrictive* дана согласно Распоряжению Правительства России от 5 марта 2022 г. См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р // Правительство России. 07.03.2022. URL: http://static.government.ru/media/files/wj1HD7RqdPSxAmDlaisqG2zugWdz8Vc1.pdf

- стратегия поведения;
- данные о новом собственнике (в случае ухода с рынка):
  - дата совершения сделки;
  - новый собственник;
  - страна нового собственника;
  - отраслевая принадлежность;
  - форма собственности;
  - уровень капитализации;
  - доля российского рынка в структуре доходов;
  - аффилированность (наличие активов) со странами – инициаторами антироссийских санкций[717].

По состоянию на март 2023 г. база включала 1539 компаний, в т.ч. 1414 юридических лиц стран, вводивших ограничения, и 125 лиц из юрисдикций, где рестриктивных мер принято не было. Для достижения одной из целей исследования и оценки в числе прочего реального масштаба ухода с российского рынка иностранных компаний в сопоставлении с данными базы *Yale School of Management*, ядро авторской базы составляют компании, содержащиеся в американской базе. Для исследования отраслевого среза компаний были выделены следующие укрупненные сектора экономики: «Добыча и переработка сырья», «Энергетика», «Промышленность» (авиационная и автомобильная промышленность, приборостроение, химическая промышленность), «*IT* и микроэлектроника», «Финансовый сектор», «Сельское хозяйство и продовольствие», «Торговля», «Здравоохранение и фармацевтика», «Деловые услуги», «Коммуникационные услуги», «Потребительские товары», «Строительство», «Туризм» и «Прочее».

В настоящем исследовании также отражена капитализация компаний, которая измерена в миллиардах долларов США. Для достижения наиболее сопоставимых оценок временной разрыв при сборе данных для всего набора компаний составил не более трех дней. В рамках текущего анализа приведены данные по состоянию на первые числа марта 2023 г. Доля российского сегмента в доходах компаний оценена в процентном выражении на основе базы данных *ORBIS*[718] по состоянию на конец 2022 г.

---

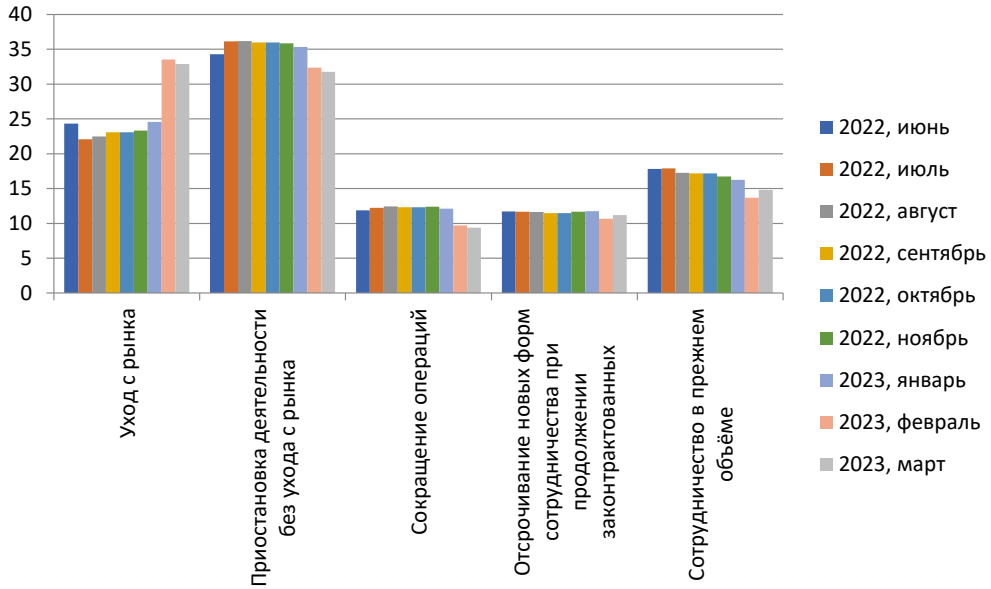
[717] Аффилированность (наличие активов) со странами-инициаторами антироссийских санкций в данном исследовании операционализируется посредством следующих параметров: юридическая регистрация компании; ключевые акционеры; география производственных мощностей и дочерних компаний; основные регионы деятельности.

[718] Orbis // Harvard Business School.
URL: https://www.library.hbs.edu/find/databases/orbis

Динамика и масштабы ухода российских компаний

Проведенный анализ американской *Yale School of Management Database* позволяет условно выделить три этапа в поведении иностранных компаний (см. Рис. 1). В период с марта по июнь 2022 г. наблюдался резкий рост доли компаний, заявивших об уходе с российского рынка или приостановивших свою деятельность в России. Согласно американским данным, на момент июня 2022 г. наиболее предпочтительной стратегией была «приостановка деятельности без ухода с рынка» (468).

Рисунок 1. Динамика поведения иностранных компаний на российском рынке в процентах от общего числа



Источник: Yale School of Management Database[719]

Начиная с июля 2022 г., ряд иностранных компаний «переквалифицировал» свои стратегии с «ухода с рынка» (303 в июле по сравнению с 332 в июне) на «приостановку деятельности без ухода с рынка» (рост с 468 до 496 компаний). Стратегия «выжидания» была отчасти связана со стремлением сохранить возможности для продолжения работы в России и ожиданием изменений в зоне СВО и глобальной

[719] Yale CELI List of Companies Leaving and Staying in Russia // Yale School of Management. URL: https://www.yalerussianbusinessretreat.com/

геополитической ситуации, отчасти – с поиском новых собственников и проработкой сделок по продаже активов в России, в т.ч. запросом разрешений Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, деятельность которой регламентируется Указами Президента Российской Федерации № 79 от 28.02.2022, № 81 от 01.03.2022 и постановлением Правительства Российской Федерации № 295 от 06.03.2022.

С ноября 2022 г. по февраль 2023 г. наблюдается рост доли компаний, ушедших с рынка, что во многом объясняется выходом ранее «ожидавших» компаний на сделку и получением соответствующих разрешений. С января 2023 г. по февраль 2023 г. отмечается резкий рост числа компаний, покинувших российский рынок (повышение с 341 компании до 515). Одновременно происходило сокращение количества компаний, продолжающих работать в прежнем режиме (снижение с 226 до 210) или сокращающих операции, но продолжающих работать на российском рынке (снижение со 168 до 149 компаний).

В итоге, согласно американским данным, по состоянию на конец марта 2023 г. 520 иностранных компаний полностью покинули российский рынок, 502 – приостановили деятельность в России, 148 – сократили операции, 177 компаний заявили об отсрочке новых проектов при исполнении законтрактованных обязательств и 234 компании продолжали работу в прежнем режиме (или нарастили операции).

Однако объективность данных американской базы может быть поставлена под сомнение по двум причинам.

Во-первых, после перепроверки заявлений представителей бизнеса для целого ряда компаний уход с рынка не был подтвержден. Из 520 компаний, которые американский ресурс по состоянию на март 2023 г. квалифицировал как «ушедших с рынка», официальными заявлениями подтверждаются только 420. Кроме того, американская база не делает различий между компаниями, покинувшими российский рынок, и случаями продажи бизнеса местному менеджменту или стратегическим инвесторам, когда фактически компании уходят, а бизнес остается. Этот фактор становится и одной из главных причин «переоцененности» санкционного ущерба, нанесенного российской экономике, в частности в работе Дж.А. Зонненфельда и его коллеги[720]. Тем не менее в процессе проведенного исследования было установлено, что в 114 случаях имеет место подтверждение факта продажи компаний новым собственни-

[720] Sonnenfeld J. et al. Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy // SSRN. 20.07.2022. URL: https://ssrn.com/abstract=4167193

кам: в 95% случаев это российские юридические лица, остальное – приобретение активов уходящих компаний юридическими лицами Турции, Китая, Казахстана, Ливана и ОАЭ. Например, турецкий лидер рынка бытовой техники *Arcelik* приобрела российский бизнес американской *Whirlpool* и липецкий завод *Indesit*; польская группа *Cersanit SA* продала российские активы, в т.ч. завод «Сызранская керамика» компании «Сангре Интернейшнл ЛТД», зарегистрированной в ОАЭ. Российский бизнес польского ритейлера *LPP* был продан китайской *FES retail*. Есть случаи и возвращения на российский рынок компаний, ранее заявивших об уходе, которые не нашли отражения в американской базе, сохраняя политически ангажированную инерцию (как, например, шведская логистическая компания *Postnord*, возобновившая доставку почты в Россию в ноябре 2022 г.). Зачастую проданный бизнес появляется на российском рынке под новыми вывесками. Например, продукция испанской *Inditex*, продавшей бизнес ливанской группе *Daher*, или американской *Reebok*, российский бизнес которой был приобретен турецким холдингом *FLO Retailing*, продолжает поступать на российский рынок под новыми брендами.

Как уже упоминалось ранее, 55 компаний находится в «серой зоне» оценки их поведения: в условиях отсутствия каких-либо официальных заявлений о стратегии дальнейшей работы с Россией или данных о продаже активов (равно как и информации о какой-либо активности с момента начала СВО) американский источник классифицирует их как «ушедших с рынка». При этом по косвенным признакам говорить о полном уходе с рынка можно только в девяти случаях, для остальных речь идет о приостановке деятельности без ухода с рынка.

Во-вторых, анонсирование «ухода», обусловленное политической «солидарностью» с официальным курсом стран-происхождения компаний и опасениями вторичных санкций и репутационных издержек, далеко не всегда означает фактическое прекращение работы с Россией. В этой связи очень показательна временна́я статистика заявлений компаний о стратегиях поведения: около 65% компаний, заявивших об уходе с рынка, и около 90% анонсировавших приостановку деятельности в России сделали это в феврале-апреле 2022 г. Пик громких заявлений ожидаемо пришелся на март 2022 г. в момент обрушения на Россию санкционного цунами.

Согласно данным базы МГИМО, статистика корпоративного поведения к апрелю 2023 г. выглядела следующим образом: сотрудничество в прежнем объеме – 249 юридических лиц; отсрочивание новых форм сотрудничества при продолжении законтрактован-

ных – 156; сокращение операций – 186; приостановка деятельности без ухода с рынка – 519 и уход с рынка – 429 компаний. В процессе проверки данных было установлено, что 12 компаний, которые указаны в американской базе как ушедшие с российского рынка, продолжают работать с Россией. Еще 32 компании официально заявили о приостановке деятельности, но рассматривают возможность возобновления сотрудничества, хотя американская база заочно квалифицирует их как покинувших российский рынок. Соответственно, налицо «преувеличение» масштабов ухода иностранных компаний с российского рынка минимум на четверть.

Данная статистика наглядно иллюстрирует убывающую предельную эффективность санкций, подтверждая тот факт, что пик санкционного давления и его негативного влияния на Россию пройден. Все, кто хотел уйти с российского рынка, уже ушел, для тех, кто остался – решение является взвешенным и стабильным. Определенно можно еще ожидать корректировок между блоками «уход с рынка» и «приостановка без ухода», но радикально картину присутствия это уже вряд ли изменит. Компании стремятся сохранить присутствие в России, адаптироваться к новым условиям, руководствуясь прежде всего коммерческими соображениями. В целом уход иностранных компаний из России во многом был мотивирован именно давлением со стороны ключевых стран-инициаторов. Выжидательная же позиция значительной доли компаний, которые остаются на российском рынке до сих пор, фактически дублирует поведение государств, адаптирующихся с течением времени к введенным ограничениям[721].

Анализ поведения иностранных компаний с учетом их характеристик

Для более эффективного анализа и количественных оценок масштабов корпоративных бойкотов важно учитывать не только общую численность компаний, покидающих российский рынок или сохраняющих присутствие, но и размер этих компаний.

Из юридических лиц недружественных стран работу в России в прежнем объеме продолжают прежде всего сравнительно более мелкие компании, в меньшей степени вовлеченные в глобальные цепочки добавленной стоимости и, как следствие, в меньшей степени подверженные санкционным рискам (средний уровень капитализа-

[721] Nephew R. *The Art of Sanctions: A view from the field*. New York: Columbia University Press, 2018.

ции таких компаний составил 25,2 млрд долл.). Однако одновременно проведенный анализ показал, что и наиболее крупные международные холдинги не спешат покидать российский рынок: они сокращают присутствие в России, однако стараются по мере возможности адаптироваться к новым условиям и сохранить присутствие на российском рынке. Это касается как западных компаний, так и юридических лиц юрисдикций, не поддерживающих санкционные режимы против России. Средняя капитализация компаний недружественных юрисдикций, приостановивших работу без ухода с рынка, составила 52,9 млрд долл., отсрочивших новые формы сотрудничества при продолжении законтрактованных – 59,7 млрд долл., а сокращающих операции, но продолжающих работать в России – 74,8 млрд долл. Средний объем капитализации иностранных компаний, ушедших с российского рынка, составил 33,2 млрд долл. для стран и 30,3 млрд долл. для компаний из недружественных юрисдикций.

В результате несмотря на то, что в численном выражении партнеры из неподсанкционных стран не рассматриваются как симметричная альтернатива уходящим западным брендам, в относительном выражении (по масштабам оставшихся компаний) дисбалансы присутствия могут оказаться существенно ниже.

Ожидаемо компании из неподсанкционных стран значительно с большей готовностью продолжили работу с Россией. Доля компаний, либо продолжающих работать в прежнем объеме, либо нарастивших присутствие в России благодаря освобождающимся нишам, составила 66,1% против 11,7% для компаний из недружественных стран. При этом доля компаний, заявивших о полном уходе с российского рынка, составила лишь 8,2% против 31,6% соответственно.

При этом немаловажен тот факт, что форма собственности компаний действительно имеет значение и определяет стратегии их поведения (см. Таблицу 1). Государственные компании ожидаемо действуют относительно более синхронно с официальным курсом:

- больший процент госкомпаний (или аффилированных с государством) недружественных стран покинул российский рынок, меньший процент остался (по сравнению с частными компаниями);
- ни одна госкомпания стран, не поддерживающих антироссийские санкции, официально не покинула российский рынок, в то время как частные компании действуют более осторожно и демонстрируют более высокий уровень санкционного комплаенса.

Таблица 1. Статистика поведения компаний по формам собственности и «дружественности»

	Сотрудничество в прежнем объеме	Отсрочивание новых форм сотрудничества при продолжении законтрактованных	Сокращение операций	Приостановка деятельности без ухода с рынка	Уход с рынка
Non-restrictive countries ***(private)***	45	4	5	8	8
Non-restrictive countries ***(public)***	38	2	2	11	0
Restrictive countries ***(private)***	163	146	171	471	403
Restrictive countries ***(public)***	3	4	8	29	18

Источник: составлено авторами

Это обстоятельство может благоприятствовать расширению (или сохранению) иностранных контрагентов в текущих условиях, учитывая, что степень государственного участия в развивающихся странах, не присоединившихся к антироссийским санкционным режимам, относительно более высока, а в рыночной среде недружественных стран преобладают частные компании, руководствующиеся в большей степени соображениями коммерческой выгоды, нежели ориентирующиеся на официальный курс властей.

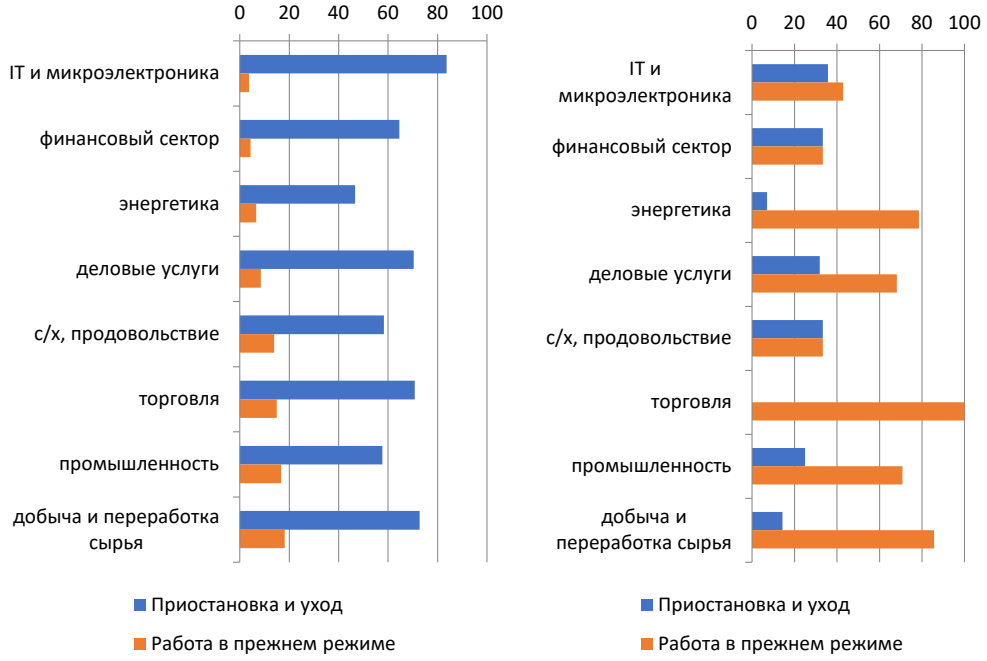
Отраслевые тенденции поведения компаний

Список Топ-5 отраслей для компаний, которые ушли с российского рынка, выглядит так: «Деловые услуги» (96), «Промышленность» (87), «*IT* и микроэлектроника» (65), «Финансовый сектор» (31), «Торговля» (25). А вот при сопоставлении отраслевой структуры поведения компаний из недружественных юрисдикций и прочих стран очевиден имеющийся ресурс замещения уходящих недружественных компаний партнерами из стран, не присоединившихся к санкциям (см. Рис. 2).

В ответ на введенные западными странами меры экспортного контроля и последовавший за ним уход *IT*-компаний, торговых сетей и агентов, предоставлявших различные виды деловых услуг

(юридических, инжиниринговых, консалтинговых и проч.), освобождающиеся позиции начинают занимать компании неподсанкционных стран. Особенно это очевидно в торговле, где практически все компании неподсанкционных юрисдикций не только сохранили присутствие в полном объеме, но и смогли нарастить долю рынка за счет расширения номенклатуры торгуемых позиций.

Рисунок 2. Стратегии поведения иностранных компаний по отраслям: *restrictive* (слева) и *non-restrictive* (справа)



Источник: составлено авторами

Относительно более устойчивым оказался и сырьевой сектор (энергетика и добыча иных ископаемых), где возможности замещения компаний из недружественных стран компаниями из государств-партнеров оказались существенно выше.

При анализе влияния фактора доли российского рынка в структуре доходов компаний удалось выявить, что чем выше зависимость компании от российского рынка, тем выше вероятность продолжения сотрудничества: на рынке остаются компании, имеющие более высокую долю российского рынка в структуре доходов, в среднем на уровне 7,5–7,8%.

Компании, для которых доля российского рынка в структуре доходов оказывается ниже, с большей готовностью заявляют об уходе

или приостановке работы в России, хотя определенно готовность западных компаний нести коммерческие потери для соблюдения санкционных режимов существенно выше, нежели у компаний стран-партнеров: средняя доля российского рынка в структуре доходов компаний стран – инициаторов антироссийских санкций, покинувших российский рынок, составила 3,9% при аналогичном показателе для компаний неподсанкционных юрисдикций на уровне 1,3%.

Заключение

Существующие источники данных о стратегиях поведения иностранных компаний на российском рынке после начала СВО весьма политизированы: статистика уходов компаний с рынка, зафиксированных в *Yale School of Management Database*, примерно в 25% случаев не подтверждена соответствующими заявлениями или информацией о продаже российских активов новым собственникам. При этом уходят с рынка сравнительно более мелкие компании. Крупные международные холдинги сокращают присутствие в России, однако в большей степени склонны по мере возможности адаптироваться к новым условиям и сохранять присутствие на российском рынке. Соответственно, вследствие различий в уровне капитализации компаний, сохраняющих присутствие на российском рынке и покидающих нашу страну, масштабы негативного влияния на экономику в целом оказываются ниже, чем оценки, основанные на анализе списочного состава компаний.

Компании с более высокой долей российского рынка в структуре доходов покидают его менее охотно. При этом наибольшие перспективы имеет сотрудничество с госкомпаниями (или аффилированными с государством) юрисдикций, не присоединившихся к санкциям и проявляющих более высокий уровень политической лояльности в отношении российского внешнеполитического курса.

Сравнительно более уязвимыми ожидаемо оказались российский *IT*-сектор, сектор деловых услуг, а также финансовая сфера. При этом относительно более устойчивым оказался сырьевой сектор (энергетика и добыча иных ископаемых), где возможности замещения компаний из недружественных стран компаниями из стран-партнеров оказались существенно выше.

Работа по дальнейшему усовершенствованию, расширению базы иностранных компаний МГИМО будет вестись на постоянной основе. Основной акцент будет сделан на расширении перечня компаний юрисдикций, не поддерживающих санкционные режимы против России и продолжающих работать или впервые выходящих на рос-

сийский рынок. Соответственно, в перечень стратегий поведения компаний будут добавлены «Начавшие работу в России», а также «Возобновившие работу в России» из числа компаний, ранее приостановивших деятельность на российском рынке. Будет продолжена работа по перепроверке активности иностранных компаний на российском рынке (в т.ч. проверке статуса регистрации юридических лиц, активности в социальных сетях и на сайте, актуальности контактов, заявлений российских контрагентов компаний). Кроме того, планируется углубить анализ аффилированности иностранных компаний с рынками стран-инициаторов антироссийских санкций для тестирования новых фундаментальных гипотез и выявления факторов, определяющих масштабы влияния санкций на деятельность бизнеса из недружественных стран и прочих юрисдикций.

Оружие против брони: что означают «красные флаги» зарубежных санкционных регуляторов?[722]

Иван Тимофеев

Значительный объем санкций против России закономерно повлек за собой рост числа попыток их обхода. Если до начала специальной военной операции на Украине в феврале 2022 года расследование нарушений режимов санкций в отношении России было явлением достаточно редким, то за последние полтора года их число заметно выросло. Профильные государственные ведомства США, ЕС и других инициаторов санкций нарабатывают практику раскрытия схем обхода санкций, выделяют типичные признаки таких попыток и обобщают опыт адаптации России к новым ограничениям. Возникает классическая ситуация противостояния «оружия и брони», когда ужесточение давления ведет к поиску путей адаптации к нему, а опыт адаптации учитывается инициаторами для оптимизации давления. Однако в случае санкций такое противостояние не будет вечным. Российскому бизнесу проще уходить от санкций, чем обходить их с риском уголовного преследования. Иными словами, работать в дружественных юрисдикциях, минимизируя или сводя к нулю связи с западными контрагентами, учитывая их растущую токсичность и рискованность.

Регуляторы США, стран ЕС, Канады и других инициаторов санкций выпустили ряд документов, которые обобщают опыт борьбы с обходом санкций и дают практические рекомендации по пресечению таких сделок. Они отчасти пересекаются с тем опытом, который был наработан в противодействии обходу санкций против Ирана, Северной Кореи, Венесуэлы и других юрисдикций. Но специфика российского случая – в размере российской экономики и уровне ее технической интеграции с Западом, накопленной за последние тридцать лет. Соответственно, обновляются и подходы к контролю режима санкций именно на российском направлении.

---

[722] Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 07.08.2023. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/oruzhie-protiv-broni/

Обобщая официальные документы, можно выделить ряд «красных флагов», которые рассматриваются инициаторами санкций в качестве индикаторов обхода ограничительных мер или по меньшей мере подозрительности сделок[723]. С учетом того, что контроль соблюдения режима санкций является ответственностью бизнеса, регуляторы рассматривают «красные флаги» как часть алгоритма проверки контрагентов, который компании встраивают в свою систему санкционного комплаенса – системы контроля за соблюдением режима санкций.

Первым таким индикатором является участие в транзакции лиц или организаций из стран, которые не ввели санкции против России. Типичной является ситуация, когда запрещенный к ввозу в Россию товар закупается лицом из третьей страны, а уже затем попадает в Россию. Крупные банки и корпорации, особенно имеющие рынки на Западе, с большой осторожностью относятся к работе в санкционных юрисдикциях. Но это не мешает небольшим фирмам, заточенным непосредственно под работу с Россией, выступать в качестве посредников. Поэтому целый ряд других «красных флагов» связан с характеристиками контрагентов, участвующих в сделке. Настораживающим признаком считается, например, дата регистрации компании. Если она образована после февраля 2022 года, то речь потенциально может идти о компании, созданной для работы с лицами под санкциями. То же касается и юридических лиц, которые долгое время были неактивны, но на фоне новых санкций возобновили свою деятельность. «Флаг» становится еще более «красным», если такая компания имеет слабый цифровой след или вообще его не имеет. Отсутствие сайта в интернете или же сайт, явно созданный на скорую руку и с самой общей информацией, – повод взять компанию на карандаш. Обращается внимание и на услуги компании. Например, операции с товарами двойного назначения, особенно в электронике и некоторых других высокотехнологичных нишах, являются «красным флагом». Здесь же нетипичные сделки, когда компания предоставляет одни услуги, но внезапно переключается на другие, связанные с товарами под экспортным контролем или же финансовыми операциями с подсанкционными лицами. В качестве посреднической юрисдикции для поставки подсанкционных товаров могут использоваться и страны, которые являются частью антироссийских режимов ограничительных

[723] Department of Commerce, Department of the Treasury, and Department of Justice Tri-Seal Compliance Note: Cracking Down on Third-Party Intermediaries Used to Evade Russia-Related Sanctions and Export Controls // U.S. Department of the Treasury. 03.02.2023. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931471/download?inline

мер[724]. Один из сценариев – заказ в США того или иного товара со стороны фирмы в союзной стране, которая не находится под экспортным контролем, с последующей поставкой товара в Россию.

Другая группа индикаторов связана с характером сделки. Попытка разбить транзакцию на множество мелких сделок – «красный флаг». Он говорит о том, что компания не хочет попасть на радар финансовой разведки в связи с объемом проводимых средств или поставляемых товаров. Еще один признак – избыточная сложность поставок. Она может выражаться в наличии большого числа посредников и петлянии через несколько юрисдикций[725]. Характер структуры собственности тоже является индикатором. Изменение структуры, передача активов родственникам или доверенным лицам в понимании западных регуляторов является попыткой вывести актив из-под действия санкций.

Еще одна группа индикаторов подразумевает явные попытки исказить информацию о характере сделки или данные о контрагенте[726]. В их числе изменение дат заключения контрактов, сведений о конечном пользователе, замена товарных кодов, встраивание товара, находящегося под санкциями, в товар, который санкциями не охватывается, искажение сведений о входящих в товар отдельных компонентах, попытки изменить данные трекинговых устройств и систем мониторинга движения товаров и транспортных средств. Здесь же можно отметить непропорционально высокие гонорары консультантам, юристам и иным лицам, которые сопровождают сделку. Важным признаком является и желание контрагента провести операцию в виртуальных валютах.

Недавние уголовные дела, возбужденные в США и других западных странах по подозрениям в обходе режима санкций, говорят о присутствии в предполагаемых нарушениях ряда «красных флагов». Один из примеров – уголовное дело в отношении россиян Евгения Гринина, Алексей Ипполитова, Бориса Лившица, Светланы Скворцовой и Вадима Конощенка, а также граждан США Алексея Бреймана и Вадима Ермоленко, подозреваемых в обходе экс-

[724] Supplemental Alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce's Bureau of Industry and Security Urge Continued Vigilance for Potential Russian Export Control Evasion Attempts // Financial Crimes Enforcement Network. 19.05.2023.
URL: https://www.fincen.gov/system/files/shared/FinCEN%20and%20BIS%20Joint%20Alert%20_FINAL_508C.pdf

[725] OFAC Alert: Possible Evasion of the Russian Oil Price Cap // U.S. Department of the Treasury. 04.17.2023. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931641/download?inline

[726] Global Advisory on Russian Sanctions Evasion Issued Jointly by the Multilateral REPO Task Force // U.S. Department of the Treasury. 09.03.2023.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/136/REPO_Joint_Advisory.pdf

портного контроля США[727]. В материалах дела указывается на создание ряда промежуточных юридических лиц в США, предполагаемую подделку документов, а также попытку ввоза оборонных товаров в Россию из США через Эстонию. Вадим Конощенок был арестован в Эстонии и экстрадирован в США[728]. Другой недавний пример – арест в США граждан России Олега Пацули и Василия Беседина. Их обвиняют в попытке поставок авиационных запчастей в Россию в обход экспортного контроля США через юридические лица в третьих странах[729]. Еще одно громкое дело – обвинения против россиян Артема Усса, Светланы Кузургашевой, Юрия Орехова, Тимофея Телегина и Сергея Тюлякова[730]. Их обвиняют в поставках товаров двойного назначения из США в Россию через Германию и Малайзию и в сделках в обход режима санкций США против Венесуэлы. Число подобных уголовных дел выросло после февраля 2022 года, хотя прецеденты были и ранее. Резонансным делом стало, например, обвинение, арест и последующий приговор в отношении российского гражданина Олега Никитина и его партнеров в США и других странах. Они обвинялись в попытке ввоза в Россию турбины *Vectra 40G* через посредническую компанию в обход экспортного контроля США[731]. Общим для многих уголовных дел является то, что основанием для обвинительных документов является электронная переписка участников сделки и сигналы властям со стороны компаний-производителей, на которые выходили обвиняемые граждане России и их партнеры.

---

[727] Russian Military and Intelligence Agencies Procurement Network Indicted in Brooklyn Federal Court // U.S. Department of Justice. 13.12.2022. URL: https://www.justice.gov/archives/opa/pr/russian-military-and-intelligence-agencies-procurement-network-indicted-brooklyn-federal

[728] Suspected Russian Intelligence Operative Extradited from Estonia to Face Charges Related to Providing American-Made Electronics and Ammunition to Russian Military // U.S. Department of Justice. 14.07.2023. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/pr/suspected-russian-intelligence-operative-extradited-estonia-face-charges-related

[729] Russian-German National Arrested for Illegally Exporting to Russia Sensitive U.S.-Sourced Microelectronics with Military Applications in Violation of U.S. Export Controls // U.S. Department of Justice. 31.08.2023. URL: https://www.justice.gov/archives/opa/pr/russian-german-national-arrested-illegally-exporting-russia-sensitive-us-sourced

[730] Five Russian Nationals and Two Oil Traders Charged in Global Sanctions Evasion and Money Laundering Scheme // U.S. Department of Justice. 19.10.2022. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/pr/five-russian-nationals-and-two-oil-traders-charged-global-sanctions-evasion-and-money

[731] Owner of Russian energy company sentenced to federal prison in scheme to evade U.S. national security trade sanctions // U.S. Department of Justice. 29.09.2021. URL: https://www.justice.gov/usao-sdga/pr/owner-russian-energy-company-sentenced-federal-prison-scheme-evade-us-national-security

Наряду с уголовными делами растет и число случаев вторичных санкций, то есть блокирующих финансовых санкций за транзакции в пользу ранее заблокированных лиц. С начала 2023 года Минфин США вводил такие санкции в отношении лиц из Китая, Индии, Армении, Киргизии, Швейцарии, Лихтенштейна и ряда других стран. Подобные меры обычно не приводят к дипломатическим трениям США с властями данных стран. Более того, представители властей США, ЕС и других стран-инициаторов ведут активную «разъяснительную работу» с бизнесом тех стран, которые не присоединились к западным санкциям.

«Красные флаги» – в числе рекомендаций. Целью такой работы является расчет на то, что, даже если дружественная России страна не вводит против нее санкции, бизнес будет проявлять осторожность и уклоняться от транзакций. Отчасти такая схема действует. Косвенным подтверждением является, например, осторожность банков дружественных стран в работе с российскими контрагентами. Однако размер российской экономики таков, что импортные и экспортные операции останутся востребованными, а бизнес продолжит пользоваться обходными путями. Санкции загоняют предпринимателей в потенциально рискованные для них сделки, искажая нормальные рыночные отношения. Но та же рыночная логика будет толкать бизнес к дальнейшей адаптации к санкционным режимам. Вместе с тем бизнес заинтересован в минимизации рисков. Поэтому все более оптимальной стратегией для предпринимателей становится полный уход с западного направления, поиск альтернативных поставщиков в дружественных странах и надежных механизмов финансовых транзакций, не связанных с долларом США или иными западными валютами. Стратегически оптимальным будет не обход санкций, чреватый уголовным преследованием и другими правовыми рисками, а уход от риска как такового. «Поворот на Восток» тем самым получает подпитку в виде рационального поведения бизнеса по дерискингу своей деятельности.

РАЗДЕЛ 5. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ

Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики?[732]

Владислав Старженецкий, Анастасия Санталова

Введение

Права человека являются универсальной ценностью, которая закреплена в Уставе ООН[733] и во многом определяет содержание, применение и эволюцию норм современного международного права[734]. Сфера санкций[735] в этом контексте не является исключением. Она может послужить убедительной иллюстрацией того, как под воздействием норм о защите права человека формируются новые нормы международного права, в том числе в рамках различных санкционных режимов[736].

До недавнего времени дискуссия о соотношении прав человека и санкций была сконцентрирована вокруг негативного влияния последних на права человека и сопутствующих проблем гуманитарного характера. Здесь уместно вспомнить многочисленные резолю-

---

[732] Впервые опубликовано на Информационно-правовом портале «Закон.ру» (zakon.ru) 19.12.2024. URL: https://igzakon.ru/magazine/article?id=9709

[733] См., в частности, положения Преамбулы, ст. 1, 55–56 Устава ООН. См.: Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // ООН. URL: https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text

[734] Meron T. *The humanization of international law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2006

[735] Здесь и далее, если прямо не указано иное, под санкциями авторы понимают односторонние ограничительные меры, введенные государствами в отношении других государств, физических и юридических лиц, а также иных субъектов за рамками процедур, предусмотренных Уставом ООН. Термины «санкции», «односторонние принудительные меры», «ограничительные меры» в рамках данной статьи используются как равнозначные.

[736] Так, под воздействием критики, связанной с возможными нарушениями прав человека, была проведена реформа правового режима экономических санкций, применяемых Советом Безопасности ООН, были введены процедуры, позволяющие оспаривать введенные санкции, появились специальные гуманитарные исключения. См.: Resolution 2664 (2022) // UN Security Council. 09.12.2022. URL: https://digitallibrary.un.org/record/3997259?v=pdf

ции Генеральной Ассамблеи ООН[737], Совета по правам человека[738], доклады Специального докладчика ООН по вопросу об односторонних принудительных мерах[739], заявления государств, направленные на критику злоупотреблений в области санкций[740], а также постановления международных судов[741], которые подчеркивали неотъемлемый характер прав человека даже в отношении лиц, попавших под различные международные санкции. Большинство государств мира призывают к отмене односторонних принудительных мер, а также к установлению строгого контроля за их использованием на текущем этапе[742].

Однако главные сторонники применения односторонних санкций в международных отношениях в лице западных государств в последнее время открыли новую страницу в истории этого спорного института экономического принуждения и стали активно вводить санкции, которых уже насчитывается более 700[743], мотивируя это необходимостью защиты прав человека в международном, глобальном масштабе (так называемые акты об ответственности за нарушения прав человека, или глобальные акты Магнитского). Данная практика поднимает массу вопросов о том, насколько она соответствует действующему международному праву, а также о возможных долгосрочных последствиях подобных односторонних действий для международной защиты прав человека в целом.

В данной статье мы постараемся проследить развитие идеи о санкциях за нарушение прав человека, основные аргументы, которыми руководствуются страны, использующие этот институт (пре-

[737] UNGA resolutions: A/RES/69/180, 30 January 2015; A/RES/70/151, 7 March 2016; A/RES/71/193, 20 January 2017.

[738] UN HRC resolutions: A/HRC/RES/15/24, 6 October 2010; A/HRC/RES/19/32, 18 April 2012; A/HRC/RES/24/14, 8 October 2013; A/HRC/RES/30/2, 12 October 2015; A/HRC/RES/34/13, 7 April 2017

[739] UN HRC Reports of the Special Rapporteur Alena Douhan on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights: A/HRC/48/59, 8 July 2021; A/HRC/51/33; 15 July 2022; A/78/196, 4 September 2023; AL USA 15/2020 //UN OHCHR, 23 June 2020.

[740] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 102.

[741] CJEC, “Kadi I 2008”: Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 3 September 2008;
ECHR, Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland, 21 June 2016;
ECHR, Al-Jedda v. United Kingdom, 7 July 2011;
ECHR, Nada v Switzerland, 12 September 2012.

[742] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 102.

[743] Так, на 1 августа 2024 года в санкционном списке США находилось 555 лиц, в санкционном списке ЕС – 151 лицо.

жде всего США и Европейский союз), а также дать критическую оценку его возможных преимуществ и недостатков.

Генезис института санкций за нарушение прав человека

Сама идея применения санкций как инструмента защиты прав человека на международном уровне зародилась достаточно недавно и прошла несколько этапов в своем развитии.

Поначалу санкции за нарушение прав человека использовались как один из элементов внешней политики государств[744] для оказания дополнительного политического давления прежде всего на страну – адресата санкций. К примеру, государства – члены Организации американских государств в 1960 году частично ввели санкции против Доминиканской Республики в связи с ее предполагаемой агрессивной и подрывной деятельностью в отношении Венесуэлы, участием в покушении на президента этой страны и грубыми нарушениями прав человека. Данные меры включали в себя частичное прекращение экономических связей, запрет на экспорт военного оборудования, нефти и нефтепродуктов в Доминикану, а также разрыв дипломатических контактов[745].

Другим примером использования экономических мер в ответ на нарушения прав человека стали призывы Организации африканского единства к введению торгового эмбарго в отношении Португалии в связи с отказом страны соблюдать право на самоопределение территорий под ее контролем в 1973 году. К примеру, подобные меры были имплементированы Ганой[746].

Волна серьезных нарушений прав человека, включая пытки, в ЦАР в 1979 году также стала причиной введения экономических санкций. Франция и Европейское сообщество решили приостановить оказание помощи в целях развития этой стране[747].

Одним из первых государств, которое начало активно использовать такой инструмент, стали с 1970-х годов США[748], где продвиже-

[744] Meron T. *The humanization of international law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

[745] Proukaki E.K. *The Problem of Enforcement in International Law: countermeasures, the non-injured State and the idea of international community*. CRC Press, 2011. Pp. 114-116.

[746] Там же. P. 126.

[747] Там же. P. 132.

[748] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 13; Skidmore D., Gates W. *After Tiananmen: The struggle over US policy toward China in the Bush Administration.* Presidential Studies Quarterly. 1997. Vol. 27. N 3. P. 518.

ние прав человека было одной из приоритетных целей санкционной политики. К примеру, в 1978 году США объявили ряд экономических и политических мер в отношении Уганды в связи с серьезными и длительными нарушениями прав человека в этой стране во время диктатуры Иди Амина[749]. В 1988 году США ответили на вызванную военным переворотом кризисную ситуацию в сфере прав человека в Панаме прекращением экономической и военной помощи этой стране. Отдельно стоит отметить поправку Джексона – Вэника 1974 года, которая лишала некоторые государства с нерыночной экономикой статуса нормальных торговых отношений (NTR) при несоблюдении ими ряда требований о свободе эмиграции или нарушениях других прав человека. Изначально поправка была принята в ответ на эмиграционные ограничения в СССР. Поправка в разные периоды действовала в отношении Азербайджана, Албании, Армении, Болгарии, Белоруссии, Венгрии, Вьетнама, Грузии, Казахстана, Китая, Киргизии, Кубы, Молдавии, Монголии, Румынии, Северной Кореи, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины и Чехословакии.

С начала 1980-х годов санкции стали применяться и европейскими странами для обеспечения соблюдения прав человека[750]. Одним из первых случаев стала отмена ЕС режима наибольшего благоприятствования в торговых отношениях с Польшей из-за арестов и заключения под стражу политической оппозиции в стране[751]. Впоследствии ЕС продолжал применять экономические санкции в качестве противодействия нарушениям прав человека[752]. Таким примером стало введение Сообществом эмбарго на поставку вооружения и военной техники в Югославию на фоне обострения нарушений прав человека, включая права меньшинств и право народов на самоопределение, в результате эскалации конфликта в 1991 году.

К наиболее показательным примерам использования санкций с целью обеспечения соблюдения прав человека и пресечения их можно отнести давление со стороны многих стран на ЮАР

[749] Proukaki E.K. The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community. London: CRC Press, 2011. Pp. 126-127.

[750] Kreutz J. *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union*. Bonn: BICC, 2006. P. 7.

[751] Там же. Pp. 21-22.

[752] Portela C. Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level // European Parliament. 06.04.2018. P. 6. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf

из-за режима апартеида[753]. В результате единственным для ЮАР способом выйти из экономической изоляции и не допустить еще большего ухудшения своего положения на мировой арене стала ликвидация режима апартеида. В конечном итоге санкции в отношении ЮАР стали достаточно эффективными и рассматриваются как один из показательных примеров в поддержку введения подобных мер[754].

Однако отдельного института горизонтальных санкций (тематические санкции в противоположность страновым) на тот момент еще не существовало. Принимаемые государствами меры не имели системного характера, отличались ситуативностью и были направлены исключительно против государств – нарушителей прав человека. На следующем этапе, после окончания холодной войны, практика введения санкций за нарушение прав человека практически сошла на нет и уступила место многосторонним усилиям по поддержанию и соблюдению прав человека.

Следует отметить возросшую и проактивную роль Совета Безопасности ООН, который использовал санкции в защиту гражданского населения и в целях соблюдения международного гуманитарного права[755]. С середины 1990-х годов получили широкое распространение адресные санкции как ответ на серьезные нарушения прав человека, к примеру в Ираке тех лет[756]. Отдельные индивиды, предположительно причастные к подобным нарушениям, стали попадать под санкции вне зависимости от государств,

[753] De Villiers L. *In sight of surrender: The US sanctions campaign against South Africa, 1946–1993*. Westport, CT: Praeger, 1995;
Proukaki E.K. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community.* London: CRC Press, 2011. Pp. 165-169, 175-177;
Liang-Fenton D. (ed.) *Implementing U.S. Human Rights Policy: Agendas, Policies, and Practices*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 2004. P. 93.

[754] Mullerson R. *Human rights diplomacy*. London: Routledge, 2014. P. 114;
Baker P. Getting It Right: US Policy in South Africa. *Implementing US Human Rights Policy*. 2004. Vol. 86. Pp. 98, 104.

[755] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 104.

[756] Annan K. In Address to International Rescue Committee, Reflects on Humanitarian Impact of Economic Sanctions. SG/SM/7625 // United Nations. 15.11.2000.
URL: https://press.un.org/en/2000/20001115.sgsm7625.doc.html

в которых они проживают[757], что стало прообразом горизонтальных санкций.

Несмотря на то, что последствия введения санкций Совбеза ООН нельзя оценить однозначно[758], после окончания холодной войны международное сообщество пыталось бороться с нарушениями прав человека, объединяя свои усилия. Санкции оставались, скорее, вспомогательным инструментом. Были разработаны такие новые концепции, как универсальная юрисдикция государств и обязанность по защите[759]. Также развивались международные институты по защите прав человека. В 1998 году на основе Римского статута[760] был учрежден Международный уголовный суд. В рамках системы ООН функционировали также *ad hoc* трибуналы: Международный трибунал по Руанде и Международный трибунал по бывшей Югославии. В 2006 году был создан Совет по правам человека ООН[761]. Активно развивались региональные механизмы: Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд и Межамериканская комиссия по правам человека, Африканский суд и Африканская комиссия по правам человека и народов и др.

Однако с 2010-х годов стала происходить глобальная перестановка сил, и международная обстановка приобрела более напряженный характер. Так начался третий этап применения санкций в ответ на нарушения прав человека, который характеризуется распространением глобальных актов Магнитского. Первый глобальный акт Магнитского об ответственности за нарушения прав человека[762] был

---

[757] Resolution 1373 (2001) // UN Security Council. 28.09.2001.
URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf;
Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism // Official Journal of the European Union. L 344. 28.12.2001. P. 93.
URL: http://data.europa.eu/eli/dec/2001/931/oj;
Council Regulation (EC) No. 2580/2001 of 27 December 2001 on Specific Restrictive Measures Directed Against Certain Persons and Entities with a View to Combating Terrorism // Official Journal of the European Union. L 344. 28.12.2001. P. 70.
URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/2580/oj

[758] Carisch E., Rickard-Martin L., Meister S.R. *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*. Cham: Springer, 2017. P. 432.

[759] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 104.

[760] Rome Statute of the International Criminal Court (Rome Statute), A/CONF.183/9 (July 17, 1998, as amended 2010) // UN General Assembly. 17.07.1998.
URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf

[761] Resolution 60/251 (2006) // UN General Assembly. 15.03.2006.
URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n05/502/66/pdf/n0550266.pdf

[762] The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act: Scope, Implementation, and Considerations for Congress, 2016.
URL: https://www.congress.gov/crs-product/R46981 (далее – *The Global Magnitsky*).

принят в США в 2016 году, а затем аналогичное законодательство появилось в ЕС[763] и ряде других государств.

Глобальные акты Магнитского

В 2012 году в отношении России по экономическим причинам после вступления страны в ВТО[764] было отменено действие поправки Джексона – Вэника, действовавшей с советских времен. Одновременно был принят Акт Магнитского (*Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*).

Декларировалось, что этот закон был направлен на наказание лиц (или их агентов / действующих от их имени), якобы ответственных за смерть российского гражданина Сергея Магнитского в тюрьме в 2009 году, а также за грубые нарушения прав человека, к примеру внесудебные убийства, пытки и др., а также в отношении лиц, пытавшихся разоблачить незаконную деятельность чиновников, или активистов-правозащитников в РФ[765]. Однако закон был подвергнут критике за сосредоточенность исключительно на России. Поэтому в 2016 году Конгресс принял Глобальный акт Магнитского об ответственности за нарушения прав человека (далее – ГАМ).

ГАМ стал первым нормативным документом, направленным на борьбу с нарушениями прав человека по всему миру, который позволяет включать в санкционный список лиц вне зависимости от их национальности и географического местонахождения, т.е. носит экстерриториальный характер. Сфера действия ГАМ также охватывает и коррупцию[766]. В отличие от санкционных программ в отношении конкретных стран[767], ГАМ имеет универсальное международное применение, т.е. является примером горизонтальных санкций.

---

[763] EU global human rights sanctions regime (EU Magnitsky Act) // European Parliament. 08.07.2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0349_EN.html (далее – *EU Magnitsky Act*).

[764] В частности, поправка могла бы использоваться РФ для отказа в применении правил ВТО к компаниям США, что ограничило бы их доступ к российскому рынку. См.: Rodkiewicz W. The US lifts... and imposes sanctions against Russia // Centre for Eastern Studies. 21.11.2012. URL: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-11-21/us-lifts-and-imposes-sanctions-against-russia

[765] Там же. P. 404.

[766] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 105.

[767] Например, Закон о противодействии противникам Америки (*CAATSA*), который направлен на введение санкций якобы за нарушения прав человека в Иране, России и Северной Корее.

В сфере защиты прав человека ГАМ позволяет правительству США вводить санкции против иностранных лиц, как юридических, так и физических (ст. 2(2)), ответственных либо действующих в качестве агента или от имени ответственных за грубые нарушения международно признанных прав человека (ст. 3 (a)(1)). В области борьбы с коррупцией санкции вводятся против правительственных чиновников или их старших помощников, ответственных за акты значительной коррупции или соучаствующих в них (ст. 3 (a)(3)), а также лиц, которые «оказывали материальную помощь, спонсировали или предоставляли финансовую, материальную или технологическую поддержку либо товары или услуги» (ст. 3 (a)(4)) в целях осуществления данной деятельности.

Основанием для применения ГАМ являются «внесудебные казни, пытки или другие грубые нарушения международно признанных прав человека» (ст. 3 (a)(1)), которые были совершены в отношении лиц, стремившихся «разоблачить незаконную деятельность, осуществляемую правительственными чиновниками» (ст. 3 (a)(1)(A)) либо «получить, осуществить, защитить или продвинуть международно признанные права и свободы человека, такие как свобода религии, выражения, объединений и собраний, а также право на справедливое судебное разбирательство и демократические выборы» (ст. 3 (a)(1)(B)). В области борьбы с коррупцией основанием для применения ГАМ являются «акты значительной коррупции, включая экспроприацию частных или государственных активов в целях личной выгоды, коррупция, связанная с государственными контрактами или добычей природных ресурсов, взяточничество, содействие или перевод доходов от коррупции в иностранные юрисдикции» (ст. 3 (a)(3)).

ГАМ предусматривает следующие виды санкций: запрет въезда в США (невозможность получения визы или ее аннулирование) (ст. 3 (b)(1)) и блокирование всех операций с имуществом подсанкционного лица (ст. 3 (b)(2))[768].

Президент США уполномочен вводить санкции, основываясь на «достоверных доказательствах» (ст. 3 (a)). Информацию о потенциальных подсанкционных лицах ему может предоставить Конгресс, Государственный секретарь, иностранные правительства, а также неправительственные организации (ст. 3 (c), (d), (i)). Так, помощники Государственного секретаря США вправе предоставить ему на рассмотрение имена потенциальных подсанкционных лиц. Подробный

[768] Тем не менее существует несколько исключений: неприменимость в случае чрезвычайного положения; исключение, связанное с импортом товаров; и исключение в целях выполнения Соглашения о штаб-квартире ООН и правоохранительных задач.

отчет о введении санкций должен подаваться президентом США в соответствующий комитет Конгресса (ст. 4 (a)) «не позднее чем через 120 дней после получения письменного запроса от председателя и члена одного из соответствующих комитетов Конгресса» о вовлечении лица в преследуемую по ГАМ деятельность (ст. 3 (d)). При введении санкций должна учитываться информация от «председателя и члена каждого из соответствующих комитетов Конгресса» (ст. 3 (c)(1)), а также «достоверная информация, полученная другими странами и неправительственными организациями, отслеживающими нарушения прав человека» (ст. 3 (c)(2)).

Попавшие под санкции лица включаются в санкционный список *Specially Designated Nationals* (*SDNs*) Управления США по контролю за иностранными активами (*OFAC*).

Санкции могут быть сняты по решению президента США или министра финансов США после консультаций с государственным секретарем и генеральным прокурором США, если лицо «не занималось деятельностью, за осуществление которой были введены санкции»; «подверглось надлежащему преследованию»; «продемонстрировало значительные изменения в поведении, понесло соответствующее наказание… и убедительно обязалось не заниматься [такой] деятельностью» либо в случае, когда прекращение действия санкций «отвечает важнейшим интересам национальной безопасности [США]» (ст. 3 (g)). ГАМ предполагает возможность делистинга через процедуру подачи административных апелляций *OFAC*.

Следуя американской модели, несколько европейских стран, к примеру Эстония[769] и Литва[770], приняли аналогичные законы (далее – Акты Магнитского). Впоследствии в декабре 2018 года правительство Нидерландов предложило идею нового глобального санкционного режима ЕС[771]. В марте 2019 года Европейский парламент принял резолюцию, в которой призвал проводить политику санкций в области прав человека[772]. В декабре 2020 года Совет ЕС принял Регламент и Решение, касающиеся ограничительных мер против серьезных нарушений и злоупотреблений в сфере прав чело-

[769] Act Amending the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act, Act No. 262SE // Parliament of Estonia. 08.12.2016. URL: https://perma.cc/4FZF-3Z9C

[770] Law of November 16, 2017 on Amending Article 133 of the Act No. IX-2206 // Government of Lithuania. 16.11.2017. URL: https://perma.cc/DBL9-UW7Z

[771] Dutch Government's Proposal on Human Rights Sanctions // Government of the Netherlands. URL: http://www.government.nl

[772] European Parliament Resolution of 14 March 2019 on a European human rights violations sanctions regime // Official Journal of the European Union. 21.01.2021. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0215

века[773]. Наконец, в июле 2021 года Европейский парламент принял Резолюцию о глобальном санкционном режиме ЕС в области прав человека.

Акты Магнитского были также введены в Чехии[774], Великобритании[775], Австралии[776] и Канаде[777]. В ряде других юрисдикций, включая Грузию, Косово, Латвию, Молдавию, Румынию, Тайвань, Японию, Украину, ведутся обсуждения на тему принятия аналогичных актов[778].

Проведенный сравнительный анализ показывает, что американский ГАМ стал своего рода юридическим трансплантом, который за незначительными изменениями[779] был позаимствован многими западными юрисдикциями. Основными общими чертами глобальных санкционных режимов в области прав человека можно назвать смещение фокуса с государств на частных лиц (предполагаемых нарушителей прав человека), экстерриториальность в применении этих законов, нацеленность на борьбу с наиболее серьезными нарушениями прав человека и коррупцией, а также применение санкционного инструментария в виде различных финансовых и иммиграционных ограничений, которые распространяются на физических и юридических лиц.

---

[773] Council Regulation (EU) 2020/1998 of 7 December 2020: Concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses // Official Journal of the European Union. L 410 1/1. 07.12.2020.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1998;
Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020: Concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses // Official Journal of the European Union. 13.12.2021.
URL: https://perma.cc/58VH-KWPQ (далее – CFSP 2020/1999)

[774] Act No. 1/2023 Coll., on Restrictive Measures Against Certain Serious Acts in International Affairs (Sanctions Act) // Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. 10.03.2023. URL: https://mzv.gov.cz/jnp/en/about_the_ministry/legislation/acact_no_1_2023_on_restrictive_measures.html;
Nováková V. Magnitsky Act: The Czech Republic Will Not Tolerate Human Rights Violations Abroad // Czech Centre for Human Rights and Democracy. 16.01.2024.
URL: https://www.humanrightscentre.org/blog/magnitsky-act-czech-republic-will-not-tolerate-human-rights-violations-abroad

[775] Proceeds of Crime Act 2002 // UK Legislation. URL: https://perma.cc/E9U9-L9B5;
Criminal Finances Act 2017 // UK Legislation. URL: https://perma.cc/P6TW- UT4Q;
Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 // UK Legislation.
URL: https://perma.cc/3XGD-TNAJ;
The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021 // UK Legislation.
URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/contents/made

[776] Autonomous Sanctions Amendment (Magnitsky-Style and Other Thematic Sanctions) Act 2021 // Australian Government. URL: https://perma.cc/9EES-GUP7

[777] Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) // Government of Canada. 18.10.2017. URL: https://perma.cc/YC6P-GWRQ

[778] Worldwide Global Magnitsky Act Legislation // Law Library of Congress, 2022. P. 1.
URL: https://www.loc.gov/item/2022666106/

[779] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 107.

О правовых основаниях для принятия глобальных актов Магнитского

Сторонники глобальных актов Магнитского обычно используют следующие аргументы, обосновывающие необходимость принятия таких актов и их соответствие международному праву.

Привлечение виновных к ответственности и борьба с безнаказанностью

Привлечение нарушителей прав человека к ответственности часто рассматривается как одна из основных целей таких санкционных режимов[780]. Привлечение к ответственности здесь в большинстве случаев не означает проведение соответствующих юридических процедур, судебных слушаний, назначение наказания в классическом понимании этого термина. Речь идет прежде всего о публичном осуждении и порицании лиц (стигматизации, моральном давлении, прием *naming and shaming*), которых считают виновными в нарушении прав человека, сопровождаемом блокировкой имущества, если таковое имеется в юрисдикции, которая ввела санкции. В случае с американскими санкциями, «учитывая доминирующее положение финансовой системы США, это фактически означает исключение санкционных лиц из международной системы»[781].

Считается, что санкции помогают предотвратить безнаказанность: если жертвы нарушений прав человека не могут рассчитывать на защиту своих прав в национальных государствах из-за предполагаемого содействия или попустительства национальных властей таким нарушениям[782], то экстерриториальные санкции со стороны третьих государств восполняют этот дефект. Как итог, ряд санкционных режимов даже рассматривают надлежащее судебное преследование как основание для исключения из санкционного списка и прекращения действия ограничений[783].

---

[780] The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, CRS Report No. R46981 // Congressional Research Service. 03.12.2021. URL: https://sgp.fas.org/crs/row

[781] Background Briefing by Senior Administration Officials on the Rollout of the Global Magnitsky Sanctions // U.S. Department of State.
URL: https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276734.htm

[782] Kerr V., Sexton J.P. Human Rights and Security: Unpacking the Elusive Nature of Magnitsky Sanctions. *European Society of International Law Paper Series. TMC Asser Institute for International & European Law, Asser Research*. 2022. Vol. 11. (Forthcoming).

[783] The Global Magnitsky, Sec. 3 (g)(2);
Krain M. J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides? *International Studies Quarterly*. 2012. Vol. 56. N 3. Pp. 574-589.

Основной теоретической проблемой в случае с рассматриваемым санкционным режимом является обоснование экстерриториальной юрисдикции в отношении иностранных лиц за совершение нарушений прав человека, которые имели место за рубежом. Очевидно, что никакой связи данных правоотношений по территориальному или персональному основанию со страной, которая вводит санкции, здесь нет и не требуется. В обоснование своего права применять экстерриториальные санкции за нарушение прав человека заинтересованные государства чаще всего ссылаются на стержневые международные нормы, которые являются обязательствами *erga omnes*, т.е. обязательствами в отношении международного сообщества в целом, за неисполнение которых любое государство, иное, чем потерпевшее государство, вправе призвать к ответственности[784]. В деле *Barcelona Traction* Международный суд постановил, что такие обязательства «по своей природе... являются предметом озабоченности всех государств»[785]. Ввиду «важности затрагиваемых прав», к которым относятся «нормы, касающиеся основных прав человека», «все государства могут быть признаны юридически заинтересованными в их защите»[786].

Если же обязательство «является обязательством в отношении группы государств... и установлено в целях защиты коллективного интереса этой группы»[787], а его характер проистекает из природы конвенции, это обязательство *erga omnes partes*. К примеру, необходимость надлежащего расследования, судебного преследования и наказания ответственных лиц[788] является обязательством *erga omnes partes* (например, по Конвенции против пыток). Если государство выразило свое согласие на обязательность соответствующего международно-правового договора, то санкции рассматриваются в качестве способа правового принуждения к исполнению заранее согласованного обязательства[789].

---

[784] Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния (приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 56/83). Ст. 48 // Организация Объединенных Наций. URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/477/99/pdf/n0147799.pdf (далее – Статьи об ответственности государств).

[785] *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Belgium v. Spain), Judgment*. I.C.J. Reports, 1970. P. 3. Para 33.

[786] Там же. Para 33-34.

[787] Статьи об ответственности государств. Ст. 48(a).

[788] Kerr V., Sexton J.P. Human Rights and Security: Unpacking the Elusive Nature of Magnitsky Sanctions. *European Society of International Law Paper Series. TMC Asser Institute for International & European Law, Asser Research.* 2022. Vol. 11. P. 11.

[789] Risse T., Ropp S.C., Sikkink K. (eds.) *The persistent power of human rights: From commitment to compliance*. Cambridge University Press, 2013. Vol. 126. P. 13.

Исходя из этого, глобальные санкционные режимы в области прав человека рассматриваются их сторонниками как способ обеспечить обязательства *erga omnes proper* или *erga omnes partes* в зависимости от наличия международной договорной базы в отношениях с государством, о нарушениях прав человека в котором идет речь.

Встречаются также попытки обосновать санкции с помощью концепции общей заботы человечества (*doctrine of common concern of humankind*[790]), которую экстраполируют на сферу защиты прав человека. Серьезные и систематические нарушения прав человека, угрожающие международному миру и безопасности, а также признанные в качестве норм *jus cogens*, рассматриваются как предмет общей озабоченности человечества[791] или глобальное общественное благо[792], что при определенных условиях может легитимизировать односторонние санкции. Как отмечал А. Пелле, «оставляя в стороне применение силы, я не убежден, что признание санкций во исполнение интересов мирового сообщества сопряжено с бульшим риском, чем признание законности контрмер»[793].

Повышение эффективности международной защиты прав человека

Одной из основных проблем международной защиты прав человека являются недостатки механизма их обеспечения и контроля за соблюдением[794]. Права человека в преобладающей степени остаются сферой внутренней политики государств. Как указывал судья Международного суда ООН Т. Бюргенталь, «пожалуй, ни одна другая отрасль международного права не развивалась так быстро, как современное международное право прав человека. Тем не менее этот рост нормотворчества не привел к сопоставимому соблюдению государствами своих международных обязательств в [этой] области»[795].

---

[790] Подробнее см.: Shelton D. Common Concern of Humanity. *Environmental Law and Policy*. 2009. Vol. 39. N 2. P. 83.

[791] Bogdanova I. *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*. Leiden: Brill, 2022. Pp. 287-298.

[792] Barrett S. *Why cooperate?: The incentive to supply global public goods*. Oxford: Oxford University Press, 2007;
Bodansky D. What's in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy. European Journal of International Law. 2012. Vol. 23. N 3. Pp. 651-668.

[793] Pellet A. Unilateral Sanctions and International Law. A Proposal for a New Commission on Unilateral Sanctions and International Law. *Yearbook of Institute of International Law*. 2015. Vol. 76. P. 730.

[794] Wasiq M.R. International Enforcement of Human Rights: Potency and Strategies. *Indian Journal of Law and Legal Research*. 2022. P. 1.

[795] Buergenthal T. International Human Rights: Need for Further Institutional Development. *Case Western Reserve Journal of International Law*. 2018. Vol. 50. P. 15.

На практике государства довольно ревностно относятся к критике недостатков их собственных механизмов реализации прав человека и неохотно делятся суверенными функциями и полномочиями в этой сфере, предпочитая не расширять возможности для международного контроля за соблюдением прав человека со стороны международных судов[796] или международных организаций. Сложно не согласиться с тем, что существует серьезный диссонанс между многочисленными международными конвенциями в области защиты прав человека, передовыми стандартами, которые они устанавливают, и слабостью международных механизмов их обеспечения и контроля за соблюдением прав человека[797], которые в основной своей массе не носят юридически обязательного характера.

В этом контексте сторонники ГАМа и аналогичных актов видят широкие возможности для продвижения и повышения эффективности международной защиты прав человека через введение глобальных санкций за нарушения прав человека. Санкции выступают инструментом принудительного обеспечения международных прав человека, которые хотя и относятся в первую очередь к внутренней компетенции государств, но одновременно имеют и значительный экстерриториальный эффект.

Предполагается, что чем больше государств будут вводить аналогичные санкции, тем больший результат будет достигнут в плане обеспечения международной защиты прав человека. Так, одной из целей США при принятии ГАМ является также поощрение иностранных правительств к введению аналогичных ограничений[798], поскольку санкции, по их мнению, являются наиболее эффективными при их координированном введении с иностранными партнерами.

Сдерживающий эффект и предотвращение будущих нарушений прав человека

В литературе и официальных заявлениях также встречается аргумент о том, что санкции за нарушение прав человека будут демотивировать потенциальных нарушителей, заставлять виновных изменить свое поведение и в конечном итоге помогут предотвратить

[796] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 109.

[797] Как отмечали С. Джозеф и Дж. Кириакакис, «механизмы правоприменения не успевают за нормотворчеством». См.: Joseph S., Kyriakakis J. *The United Nations and human rights*. Research Handbook on International Human Rights Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. P. 2.

[798] Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report // Federal Register. 23.02.2024. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/02/23/2024-03532/global-magnitsky-human-rights-account-ability-act-annual-report

будущие злоупотребления[799]. Хотя «санкции сами по себе не могут предотвратить или закончить все нарушения», главное обоснование их введения – «изменение поведения субъекта и сдерживание серьезных нарушений и злоупотреблений в области прав человека»[800].

Внесение лиц в санкционный список может привести к различным негативным последствиям (репутационного, морального, имущественного характера) для соответствующего субъекта, что способствует общей превенции и тем самым сокращению количества нарушений в будущем. Это особенно актуально для лиц, обладающих активами в стране, вводящей санкции, а также имеющих необходимость свободного въезда в такое государство[801].

Также отмечается, что новый санкционный режим «позволяет обойти громоздкие уголовные процедуры»[802], что важно в случаях, когда необходимо действовать быстро, чтобы предотвратить дальнейшие нарушения.

Формирование и активизация международного общественного мнения

Санкции за нарушение прав человека также относят к инструментам оказания репутационного давления (*naming and shaming*)[803] через формирование негативного восприятия соответствующих лиц в глазах международной общественности. Внесение должностных лиц или компаний в санкционные списки по обвинению в серьезных нарушениях прав человека способно нанести значительный репута-

---

[799] Kerr V., Sexton J.P. Human Rights and Security: Unpacking the Elusive Nature of Magnitsky Sanctions. *European Society of International Law Paper Series. TMC Asser Institute for International & European Law, Asser Research*. 2022. Vol. 11. P. 10.

[800] Borrell Fontelles J. EU Global Human Rights Sanctions Regime: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union // European Council. 08.11.2020. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/

[801] Moiseienko A. Due Process and Unilateral Targeted Sanctions. In: Beaucillon Ch. (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. P. 409.

[802] Al-Nassar H. et al. Guilty Until Proven Innocent? The EU Global Human Rights Sanctions Regime's Potential Reversal of the Burden of Proof. *Security and Human Rights*. 2021. Vol. 32. N 1-4. Pp. 139-163.

[803] Franklin J.C. Shame on You: The Impact of Human Rights Criticism on Political Repression in Latin America. *International Studies Quarterly*. 2008. Vol. 52. N 1. Pp. 187-211;
Krain M. J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides? *International Studies Quarterly*. 2012. Vol. 56. N 3. Pp. 574-589;
Tingley D., Tomz M. The Effects of Naming and Shaming on Public Support for Compliance with International Agreements: An Experimental Analysis of the Paris Agreement. *International Organization*. 2022. Vol. 76. N 2. Pp. 445-468.

ционный ущерб (для конкретных лиц, а также для политических фигур, государства в целом) и привести к нежелательным последствиям, например в виде приостановки международного сотрудничества и отказа от реализации различных экономических / гуманитарных проектов. Это также может использоваться для формирования негативного восприятия определенных действий со стороны гражданского общества, изменения электоральных предпочтений избирателей[804], вплоть до провоцирования внутренних беспорядков.

Считается, что под воздействием такого давления, для восстановления репутации, сохранения внутренней и международной легитимности, адресаты санкций будут более склонны к изменению своего поведения[805]. Некоторые исследователи даже приходят к выводу об эффективности деятельности Госдепартамента США по улучшению ситуации в области прав человека посредством использования тактики *naming and shaming*[806]. Отмечается также, что использование этой тактики позволяет выразить солидарность с жертвами, мобилизовать правозащитников, политических активистов, а кроме того, способствовать их защите[807], что может иметь значительные долгосрочные последствия для укрепления международного права[808].

Критическая оценка глобальных актов Магнитского

Несмотря на декларируемые высокие и благородные цели, внимательный анализ ГАМ и его аналогов, а также практики их применения западными государствами показывает, что у этого института много серьезных недостатков и конфликтов с действующим международным правом. Перечислим некоторые из них.

---

[804] McLean E.V., Whang T. Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*. 2014. Vol. 51. N 5. P. 589;
Chan S. Principle Versus Profit: Debating Human Rights Sanctions. *Human Rights Review*. 2018. Vol. 19. N 1. P. 45.

[805] Krain M. J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides? *International Studies Quarterly*. 2012. Vol. 56. N 3. Pp. 574-589.

[806] Zhou Y., Kiyani G., Crabtree C. New Evidence That Naming and Shaming Influences State Human Rights Practices. *Journal of Human Rights*. 2022. Iss. 4. P. 1-18.

[807] Portela C. Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level // European Parliament. 06.04.2018.
URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf

[808] Lopez G.A., Cortright D. Economic Sanctions and Human Rights: Part of the Problem or Part of the Solution? *The International Journal of Human Rights*. 1997. Vol. 1. N 2. P. 6.

Нарушение прав подсанкционных лиц

Если санкции, которые вводятся на основании глобальных актов Магнитского, являются формой юридической ответственности (которая, на наш взгляд, по своей квалификации ближе к уголовно-правовой[809]), то это требует соблюдения хотя бы минимальных процессуальных гарантий в отношении тех лиц, чьи права затрагиваются такими санкциями. Однако практика показывает, насколько уязвимы лица, которых вносят в списки.

Во-первых, процедура внесения в санкционные списки является административной и внесудебной, она не транспарентна[810], не учитывает презумпцию невиновности[811], основывается на доказательствах и источниках информации, которые трудно назвать бесспорными и объективными, а также может носить поспешный характер, из-за чего те или иные деяния просто презюмируются или вменяются соответствующим лицам по принципу коллективной вины[812]. Чаще всего обоснования для введения санкций, если они вообще есть, носят самый общий характер, не содержат подробного объяснения, детализации вменяемых нарушений прав человека[813].

Во-вторых, лицо, которое внесено в соответствующий санкционный список, не извещается должным образом о предъявленных ему обвинениях[814], основаниях для их предъявления, не пользуется правом быть выслушанным, представить свои возражения против того, в чем его обвиняют. Решение здесь принимается сугубо в одностороннем порядке[815].

В-третьих, акты, на основании которых вводятся санкции, не позволяют установить, о каких именно нарушениях международных прав человека идет речь, какие статьи международных договоров, конвенций, какие нормы международного обычного права были

[809] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 110.

[810] A/79/183: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan: Access to justice in the face of unilateral sanctions and overcompliance // UN General Assembly. 18.07.2024.
URL: https://docs.un.org/en/A/79/183

[811] Государства здесь скорее руководствуются опровержимой презумпцией виновности/противоправности. См.: A/HRC/57/55/Add.1: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan on Visit to China // UN Human Rights Council. 09.08.2024.
URL: https://docs.un.org/en/A/HRC/57/55/Add.1

[812] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: Инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 111.

[813] Там же.

[814] Там же.

[815] Там же.

нарушены. Обвинения носят бланкетный, абстрактный и голословный характер. Невозможно определить, какие конкретно международные нормы / обязательства были нарушены тем или иным лицом, и нигде не поясняется, почему у него есть юридическая обязанность следовать этим нормам. С точки зрения верховенства права такая ситуация является недопустимой[816].

В-четвертых, право на обжалование также выглядит иллюзорным. Эта процедура может быть сопряжена с запретительными издержками, которые заинтересованные лица обязаны нести в связи с защитой своих прав, особенно в контексте того, что поиск и оплата услуг адвокатов могут быть серьезно затруднены вследствие блокировки средств, невозможности осуществления переводов для оплаты счетов на оказание правовой помощи, а также частого отсутствия у подсанкционных лиц возможности обратиться в иностранные суды[817]. Процесс исключения из санкционных списков долгий и сложный, и в большинстве случаев эта опция остается невостребованной[818].

В результате мы можем наблюдать, что санкционные списки рассматриваются в качестве «современной практики изгнания», делающей жизнь подсанкционного лица в обществе «практически невозможной»[819]; при этом санкции игнорируют фундаментальные права включенных в список лиц[820], в частности нарушая их права на собственность, свободу передвижения, свободу слова[821], неприкосновенность частной жизни, а также процессуальные гарантии.

Политическая мотивированность и избирательность санкций

Действительно ли принимаемые меры направлены на защиту прав человека, а не на продвижение собственных геополитических интересов? Проведенный нами анализ практики применения спор-

[816] Peters A. *Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. P. 152.

[817] A/79/183: Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan: Access to justice in the face of unilateral sanctions and overcompliance // UN General Assembly. 18.07.2024.
URL: https://docs.un.org/en/A/79/183

[818] Авторам неизвестно о случаях успешного обжалования санкций, принятых на основании актов Магнитского.

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

[820] Douhan A.F. Fundamental Human Rights and Coercive Measures: Impact and Interdependence. *Journal of the Belarusian State University. International Relations*. 2017. Vol. 1. P. 67.

[821] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 112.

ных санкций показывает, что ответ на этот вопрос связан скорее с геополитикой, чем с заботой о правах человека.

Если предположить, что первоочередная цель санкций согласно актам Магнитского – борьба за соблюдение прав человека в глобальном масштабе, то логично ожидать, что основными адресатами санкций будут представители тех государств, где существуют наиболее серьезные проблемы в сфере защиты прав человека. Основываясь на соответствующих международных рейтингах, это должны быть такие страны, как Афганистан, Эритрея, Сирия, Йемен, Судан, Иран, Мьянма, Венесуэла, Зимбабве, Северная Корея[822]. В области коррупции должны лидировать Сомали, Венесуэла, Сирия, Южный Судан, Йемен[823].

Однако эмпирические данные о применении актов Магнитского дают нам другую картину. Состояние защиты прав человека в наиболее проблемных странах явно не находится в фокусе внимания правоприменительной практики по глобальным актам Магнитского.

Тройка стран – лидеров по числу санкционных лиц в США выглядит следующим образом: из общего числа лиц, включенных в списки (555)[824], больше всего таких лиц из Болгарии (79), Сербии (35) и Камбоджи (25). Столь пристальное внимание со стороны США к проблематике защиты прав человека и борьбе с коррупцией в двух названных европейских странах, одна из которых состоит в ЕС, а другая имеет статус страны-кандидата, а также являющихся участницами Европейской конвенции о защите основных прав и свобод человека, многих основных международных конвенций по защите прав человека и борьбе с коррупцией, трудно объяснить реальной заботой о международной защите прав человека с объективной точки зрения.

В списке ЕС (151 лицо) абсолютным лидером по числу подсанкционных лиц является Россия (97), затем следуют Израиль (20), а также Афганистан / Китай / ЦАР (по 5)[825]. Подобная антироссийская направленность списка ЕС также не должна удивлять, принимая во внимание текущую геополитическую напряженность.

---

[822] Human rights index, 2023 // Our World in Data.
URL: https://ourworldindata.org/grapher/human-rights-index-vdem;
Freedom Index by Country 2024 // World Population Review.
URL: https://worldpopulationreview.com/country-rankings/freedom-index-by-country;
Lowest human rights and rule of law index scores in 2022, by country // Statista.
URL: https://www.statista.com/statistics/1256279/lowest-human-rights-and-rule-of-law-in- dex-by-country/

[823] Corruption perceptions index 2023 // Transparency International.
URL: https://www.transparency.org/en/cpi/2023

[824] Проведен анализ введенных санкций на 1 августа 2024 года.

[825] На 1 августа 2024 года.

Логично было бы предположить, что санкции, принимаемые на основе глобальных актов Магнитского, должны коррелировать с усилиями других международных органов, рассматривающих дела в связи с наиболее серьезными нарушениями прав человека, включая Международный суд и Международный уголовный суд. Однако эта взаимосвязь выражена слабо[826], а иногда можно увидеть случаи прямого отрицания или даже противодействия усилиям международных судебных инстанций обеспечить соблюдение государствами обязательств *erga omnes* по геополитическим мотивам[827].

Стоит отметить, что санкционные списки, которые составляются на основании глобальных актов Магнитского, часто сильно различаются по своему субъектному составу, юрисдикциям и проблематике, что также наводит на мысль о том, что государства здесь могут преследовать свои собственные цели, которые лишь формально имеют отношение к защите прав человека[828].

Также нельзя не заметить, что в фокусе внимания глобальных актов Магнитского и соответствующей практики в большей степени находятся права человека первого поколения (гражданские и политические права), которые в наибольшей степени отвечают западному подходу к трактовке природы прав человека. При этом экономические, социальные, культурные, коллективные права человека (права человека второго и третьего поколений), на развитии и уважении которых исторически настаивали незападные юрисдикции[829], в основном остаются за рамками сферы действия актов Магнитского и не считаются серьезными нарушениями прав человека, с чем, конечно, можно поспорить.

В свете этого вряд ли можно утверждать, что глобальные акты Магнитского направлены на защиту международных прав человека в целом. Они преимущественно базируются на западной концепции прав человека и не являются политически нейтральными. Скорее, наоборот, введение подобных санкций служит политическим инструментом для объединения, сплочения государств на основе общих ценностей для формирования и продвижения западноцентричной идентичности, основанной на приоритизации демократии и прав человека первого поколения.

---

[826] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 113.

[827] Там же.

[828] Там же.

[829] Pollis A., Schwab P., Koggel C.M. Human Rights: A Western Construct with Limited Applicability. *Moral issues in global perspective*. 2006. Vol. 1. Pp. 60-71.

Все это, с нашей точки зрения, свидетельствует об излишней политизации санкций на основании глобальных актов Магнитского, что, по мнению Совета по правам человека ООН, должно быть исключено в отношениях между государствами[830].

Отсутствие международно признанных оснований для юрисдикции

Правовой механизм актов Магнитского подразумевает, что государства вводят санкции против иностранных граждан за нарушения прав человека, которые имели место за рубежом. В связи с этим возникает вопрос: насколько осуществление такой экстерриториальной юрисдикции соответствует международному праву?

В международном праве нормы о юрисдикции государств отвечают за разграничение властных полномочий государств и их компетенции по различным вопросам. Для осуществления юрисдикции правоотношение должно быть каким-либо существенным образом связано с данным государством[831]. Экстерриториальное распространение своих властных полномочий на территорию других государств или на иностранных лиц может иметь множество побочных эффектов – провоцировать конфликты государств, порождать правовую неопределенность и нестабильность в правоотношениях, в том числе и для частных лиц, и др.

Именно с таким эффектом мы сталкиваемся в случае с актами Магнитского, где базовым правилом выступает осуществление юрисдикции независимо от места совершения противоправного акта, гражданской принадлежности предполагаемого исполнителя, гражданской принадлежности потерпевшего или любой другой связи с государством, которое ввело санкции.

В порядке исключения в международном праве ведутся дискуссии в отношении правомерности осуществления универсальной юрисдикции[832], которая распространяется на очень узкий перечень международных преступлений. Однако акты Магнитского идут гораздо дальше и не ограничиваются только этими преступлениями. Наиболее популярными категориями нарушений прав чело-

---

[830] UN Human Rights Council condemns unilateral sanctions as means of pressure // TASS. 24.03.2021. URL: https://tass.com/world/1269595

[831] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 114.

[832] См. подробнее: A/73/10: Report on the work of the seventieth session (2018) // International Law Commission. URL: https://legal.un.org/ilc/reports/2018/;
O'Sullivan A. *Universal jurisdiction in international criminal law: the debate and the battle for hegemony*. London: Routledge, 2017.

века в санкционных списках США и ЕС являются: пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания; внесудебные, массовые и произвольные убийства, насильственное исчезновение людей; политически мотивированные убийства оппозиционеров и гражданских протестующих; произвольные аресты и задержания; нарушение свободы мнений и их выражения; коррупция, – т.е. уголовные преступления. Количество санкций, предположительно связанных с серьезными международными преступлениями, составляет всего около 4% от общего числа[833]. Расширение юрисдикции за рамки международных преступлений поднимает вопрос о наличии достаточных оснований в международном праве, критически оценивается в международной практике[834] и доктрине[835].

Учитывая политическую детерминированность большинства санкций, которые вводятся на основании актов Магнитского, а также отсутствие международно признанных оснований для осуществления юрисдикции в отношении иностранных лиц за деяния, имевшие место за рубежом, имеются основания полагать, что новый санкционный режим является недопустимым вмешательством во внутренние дела других государств.

Подмена норм о международно-правовой ответственности

В соответствии с международным правом в случае нарушения государством своих международных обязательств другое государство может призвать его к ответственности. Согласно ст. 2 Статей об ответственности государств международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии, (а) присваивается государству по международному праву и (б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства. Международное право четко регламентирует вопросы имплементации международной ответственности, что означает необходимость соблюдения установленного порядка призвания к ответственности, уведомления потерпевшим государством о своих требованиях, оценку допустимости этих требований (ст. 42–44).

[833] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 115.

[834] Там же.

[835] Там же.

В свою очередь, правовая конструкция, заложенная в глобальных актах Магнитского, не соответствует правовым рамкам института международной ответственности и подменяет его, создавая параллельный режим индивидуальной ответственности за предполагаемые нарушения прав человека за рубежом, по следующим причинам.

Во-первых, из практики применения глобальных актов Магнитского далеко не всегда можно установить, о нарушении каких именно международных обязательств в области прав человека идет речь, так как при обосновании санкций используются абстрактные формулировки без ссылок на нормы международного права. Зачастую эти обязательства могут вообще отсутствовать, так как государства не участвуют в соответствующих конвенциях[836]. Во многих случаях создается впечатление, что квалификация деяний как международно-противоправных дается не с позиций международного права, а исходя из национального права соответствующих государств, что нарушает ст. 3 Статей об ответственности государств.

Во-вторых, ответственным за нарушения международных обязательств в области прав человека субъектом является государство, т.е. именно оно должно отвечать за возможные нарушения. Однако в случае с глобальными актами Магнитского эта ответственность возлагается не на государство, а на физических и юридических лиц, которые обвиняются в нарушении прав человека, в их личном качестве. Это порождает массу вопросов. Являются ли физические и юридические лица теми субъектами, для которых международное право напрямую создает обязанности? За исключением узкого круга международных преступлений, за которые международное право предусматривает персональную ответственность, это не так[837]. Действия должностных лиц могут рассматриваться как деяния, присваиваемые государству. Однако сфера действия глобальных актов Магнитского по кругу лиц не ограничивается только должностными лицами и также распространяется на частных лиц, не связанных с государством[838]. Кроме того, введенные санкции не зависят

[836] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 115.

[837] Fortin K. *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017;
Kerr V., Sexton J.P. Human Rights and Security: Unpacking the Elusive Nature of Magnitsky Sanctions. *European Society of International Law Paper Series. TMC Asser Institute for International & European Law, Asser Research*. 2022. Vol. 11. Pp. 115-165.

[838] К примеру, болгарский бизнесмен Бойков; члены семьи камбоджийского генерала Кима; немецкие компании, связанные с афганским коррупционером А. Рахмани.

от утраты официального статуса должностного лица в последующем (например, после отставки, ухода с должности[839]) и остаются в силе. Можно встретить ситуации, когда в санкционные списки включают лиц, уже находящихся в отставке[840]. Даже если поведение таких лиц можно присвоить государству, именно государство должно нести ответственность по международному праву; частное лицо может быть привлечено к ответственности, за исключением международных преступлений, только при наличии и на основании соответствующих внутренних законов, криминализирующих совершенные деяния.

В-третьих, глобальные акты Магнитского игнорируют стадию призвания государства к ответственности, необходимость уведомления о требованиях, исчерпания внутренних средств защиты[841], что разрушает не только общепризнанные механизмы международно-правовой ответственности, но и правовые конструкции, заложенные во многих международных договорах о защите прав человека[842], сотрудничества государств по правовым вопросам (например, оказания правовой помощи, экстрадиции), которые устанавливают взаимные права и обязанности, разграничивают юрисдикцию государств, регулируют порядок взаимодействия компетентных органов и т.д. Разногласия заинтересованных государств по вопросам о наличии международного обязательства, о его объеме, толковании применимых норм международного права здесь в принципе исключены, так как глобальные акты Магнитского исходят из одностороннего видения и квалификации возможных нарушений прав человека.

В-четвертых, если даже санкции за нарушения прав человека могут при определенных условиях рассматриваться как контрмеры в ответ на нарушение обязательств *erga omnes*, возникают вопросы

---

[839] К примеру, за нарушения прав этнических меньшинств в Синьцзяне был внесен в санкционный список бывший партийный секретарь СПСК С. Цзиньлун. См.: Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report // Federal Register.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/04/2020-29015/global-magnitsky-human-rights-accountability-act-annual-report

[840] Например, в санкционные списки ЕС в 2024 году был внесен Ю.В. Ситников, который на момент внесения являлся судьей Верховного Суда РФ в отставке. См.: Council Decision (CFSP) 2024/951 of 22 March 2024 amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses // Official Journal of the European Unionю 22.03.2024.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32024D0951

[841] Для тех случаев, когда речь идет об уголовно наказуемых деяниях, которые требуют расследования, привлечения ответственных лиц к ответственности в соответствии с применимым национальным правом.

[842] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 116.

об их действительной цели[843], необходимости и пропорциональности[844], соблюдении ограничений на применение контрмер[845], процессуальных требований[846], а также о соответствии такой практики принципу суверенного равенства государств[847]. Таким образом, санкции на основании глобальных актов Магнитского не удовлетворяют тем обязательным требованиям и условиям в отношении контрмер, которые есть в праве международной ответственности.

По своей природе санкции, принимаемые на основании глобальных актов Магнитского, могут считаться формой политической, но не юридической ответственности, так как они не удовлетворяют базовым требованиям, проистекающим из принципов верховенства права и надлежащей процедуры, и не имеют оснований в международном праве.

Это ставит перед нами вопрос: может ли политическая ответственность влечь поражение в гражданских правах для частных лиц и грубо нарушать их? На наш взгляд, политическая ответственность должна оставаться в политической плоскости, так как политика не может подменять собой право.

Заключение

Проведенный нами анализ показал, что глобальные акты Магнитского довольно уязвимы с международно-правовой точки зрения. Они являются политическим инструментом в руках тех государств, которые их применяют, и не могут претендовать на универсальность, объективность и беспристрастность в деле защиты прав человека; они носят односторонний характер и не отражают практику и *opinio juris* мирового большинства. Несмотря на декла-

[843] Согласно ст. 49, контрмеры принимаются с целью побудить это государство выполнить его обязательства. Однако в нашем случае цель санкций иная – стигматизация и наказание нарушителей. См.: Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния (приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 56/83). Ст. 49 // Организация Объединенных Наций.
URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/477/99/pdf/n0147799.pdf

[844] Учитывая нарушения прав подсанкционных лиц, политизацию санкций, нарушение международных норм о юрисдикции государств, на которые мы указывали ранее, а также сомнительную эффективность санкций.

[845] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 117.

[846] Там же.

[847] См. дискуссию о соответствии санкции праву международной ответственности: Hofer A. Unilateral Sanctions as a Challenge to the Law of State Responsibility. *In:* Beaucillon Ch. (ed.) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. Pp. 186-203.

рируемые ценности, связанные с международной защитой прав человека, эффект от применения данных актов для сотрудничества государств в данной области и для международного права в целом скорее отрицательный, чем положительный. Распространение данного юридического трансплантата может быть далеко не столь безобидным, как может показаться на первый взгляд, так как способствует политизации и превращению прав человека из сферы сотрудничества в сферу соперничества государств, что в итоге может серьезно навредить существующей системе международной защиты прав человека.

Во-первых, на данный момент нет каких-либо верифицируемых доказательств того, как санкции на основании глобальных актов Магнитского способствовали бы международной защите прав человека и оказывали бы влияние на тех лиц, в отношении которых применяются[848]. Особенно в свете того факта, что у абсолютного большинства лиц, подвергшихся санкциям, нет каких-либо значительных активов в соответствующих юрисдикциях. Вряд ли запрет на въезд также мог сильно повлиять на изменение поведения лиц, попавших под санкции. Следовательно, рассматриваемые санкции имеют больше символическое значение и рассчитаны исключительно на публичное порицание (*naming and shaming*). Также не ясен полезный эффект от подобного рода санкций для жертв возможных нарушений прав человека. Возможно, гораздо более эффективным для реальной защиты прав человека было бы создание специализированных национальных и международных фондов помощи[849]; более активное использование инструментов призвания к ответственности, предусмотренных международными договорами; инициирование уголовных расследований в соответствии с полноценными уголовно-процессуальными стандартами; активное использование механизма универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН[850] и др., а не расширение санкционных списков.

Во-вторых, наиболее распространенной и естественной реакцией на односторонние санкции со стороны государств и их должностных лиц является не изменение поведения, а отрицание, возмущение и негодование[851], что провоцирует принятие зеркальных

[848] Peksen D. When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature. *Defence and Peace Economics*. 2019. Vol. 30. N 6. P. 643.

[849] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 117.

[850] Универсальный периодический обзор // Совет по правам человека ООН. URL: https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/upr-home

[851] Hofer A. Creating and Contesting Hierarchy: The Punitive Effect of Sanctions in a Horizontal System. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 2020. N 1245. P. 15.

или иных ответных мер. Так, к примеру, в ответ на принятие Акта Магнитского 2012 года РФ запретила политическую деятельность НПО, финансируемых США, ввела ряд санкций против чиновников США, приняла законодательство об иностранных агентах, чтобы минимизировать вмешательство в свои внутренние дела. Введение США санкций против китайских должностных лиц по причине предполагаемого нарушения прав уйгуров также вызвало официальный протест со стороны Китая в связи с «вмешательством во внутренние дела, серьезным нарушением основных норм международных отношений и нанесением значительного ущерба китайско-американским отношениям»[852] и введение ответных санкций в отношении ряда американских чиновников[853]. Кроме того, Китай, как и Россия, теперь публикует ежегодные отчеты о нарушении прав человека в США[854]. Как мы видим, использование санкций только накаляет межгосударственные отношения и препятствует сотрудничеству в сфере прав человека.

Ответом на международное давление может быть и внутренняя мобилизация населения, элит, а также усиление сопротивления, когда возникает эффект, обратный ожидаемому[855]. Таким образом, усиливается политическое напряжение на мировой арене, растет недоверие государств друг другу, они начинают задействовать различные защитные механизмы друг против друга, что в конечном итоге подрывает основу для международного сотрудничества.

Иначе говоря, односторонние санкции на основании глобальных актов Магнитского несут большой сопутствующий ущерб, который трудно назвать пропорциональным возможному позитивному эффекту от публичного порицания (*naming and shaming*).

В-третьих, санкции, применяемые на основании глобальных актов Магнитского, носят односторонний характер, не согласуются с нормами, регулирующими юрисдикцию и право международной

---

[852] China responds to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act // Caribbean News Global. 15.07.2020. URL: https://caribbeannewsglobal.com/china-responds-to-global-magnitsky-human-rights-accountability-act/

[853] China responds to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act // Caribbean News Global. 15.07.2020. URL: https://caribbeannewsglobal.com/china-responds-to-global-magnitsky-human-rights-accountability-act/;
Китай ввел ответные санкции против чиновников США // Газета.ru. 14.07.2020. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2020/07/13/n_14666281.shtml

[854] China issues report on U.S. human rights violations in 2023 // State Council Information Office of the People`s Republic of China. 29.05.2024. URL: https://english.www.gov.cn/news/202405/29/content_WS665695eec6d0868f4e8e7986.html

[855] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 118.

ответственности государств, и по этой причине не являются легитимными. Растущее применение подобных санкций демонстрирует возможность произвольных и бездоказательных обвинений, которые предъявляются вне надлежащей правовой процедуры и без соответствующего расследования возможных нарушений. Это, в свою очередь, ставит под вопрос и подвергает эрозии сложившиеся механизмы международного сотрудничества государств, как двусторонние, так и многосторонние, а также способно подрывать текущие расследования предполагаемых нарушений[856].

[856] См.: Старженецкий В.В., Санталова А.С. Глобальные акты Магнитского: инструмент права или геополитики? // Закон. 2024. № 12. С. 119.

Перспективы конфискации российских суверенных активов и активов частных лиц: подходы инициаторов санкций и риски для России

Сергей Гландин

С момента начала СВО в западных странах антироссийскими санкциями были заморожены суверенные активы и активы частных лиц. Впоследствии в Европе периодически начали звучать призывы конфисковать эти активы, передать их на восстановление Украины или на покупку ей вооружений. Однако анализ правовых оснований таких инициатив показал, что конфискация без соразмерной компенсации невозможна. А призывы к ней – лишь спекуляции политиков, поскольку созданные в США и ЕС механизмы либо не применимы из-за потенциального симметричного ответа России, либо плохо реализуемы из-за особенностей законодательства.

Конфискации как правовой институт

В теории государства и права конфискация – это лишение права собственности. Так, в уголовном и административном праве конфискации подлежит орудие совершенного правонарушения. В таком случае она не связана с предоставлением какой-либо компенсации. Например, у пойманного браконьера изымают сети и тротил. В иных случаях собственность может быть конфискована в общественных интересах. Примером может служить конфискация участка земли для строительства многополосного шоссе. В последнем случае конфискация осуществляется в рамках гражданско-правовых отношений и, как следствие, предполагает предоставление компенсации.

В теории гражданского права конфискация требует: 1) наличия соображений общественной пользы как основания; 2) судебного порядка реализации, где у собственника конфискуемого имущества есть весь набор процессуальных и материальных прав; 3) выплаты соразмерной компенсации собственнику согласно отчету независимого оценщика. Такой порядок предусмотрен кодифицированными нормами гражданского кодекса определенной страны, международ-

ным договором, в котором она участвует, или Хартией, регулирующей определенные аспекты деятельности интеграционного объединения. Все иные способы или методы гражданско-правовой конфискации с юридической точки зрения незаконны.

Правовые основания конфискации в Европейском союзе

Европейский союз – интеграционное объединение 27 государств, разделяющих ее ценности. Договор о Европейском союзе (ДЕС), Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) и Хартия ЕС об основных правах (Хартия) являются тремя основополагающими документами ЕС. В то время как ДЕС закрепляет ключевые принципы, на которых строится Союз, ст. 17 Хартии гарантирует право частной собственности и регулирует конфискацию в гражданско-правовом порядке. Кроме того, в соответствии с данным положением никто не может быть лишен своей собственности, кроме как по соображениям общественной пользы в случаях и на условиях, предусмотренных законом, и с выплатой в разумный срок справедливого возмещения за ее утрату.

Данная норма является фундаментальной для европейского правопорядка. Исключений из ее применения для каких-либо политических событий (например, украинский кризис) нет. Изменение данной нормы в интересах Украины или отступление от ее требований юридически невозможно, поэтому рассматривается как невероятный сценарий.

Механизм принятия решений в рамках Общей внешней политики и политики безопасности ДЕС предполагает принятие согласованного решения о конфискации суверенных активов. Однако согласно ст. 296 ДФЕС такой акт должен быть мотивированным, исчерпывающе объяснять причины, предпосылки такого шага, а также содержать набор гарантий и указывать на форму и сроки компенсации при такой конфискации.

Подходы к конфискации в Швейцарии и Великобритании

Из крупных стран Европы, не входящих в состав ЕС, однако в юрисдикции которых также были заморожены российские суверенные активы, следует выделить Швейцарию и Великобританию. Их связывает обязательствами Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Ст. 1 Протокола № 1 Конвенции гарантирует право каждого физического или юридического лица на уважение принадлежащей ему собственности. Согласно второй части этой статьи,

никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Более того, эта статья не умаляет права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами. В этой норме обращают на себя внимание несколько аспектов:

- право собственности гарантировано и уважается;
- исключения из права собственности (включая конфискацию) возможны лишь на условиях, предусмотренных законом или международным правом;
- наличие определенных общих интересов.

Результат общественной дискуссии по вопросу конфискации в Швейцарии и Великобритании

В Швейцарии точка в вопросе конфискации российских активов без предоставления компенсации была поставлена раньше других стран. Федеральный совет Швейцарии официально подтвердил: у страны нет правовых оснований для конфискации замороженных российских активов. В феврале 2023 года он опубликовал результаты анализа, проведенного рабочей группой под руководством Федеральных министерств юстиции и внутренних дел. Эксперты пришли к выводу, что конфискация частных российских активов противоречит Конституции Швейцарии, действующему законодательству и международным обязательствам страны. В частности, безвозмездная экспроприация частной собственности является незаконной по швейцарским законам. При этом в отношении потенциальной конфискации замороженных активов коррупционеров и политически значимых лиц общественная дискуссия продолжается.

Таким образом, на данный момент Швейцария не имеет правовых оснований для конфискации замороженных российских активов, хотя парламент страны продолжает обсуждать возможность создания международно-правовой базы для таких действий, в частности, для передачи замороженных средств Украине. В марте 2024 года Сенат одобрил инициативу, направленную на разработку международного механизма репараций, который позволил бы законно «передавать замороженные активы агрессора пострадавшему государству»[857].

[857] Парламентская инициатива Андрея Герхарда «Международно-правовые основания для репарационных выплат Украине» (на нем. Motion Andrey Gerhard. Völkerrechtliche Grundlagen für Reparationszahlungen an die Ukraine) // Федеральное собрание – Парламент Швейцарии (на нем. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament). URL: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=63830#votum1

Великобритания в рамках общественной дискуссии недавно пришла к аналогичным выводам[858]. Парламентарии выразили опасение, что конфискация суверенных активов России в Великобритании может привести к подрыву доверия к фунту стерлингов и британской финансовой системе. В настоящее время в Великобритании правовые основания для конфискации российских суверенных активов отсутствуют, но они могут быть созданы через решение *G7*, аналогичное *REPO Act* в США, или через новый закон, расширяющий полномочия по конфискации активов. Правительство Великобритании заняло осторожную позицию по вопросу конфискации российских активов, поскольку она не должна противоречить принципу уважения суверенного иммунитета.

Правовой механизм конфискации, созданный в последний год президентства Джо Байдена

Конституция США защищает право собственности, хотя и с определенными ограничениями. В частности, пятая поправка в Конституции запрещает изъятие частной собственности без надлежащей правовой процедуры и справедливой компенсации. Четвертая поправка, в свою очередь, защищает от необоснованных обысков и арестов и предоставляет гарантии справедливого рассмотрения вопроса независимым судом.

15 июля 2023 года с целью создания возможности для использования замороженных или заблокированных суверенных активов России (и при определенных условиях Белоруссии) для помощи Украине, выплате за их счет компенсаций и содействия в восстановлении ее экономики в Конгресс США был внесен соответствующий законопроект. 24 апреля 2024 года вступил в силу закон «О восстановлении экономического процветания и возможностей для Украины»[859]. Согласно преамбуле закона, конфискации по решению президента США могут подвергнуться от 4 до 6 млрд долл. российских суверенных активов, замороженных в американских банках. Однако отметим, что закон закрепил право, а не обязанность президента США применять созданный механизм конфискации. Указанным правом нынешний и бывший президенты до сих пор не воспользовались.

[858] Frozen Russian Assets: Ukraine // UK Parliament URL: https://hansard.parliament.uk/Commons/2025-01-06/debates/7A29F43F-1BAA-4F77-AE79-888303D606BA/details.

[859] H.R.4175 - REPO for Ukrainians Act // U.S. Congress. URL: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4175/text

В качестве ответной меры в России был разработан контрмеханизм – указ Президента № 442 от 23 мая 2024 года[860]. Согласно Указу, в ответ на конфискацию замороженных суверенных активов:

- правообладатель (ЦБ, Минфин или ФНБ) вправе обратиться в суд по месту своего нахождения с заявлением об установлении факта необоснованного лишения имущества или соответствующих прав;
- суд запрашивает у Правительственной комиссии по осуществлению иностранных инвестиций сведения об имуществе и активах США или американских лиц на территории России;
- в случае установления факта суд принимает решение о компенсации ущерба, а заявитель исполняет его за счет обнаруженного Правкомиссией имущества. При этом, в отличие от американского закона, российский подзаконный акт может быть направлен на собственность американских граждан, компаний и банков, а не только на суверенные активы.

Правовой механизм обращения взыскания на доходы от российских суверенных активов в ЕС

12 февраля 2024 года Совет ЕС создал механизм, согласно которому центральные депозитарии ценных бумаг, владеющие на правах номинального держателя активами и / или резервами ЦБ РФ на сумму более 1 млн евро, обязаны учитывать денежные средства по погашенным ценным бумагам, а также доходы от их использования на отдельных счетах[861]. Кроме того, центральные депозитарии ценных бумаг лишились права распоряжаться доходами от использования указанных выше денежных средств[862].

В результате изменений в законодательстве центральные депозитарии ценных бумаг стран ЕС стали обязаны вносить 99,7% чистой

[860] Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2024 № 442 «О специальном порядке компенсации ущерба, причиненного Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки» // Российская газета. 2024 г. № 112.

[861] Council Regulation (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014: Concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. L, 2024/576. 14.02.2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/576/oj/eng

[862] Council Regulation (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014: Concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. L, 2024/576. 14.02.2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/576/oj/eng

прибыли, полученной от использования российских суверенных активов, в виде остатков денежных средств после уплаты национального налога в пользу Украины. Например, в Бельгии такой налог составляет 25%.

Указанные суммы взимаются в пользу ЕС и направляются в Европейский фонд мира (90%) и программы по поддержке Украины (10%). Сами активы продолжают оставаться собственностью РФ. ЕС обосновывает изъятие доходов от активов тем, что они являются доходами центральных депозитариев и поэтому не входят в состав суверенной собственности России.

В рамках договоренностей, достигнутых внутри *G7*, ЕС также разработал схему использования замороженных российских суверенных активов, согласно которой Союз за счет своих средств выделяет Украине макрофинансовый кредит в размере 35 млрд евро. Погашение данного кредита будет осуществляться за счет средств специального механизма кредитного сотрудничества, пополняемого преимущественно за счет непредвиденных доходов от использования российских замороженных активов. С этой целью ЕС будет выделять за счет средств механизма кредитного сотрудничества денежные средства Украине, которые подлежат возврату в пользу ЕС в виде погашения основного долга, процентов и иных затрат на обслуживание кредита.

Международно-правовые соображения против конфискации российских суверенных активов

США и РФ не связывают договорные обязательства о предоставлении гарантирования суверенных иммунитетов государственной собственности на своей территории. В частности, государства не участвуют в Конвенции ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 года (хотя данная Конвенция была подписана российской стороной). Впрочем, Конвенция не набрала 30-ти ратификаций и, как следствие, не вступила в силу.

Приблизительно сопоставимый набор правовой защиты предоставляется внутренним законодательством США. Закон «О суверенных иммунитетах иностранного государства» был принят и вступил в силу в США в 1976 году (в России его аналог появился через 39 лет – в 2015 году[863]).

[863] Федеральный закон от 03.11.2015 № 297-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 251.

Нормы Закона были кодифицированы в 28-м томе Свода законов США. Согласно ему, иностранные государства наделяются двумя видами иммунитетов:

- от юрисдикции судов США, кроме прямо предусмотренных законом исключений («юрисдикционный иммунитет»);
- от обеспечительных мер, наложения ареста и от исполнительного производства, кроме прямо предусмотренных законом исключений («исполнительный иммунитет»).

Главное исключение из обоих видов иммунитетов – если государство претендует на него в рамках своей коммерческой деятельности. Согласно Закону, США предоставляет и гарантирует лишь иммунитеты в своих судах от исков или реализации процессуальных полномочий третьих лиц. Вероятнее всего, это является причиной, почему американский законодатель и установил административный порядок конфискации. Такой порядок хорошо апробирован на блокировках в рамках вводимых санкций – когда титул на замороженное имущество остается у формального собственника и не переходит третьему лицу, а на распоряжение имуществом на основании индивидуального ненормативного правового акта, изданного на базе или в силу закона, лишь накладывается временный запрет. Эффективно оспорить такую заморозку или блокировку в суде невозможно.

Пример из практики

6 мая 2025 года Венгрия обратилась в Суд ЕС с иском об аннулировании решения Комитета Европейского фонда мира от 26 февраля 2025 года об использовании мер помощи в соответствии с условиями, изложенными в Решении Совета ЕС 2024/1471 от 21 мая 2024 года о распределении сумм финансового взноса, уплачиваемого в Европейский фонд мира в соответствии с Решением 2024/1470, касающегося второго транша внереализационных доходов, подлежащих выделению Европейскому фонду мира (ЕФМ) для целей оказания военной поддержки Украины[864].

В обосновании своего иска заявитель ссылался на единственный аргумент о нарушении статьи 31(1) ДЕС в отношении голосования

[864] Иск в деле *Hungary v Council and EPF* поступил в Суд ЕС 6 мая 2025 года и был зарегистрирован за № C-319/25. Однако своим определением 9-я Палата Суда ЕС спустила его в Суд ЕС общей юрисдикции. Там ему присвоен № T-452/25.

в Комитете Европейского фонда мира[865]. Решение о распределении средств должно решаться единогласно с участием всех 27-и стран членов. Приняв оспариваемое решение, Комитет ЕФМ нарушил вышеуказанные положения, поскольку при принятии этого решения он исключил Венгрию по причине того, что она якобы не является «государством-членом, вносящим вклад». В результате были нарушены принцип равенства государств-членов и принцип демократического функционирования ЕС: государство-член было необоснованно и без законных оснований лишено права голоса.

Основные выводы

Таким образом, сформированные с 2014 г. правовые механизмы, регулирующие применение санкций против России, наделяют государства – члены ЕС и их субъектов делового оборота лишь правом замораживать активы, но не конфисковывать их. В силу ст. 17 Хартии ЕС об основных правах, учреждения ЕС в праве принять решение о конфискации только одновременно с решением о выплате компенсации или иного соразмерного встречного предоставления. Иными словами, правовых оснований для конфискации российских суверенных активов на данный момент нет.

Вероятно, Европейский союз, как и Соединенные Штаты, не пойдет на перечеркивание существующих правил уважения к суверенным активам, поскольку такой шаг прогнозируемо приведет не только к ответной реакции, но и к правовым последствиям – снижению суверенных кредитных рейтингов и оттоку иностранных инвесторов. В ЕС избрали удобную тактику раз в несколько месяцев возвращаться к обсуждению вопроса использования замороженных суверенных активов. Результаты таких дискуссий, однако, редко находят воплощение в принимаемых нормативно-правовых актах.

В случае принятия соответствующего решения о конфискации без выплаты соразмерной компенсации у РФ будет право оспорить соответствующее решение в судебном порядке с полным набором процессуальных и материальных прав. В частности, решение по делу «Германия против Италии» (2012) в Международном суде ООН подчеркивает недопустимость лишать суверенных юрисдикционных иммунитетов без согласия государства. В силу международного обы-

[865] Выдержки из иска в деле T-452/25 *Hungary v Council and European Peace Facility* опубликованы 25 августа 2025 года. См.: Case T-452/25: Action brought on 6 May 2025 – Hungary v Council and European Peace Facility // Official Journal of the European Union. 25.08.2025. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62025TN0452

чая и Устава ООН этот иммунитет распространяется на активы государства, независимо от характера претензий частных лиц. Данная обязанность связывает непосредственно государства – члены ЕС независимо от позиции Брюсселя, что является дополнительной гарантией сохранения *status quo* в дискуссии о перспективах конфискации российских суверенных активов.

Компенсация за необоснованное включение в санкционный список ЕС

Анастасия Косякина

В настоящее время Европейский союз все чаще прибегает к практике принятия блокирующих ограничительных мер (заморозка активов, запрет на въезд для физических лиц) по различным основаниям. Как правило, эти меры являются политически мотивированными. В ряде случаев санкции[866] вводятся заведомо необоснованно, в частности в отношении лиц, которые не соответствуют критериям для включения в санкционный список. В связи с этим для лиц, пострадавших от подобных ограничений со стороны ЕС, актуален вопрос – могут ли профильные учреждения ЕС быть привлечены к ответственности?

В практике Суда Европейского союза существует немало примеров исключения лиц из санкционного списка ЕС. В случае успешного снятия санкций в Суде ЕС, Договор о функционировании Европейского союза предусматривает механизм внедоговорной ответственности. Он заключается в том, что лица имеют право привлечь ЕС к внедоговорной ответственности и взыскать с него денежную компенсацию за необоснованное включение лица в список блокирующих санкций.

В настоящей статье будут подробно проанализированы правовые основания для получения компенсации в связи с необоснованным включением в санкционный список ЕС и необходимые условия, которые были выработаны в практике Суда ЕС.

Правовые основания привлечения к ответственности учреждений ЕС

По основаниям возникновения ответственность разделяется на договорную и внедоговорную. Внедоговорная ответственность также называется деликтной, связывая ее с обязательствами вследствие причинения вреда – деликтами.

[866] В настоящей статье под термином «санкции» понимаются ограничительные меры ЕС.

В настоящее время положение о внедоговорной ответственности ЕС закреплено в статье 340(2) Договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС), а именно «в области внедоговорной ответственности Союз в соответствии с общими принципами, являющимися общими для правовых систем государств-членов, должен возмещать убытки, причиненные его учреждениями или сотрудниками при осуществлении своих функций»[867].

Данное положение также содержится в статье 41(3) Хартии Европейского союза об основных правах (далее – Хартия) «каждое лицо имеет право на возмещение Сообществом убытков, причиненных его учреждениями или их служащими при осуществлении своих обязанностей, в соответствии с общими принципами, свойственными правовым системам всех государств-членов»[868].

Следует отметить, что иски о возмещении убытков могут быть инициированы только в связи с действием или бездействием органов и учреждений ЕС[869]. Статья 268 ДФЕС наделяет Суд ЕС исключительной компетенцией рассматривать только иски, основанные на нормативных правовых актах институтов ЕС. Все другие иски о возмещении ущерба подпадают под юрисдикцию национальных судов[870]. Статья 340 ДФЕС конкретно не определяет, кто может предъявлять иски о возмещении ущерба. Напротив, статья 41(3) Хартии указывает, что право на возмещение убытков предоставляется «каждому лицу», то есть любому физическому или юридическому лицу.

Формально именно ЕС в целом должен рассматриваться в качестве ответчика по искам, инициированным в соответствии со статьей 340(2) ДФЕС[871]. Однако уже непосредственно в Суде Европейский союз будет представлен учреждениями и институтами. Иск о возмещении ущерба должен быть подан в течение пяти лет с момента наступления обстоятельства, дающего основание для его предъявления[872].

---

[867] Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C 326. 26.10.2012. Pp. 47–390.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_326_R

[868] Charter of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Union. C 326/391. Pp. 391–407.
URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng

[869] Biondi A., Farley M. Damages and Liability Actions in EU Law. *In:* Schütze R., Tridimas T. (eds.) *Oxford Principles of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018. Vol. 1. Pp. 1040–1063.

[870] Там же.

[871] Там же.

[872] Petrašević T., Krmek M. The Non-Contractual Liability of the EU – Case Study of Šumelj Case. *EU and comparative law issues and challenges.* 2017. Pp. 256–272.

Условия возникновения внедоговорной ответственности ЕС

При установлении внедоговорной ответственности в практике Суда ЕС были выработаны следующие необходимые условия:

- неправомерность действий учреждений ЕС;
- наличие ущерба;
- существование причинно-следственной связи между оспариваемой деятельностью и нанесенным ущербом.

Под неправомерностью действий учреждений ЕС понимается не просто ошибка или формальный недочет учреждения ЕС, а достаточно серьезное нарушение требований верховенства права Евросоюза[873]. Например, в деле иранской компании *Safa Nicu Sepahan* Суд ЕС установил, что Совет ЕС не выполнил лежащую на нем обязанность по статье 296(2) ДФЕС обосновать ограничительные меры, принятые в отношении юридического лица[874].

В контексте второго условия – наличия ущерба – в целях получения компенсации именно истец должен предоставить суду доказательства понесенного им ущерба и количественно оценить его. Размер ущерба должен быть установлен на уровне, обеспечивающем адекватную защиту нарушенного права. Это подразумевает, что потерпевшая сторона должна быть восстановлена в той ситуации, в которой она оказалась бы, если бы незаконное действие не было совершено.

Если ущерб не может быть определен точно, Суд ЕС может оценить его справедливым образом (*ex aequo et bono*). Например, в знаковых «иранских» делах, рассмотренных в Суде ЕС, размер компенсации за необоснованное нахождение в санкционном списке ЕС *ex aequo et bono* составил 50 тыс. евро для юридического лица[875] и 71 тыс. евро для физического лица[876].

Однако в Суде ЕС стандарт доказывания очень высок и это часто приводит к отклонению иска. Как показывает практика, само успешное решение об исключении из санкционного списка может являться формой сатисфакции и восстановления нарушенного права[877].

Наконец, существование причинно-следственной связи между оспариваемой деятельностью и нанесенным ущербом предполагает, что ущерб должен состоять в достаточно прямом следствии противо-

[873] Case T-384/11 Safa Nicu Sepahan v. Council. Judgment of 25 November 2014.

[874] Там же.

[875] Case T-405/15 Fulmen v Council. Judgment of 2 July 2019.

[876] Case T-406/15 Mahmoudian v Council. Judgment of 2 July 2019.

[877] Case T-470/21 Klymenko v Council. Judgment of 1 February 2023.

правного действия или бездействия, совершенного соответствующим учреждением. Если это не так, то одновременное наличие двух других условий будет недостаточным для демонстрации существования противоправного деяния.

Перечисленные выше условия являются кумулятивными, поэтому для того, чтобы учреждения ЕС понесли ответственность, необходимо доказать каждое из них. В случае, если хотя бы одно из них не соблюдается, иск отклоняется полностью, без рассмотрения других условий[878].

Проблемы получения компенсации в связи с необоснованным включением в санкционный список ЕС

Механизм возмещения ущерба, закрепленный в статьях 268 и 340(2) ДФЕС, занимает особое место в системе судебной защиты Евросоюза. Суд ЕС должен обеспечивать полный контроль за законностью всех актов ЕС с учетом основных прав человека, которые являются неотъемлемой частью правопорядка союза[879].

Препятствием для получения денежной компенсации в связи с необоснованным включением в санкционный список ЕС могут стать высокие стандарты доказывания неправомерности действий учреждений союза. Такие действия должны являться серьезным нарушением требований верховенства права ЕС. Кроме того, именно на заявителе лежит бремя доказывания факта наличия ущерба и причинно-следственной связи между оспариваемой деятельностью учреждений ЕС и понесенным ущербом. В случае если одно из условий надлежащим образом не доказано, то иск должен быть отклонен. Как следствие, в практике Суда ЕС относительно немного решений, когда физическим или юридическим лицам удавалось получить денежную компенсацию в связи с необоснованным включением в санкционный список.

В частности, в «иранских» делах санкции признавались необоснованными, поскольку Совет ЕС без какой-либо проверки включал в санкционный список лиц «с целью поддержания международного мира и безопасности». Однако им удалось доказать серьезное нарушение требований верховенства права ЕС, в результате чего они получили денежную компенсацию.

---

[878] Case T-744/22 Tokareva v Council. Judgment of 11 September 2024.

[879] Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission. Judgment of 3 September 2008.

В то же время лицам, необоснованно включенным в санкционный список ЕС по «российским» основаниям, в частности Вячеславу Богуслаеву, Суд ЕС отказал в компенсации по статье 340(2) ДФЕС, поскольку заявитель документально не доказал причиненный ему ущерб[880].

Вместе с тем, это не может быть рассмотрено как негласная поддержка Судом ЕС какого-либо из учреждения ЕС. Совет ЕС будет компенсировать убытки необоснованно включенных в санкционный список лиц, только если Суд ЕС получит достоверные документальные доказательства факта наличия ущерба из-за включения в санкционный список ЕС.

Таким образом, в настоящее время для российских физических и юридических лиц, необоснованно включенных в санкционный список ЕС, актуален механизм получения компенсации, предусмотренный статьей 340(2) ДФЕС. Такие лица могут воспользоваться своим правом и обратиться в Суд ЕС в порядке статьи 268 ДФЕС. Однако истцы должны помнить: чтобы привлечь учреждения ЕС к внедоговорной ответственности, необходимо доказать три условия, первостепенным из которых является условие о неправомерности действий Совета ЕС в форме серьезного нарушения требований верховенства права Евросоюза.

[880] Case T-604/24 Boguslayev v Council. Judgment of 3 September 2025.

Лоббистские механизмы влияния на политику санкций США и ЕС против России

Нина Маханова

Начиная с 2014 года правительства зарубежных стран, в особенности США и ЕС, используют в целях изменения политики России режимы санкций, которые предусматривают как введение адресных ограничений, выражающихся в заморозке активов в их юрисдикции и запрете на въезд определенных российских граждан, так и ограничений, направленных на неограниченный круг лиц – запретов на осуществление некоторых видов сделок, экспорта и импорта товаров и услуг.

По состоянию на конец 2025 года около 2782 юридических и физических лиц были включены в санкционные списки ЕС по основаниям законодательства по санкциям в отношении России, около 7392 лиц – в санкционные списки США[881]. Статистика исключений из санкционных списков при этом не такая большая.

Не смотря на то, что санкционное законодательство США и ЕС предусматривает широкие исключения из своего действия, например, для осуществления гуманитарной деятельности, обеспечения энергетической, экологической и эпидемиологической безопасности, основных потребностей гражданского населения, санкции зарубежных стран нередко становятся преградой для продолжения традиционного делового сотрудничества между предпринимателями разных стран в критически важных сферах – энергетике, авиации и морском деле, финансах, медицине, фармацевтике и химической промышленности.

После 2022 года санкции стали чем-то бóльшим, чем просто инструментом давления зарубежных стран на Россию. Особенности процесса обсуждения, согласования и утверждения санкционного режима против России позволяют использовать лоббирование

[881] Russia Sanctions Dashboard // Castellum.Al. 15.08.2025. URL: https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard

в целях достижения принятия органами власти США и ЕС необходимых решений о снятии санкций, о выдаче разрешения или лицензии на осуществление сделки или определенных юридически значимых действий, корректировке новых «пакетов санкций».

В настоящей статье будет рассмотрено использование современных лоббистских механизмов влияния на санкционную политику зарубежных стран. Под лоббистскими механизмами в данной статье понимаются легальные формы представления интересов частных лиц и компаний в органах власти США и ЕС путем участия в публичных слушаниях, консультациях, коммуникационных кампаниях, подаче административных обращений, подготовке экспертных заключений и иной деятельности, направленной на изменение действующего законодательства зарубежных стран о санкциях против России или принятия определенных решений органами власти зарубежных стран, например об исключении из санкционных списков определенных лиц, о прекращении, приостановлении на определенный срок или изменении соответствующего правового регулирования.

Каналы влияния на принятие решений лоббистами в США

Санкции в США в соответствии с действующим режимом санкций против России, принятом на основании Закона «О международных чрезвычайных экономических полномочиях (*IEEPA*)» и Закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций (*CAATSA*)»[882], вводятся при взаимодействии Госдепа США, Администрации президента США и профильных министерств – Минторга США и Минфина США. Оказание лоббистских услуг в США российским физическим и юридическим лицам по вопросам оспаривания или смягчения действующего режима санкций не запрещено в соответствии с действующим законодательством[883].

[882] Режим санкций США против России действует на основании принятых в соответствии с вышеупомянутыми законами: Указом Президента США № 14024 от 15 апреля 2021 года, Указом Президента США № 13662 от 20 марта 2014 года, Указом Президента США № 14071 от 6 апреля 2022 года и некоторыми другими, составляющими программу *Russian Harmful Foreign Activities Sanctions (31 CFR Part 587)* и *Ukraine-/Russia-related Sanctions (31 CFR Part 589)*, а также положениями Правил администрирования экспорта в США *(Export Administration Regulations) (15 CFR Parts 730-774)*

[883] 31 CFR 589.506: Provision of Certain Legal Services Authorized // Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury.
URL: https://www.ecfr.gov/current/title-31/section-589.506;
31 CFR 587.506: Provision of Certain Legal Services // Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury.
URL: https://www.ecfr.gov/current/title-31/section-587.506

Воздействие на профильные ведомства США происходит путем подачи административного заявления в уполномоченный орган власти США, коммуникационных кампаний и консультаций профессиональных лоббистов и юристов с ответственными должностными лицами, подготовки экспертных юридических заключений для разъяснения санкционному регулятору экономических и правовых вопросов. Результатом эффективного взаимодействия лоббиста с санкционным регулятором США является заключение соглашения с публичным органом власти США об исключении из санкционного списка субъекта, к которому применяются ограничения, или принятие уполномоченным органом власти США лицензии на определенный срок, позволяющей осуществлять запрещенную режимом санкций деятельность.

Профессиональные лоббисты в США, зарегистрированные в соответствии с положениями Закона «О раскрытии лоббистской деятельности» (*Lobbying Disclosure Act 1995*)[884] могут также участвовать в рабочих заседаниях и комитетах органов власти США, представлять им свои экспертные заключения, меморандумы, обращения от имени бизнеса и ассоциаций, а также готовить комментарии на нормативно-правовые акты федеральных агентств США в рамках процедуры "*notice and comment*" (например, *OFAC*, *BIS*, *FinCen*)[885]. Участие в перечисленных мероприятиях позволяет лоббистам в США «легальным способом» влиять на ужесточение или послабление санкционных ограничений, а также добиваться удобных для бизнес-сообщества толкований правовых норм (например, в рамках *frequently asked questions* или *guidances*).

Каналы влияния на принятие решений лоббистами в ЕС

Нормативно-правовые акты Европейского союза о санкциях принимаются под руководством Совета ЕС по предложению Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности или государств – членов ЕС в целях исполнения целей Общей внеш-

[884] Public Law 104–65, 104th Congress. Lobbying Disclosure Act of 1995 // U.S. Congress. 19.12.1995. URL: https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf

[885] Процедура "*notice and comment*" предполагает предварительную публикацию федеральными ведомствами США в Федеральном реестре США (*Federal Register, OFR*) поправок к действующему законодательству для получения мнения общественности на их счет до их принятия. После получения комментариев, экспертных мнений от общественности такие нормы могут быть скорректированы со стороны федеральных ведомств США. См.: 5 U.S.C. § 553: Rule Making // U.S. Government Publishing Office. 1966. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2016-title5/html/USCODE-2016-title5-partI-chap5-subchapII-sec553.htm

ней политики и политики безопасности ЕС, а также положений Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС[886]. При подготовке проекта нового «пакета санкций» Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности взаимодействует с Еврокомиссией – главным союзным исполнительным органом власти[887].

Особым каналом влияния на санкционную политику Евросоюза являются постоянные представительства государств-членов при Совете ЕС, которые участвуют в рабочих группах Совета ЕС и формируют позицию государства по каждой поправке к санкционному законодательству. Через эти каналы продвигаются предложения об изменении санкционных списков ЕС, поправки к нормативно-правовым актам Совета ЕС о санкциях, например исключения из запретов для национальных компаний, формулировки в преамбулах и обоснованиях, влияющие на интерпретацию режима санкций.

В виду того, что решения в Совете ЕС по вопросу принятия или продления санкций решаются единогласно в соответствии со статьей 31 Договора о ЕС[888], государствами-членами активно используется право вето для удержания Совета ЕС от принятия или отмены санкций. Использование государством – членом Евросоюза своего права вето в Совете ЕС нередко становится средством продвижения интересов частных лиц, связанных со снятием санкций или о «блокировании» принятия новых ограничений в рамках нового «пакета санкций»[889].

В силу положения статьи 5n Регламента Совета 833/2014 «О принятии ограничительных мер в связи с деятельностью России по дестабилизации ситуации на территории Украины» лоббистская деятельность в ЕС относится к услугам по связям с общественностью и запрещена для предоставления европейскими гражданами и компаниями не только органам власти России и государственным предприятиям

---

[886] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C 326. 26.10.2012.
URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

[887] How the EU adopts and reviews sanctions // European Council. 12.04.2024.
URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/

[888] Consolidated version of the Treaty on European Union. Art. 31 // Official Journal of the European Union. C 202/1. 07.06.2016.
URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj

[889] EU Countries Back Extension of Sanctions on Russian Tycoons // Bloomberg. 13.03.2025.
URL: https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-03-13/eu-poised-to-back-extension-of-sanctions-on-russian-tycoons;
Several EU countries reject proposal on new visa restrictions for Russians // TASS. 16.09.2025.
URL: https://tass.com/world/2017189

(или предприятиям с государственным участием), но и российским частным компаниям[890]. В отношении российских физических лиц запрет не распространяется. В виду этого, оказание лоббистских услуг напрямую компании – фигуранту санкционного списка ЕС невозможно, однако в том случае, если лоббистские услуги связаны с процессом оспаривания решений Совета ЕС о введении санкций, их предоставление разрешено в отношении российских юридических лиц.

Стоит также отметить, что предоставление лоббистских услуг как «проведение встреч, коммуникационных кампаний в органах власти ЕС и органах власти государств – членов ЕС, подготовка экспертных позиций для предоставления должностным лицам ЕС» будут запрещены для оказания в пользу российских юридических лиц в соответствии с действующим законодательством о санкциях Евросоюза[891]. В этой связи осуществление полноценных лоббистских услуг в отношении российских компаний европейскими профессиональными лоббистами запрещено. Однако в целях изменения нормативно-правовых актов Совета ЕС о санкциях, услуги такого характера могут быть оказаны в пользу европейской компании, заинтересованной в продолжении бизнеса с российской санкционированной компанией.

Ниже будут рассмотрены известные успешные кейсы применения «лоббистских механизмов» в коммуникации с санкционными регуляторами США и ЕС в вопросах смягчения или прекращения действия ограничений.

Снятие санкций как результат сделки с санкционным регулятором: кейс компаний *En+*, Русал и ЕвроСибЭнерго

6 апреля 2018 года в соответствии с Указом Президента США № 13661 от 16 марта 2014 года и № 13662 от 20 марта 2014 года в список блокирующих санкций США (*SDN*) был включен российский бизнесмен Олег Дерипаска и его ключевые активы: *UC Rusal plc* (с 2020 года – МКПАО «ОК РУСАЛ»), *En+ Group plc* (с 2019 года – МКПАО «ЭН+ ГРУП») и АО «ЕвроСибЭнерго». Однако в январе 2019 года Минфин США объявил об исключении из *SDN* вышеу-

[890] Consolidated FAQs on the Implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No. 269/2014. Part 8: Provision of Services. P. 355 // European Commission. 22.06.2022. URL: https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=faqs-sanctions-russia-consolidated_en.pdf

[891] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine. Art. 5n(2a) // Official Journal of the European Union. L 229. 31.07.2014.
URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/833/2025-07-20

помянутых компаний[892]. Скорость принятия решения санкционного регулятора США связана с началом реализации лоббистского проекта при поддержке бывшего министра энергетики и изменения климата Великобритании, занимавшего на тот момент пост независимого главы совета директоров *En+ Group plc*, Грегори Баркера. Лоббистам удалось добиться заключения соглашения с *OFAC* (*terms of removal*) об исключении компании *En+ Group plc* и аффилированных с ней *UC Rusal plc* и АО «ЕвроСибЭнерго», в средствах массовой информации стратегия по исключению компаний, связанных с Олегом Дерипаской, получила название «план Баркера»[893].

В рамках реализации «плана Баркера» (коммуникация с санкционным регулятором началась сразу с момента включения компаний в *SDN-List)* уже к концу 2018 года были согласованы условия исключения из санкционного списка:

1) снижения доли владения Олега Дерипаски в санкционированных компаниях с 70% до 44,95% в *En+ Group plc* (*UC Rusal plc* и АО «ЕвроСибЭнерго» аффилированы с *En+ Group plc* и входят в ее структуру);

2) передача прав Олега Дерипаски на голосование в общем собрании акционеров *En+ Group plc*;

3) создание в *En+ Group plc* нового совета директоров с большинством независимых директоров, не связанных с российским бизнесменом; и некоторые другие.

В декабре 2018 года Президент США в порядке статьи 216 *CAATSA*[894] представил перед Конгрессом США уведомление об исключении компаний из *SDN* в результате заключения *terms of removal*[895]. Основным аргументом для согласования исключения из списка блокирующих санкций Конгрессом США стала ключевая роль бизнеса на международном рынке алюминия. На момент 2018 года компания *UC Rusal plc*, входящая в группу компаний *En+* являлась одним из ключевых экспортеров первичного алюминия на зарубежные рынки, на компанию приходилось около 24% от мирового экспорта в год. В группу компаний входили заводы по переработке сырья

[892] OFAC Delists En+, Rusal, and EuroSibEnergo // U.S. Department of the Treasury. 27.01.2019. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm592

[893] «План Баркера» для Дерипаски // BFM.ru. 25.07.2018. URL: https://www.bfm.ru/news/390725

[894] Для отмены санкций, принятых на основании Указов Президента США № 13661 и 13662, требуется получение согласия Конгресса США в порядке статьи 216 *CAATSA*.

[895] Notification to Congress Regarding the Termination of Sanctions Imposed on En+ Group plc, UC Rusal plc, and JSC EuroSibEnergo // U.S. Department of the Treasury. 19.12.2018. URL: https://ofac.treasury.gov/system/files/126/20181219_notification_removal.pdf

в странах ЕС. Введение санкций США против компаний могло привести к нехватке на международном рынке алюминия, в связи с нежеланием зарубежных контрагентов работать с российскими санкционированными структурами, и существенному росту цен на сырье, производимое нероссийскими компаниями[896]. Выручка *UC Rusal plc* после введения санкций упала на 500 млн долл. во втором квартале 2018 года (в сравнении с 1-м кварталом того же года).

Несмотря на попытки со стороны конгрессменов США выступить против согласования *terms of removal* по инициативе сенатора Чака Шумера, подготовившего Совместную резолюцию Палаты представителей и Сената США[897], исключение из *SDN* было согласовано Конгрессом США и 27 января 2019 года было реализовано со стороны *OFAC*.

Снятие санкций как результат коммуникации с санкционным регулятором с привлечением помощи органов власти: кейс *Mitsui O.S.K. Lines*

18 июля 2025 года Совет ЕС исключил из списка морских судов, связанных с российским «теневым флотом» три СПГ-танкера, принадлежащих японской компании *Mitsui O.S.K. Lines* – *North Moon*, *North Ocean* и *North Light*[898]. Основанием включения в санкционный список в рамках 17-го пакета санкций ЕС послужила деятельность танкеров в энергетическом секторе России – они предположительно использовались для перевозки энергоресурсов, производимых «в рамках интегрированного проекта по добыче, сжижению и поставкам природного газа «Ямал СПГ» и были введены в эксплуатацию только в мае 2025 года. В отношении морских судов в соответствии со статьей 3s Регламента 833/2014 действовал ряд запретов и ограничений, в том числе запрет на доступ в порты и шлюзы ЕС, услуги по обслуживанию и ремонту европейскими компаниями, что препятствовало эксплуатации морских судов по их назначе-

[896] Европейские алюминиевые промышленники попросили ЕС не вводить санкции против UC Rusal // Forbes. 15.07.2023. URL: https://www.forbes.ru/biznes/492899-evropejskie-aluminievye-promyslenniki-poprosili-es-ne-vvodit-sankcii-protiv-uc-rusal

[897] S.J.Res.2: A Joint Resolution Disapproving the President's Proposal to Take an Action Relating to the Application of Certain Sanctions with Respect to the Russian Federation // U.S. Congress. 16.01.2019.
URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/2

[898] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014: Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine, Annex XLII (List of Vessels Referred to in Article 3s) // Official Journal of the European Union. L 229. 31.07.2014. P. 1.
URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014R0833-20250720

нию. Однако компания *Mitsui O.S.K. Lines* с помощью лоббистского ресурса в короткие сроки обратилась за помощью в Правительство Японии и при поддержке властей достигла договоренностей об исключении из санкционного списка танкеров с властями ЕС. Условием исключения из санкционного списка выступило требование о прекращении использования танкеров для перевозки СПГ как в проекте «Ямал СПГ», так и любых других российских проектах[899].

Коммуникация с санкционным регулятором для получения исключения из действующего режима санкций

Венесуэла традиционно считалась одним из крупнейших экспортеров в США нефти и продуктов ее переработки. С ухудшением взаимоотношений между странами и введением в январе 2019 года блокирующих санкций против Государственной нефтегазовой компании Венесуэлы (*PDVSA*) на основании Указа Президента США № 13850 некоторые крупные энергетические американские компании – *Chevron*, *Baker Hughes*, *Weatherford International* и *Schlumberger Limited* оказались отрезаны от одного из основных источников экспорта[900]. Вопрос поставок нефти и нефтепродуктов из Венесуэлы стал критическим для бизнеса упомянутых компаний и энергетической безопасности региона.

Использование лоббистского ресурса для коммуникации с уполномоченными органами власти США позволило американским компаниям, работавшим в Венесуэле, получить генеральную лицензию № 8, которая регулярно продлялась с конца июля 2019 года до 9 мая 2025 года[901]. Лицензия позволяла осуществлять компаниям ограниченную деятельность по действующим контрактам для постепенного прекращения компаниями бизнеса на территории Венесуэлы[902].

---

[899] Mitsui OSK Seeks Japan's Help as EU Sanctions LNG Tankers // gCaptain. 27.05.2025. URL: https://gcaptain.com/mitsui-osk-seeks-japans-help-as-eu-sanctions-lng-tankers/

[900] Executive Order 13850 of November 1, 2018: Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela // Federal Register. 01.11.2018. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela

[901] Прекращение продления генеральной лицензии в отношении американских компаний, осуществлявших деятельность в Венесуэле, связано с ужесточением политики действующего Президента США Дональда Трампа в отношении этого государства

[902] OFAC General License No. 80: Authorizing Transactions Involving Petróleos de Venezuela, S.A. (PdVSA) Necessary for the Limited Maintenance of Essential Operations in Venezuela or the Wind Down of Operations in Venezuela for Certain Entities // U.S. Department of the Treasury. 07.11.2024. URL: https://ofac.treasury.gov/media/933581/download?inline

Американской компании *Chevron*, имеющей действующее совместное предприятие с *PDVSA*, удалось при поддержке лоббистов 26 ноября 2022 года получить персональную генеральную лицензию *OFAC* № 41, позволяющую продолжить на территории Венесуэлы добычу и разработку нефти и нефтепродуктов через совместное предприятие *Chevron JV* и экспорт их на территорию США после предварительной продажи в пользу *Chevron*[903]. Лицензия в отношении *Chevron* продлевалась два раза в марте 2025 года и прекратила свое действие 27 мая 2025 года. В зарубежных средствах массовой информации отмечают, что действие лицензии *Chevron* было продлено *OFAC* в конце мая 2025 года, но в более ограниченном объеме[904].

***

Представленные кейсы демонстрируют, что в сфере санкционного регулирования лоббизм может выступать одним из наиболее эффективных средств достижения целей снятия или смягчения введенных ограничений. Однако ввиду сложности организации процесса коммуникаций с зарубежными органами власти, нежеланием контрагентами из США и ЕС в некоторых случаях «оказать поддержку» санкционированным компаниям и дороговизны услуг лоббистов за рубежом, лоббистские услуги используются редко и в основном в тех случаях, когда отсутствие положительного решения грозит колоссальными убытками для бизнеса, а также наступлением негативных последствий для широкого круга лиц или международного рынка в целом.

Стоит отметить рост спроса на услуги лоббистов в 2024–2025 годах в связи с невозможностью достижения эффективных результатов при коммуникации с органами власти государств – инициаторов введения санкций в рамках традиционной регламентированной правовой процедуры[905].

---

[903] General License No. 41. Authorizing Certain Transactions Related to Chevron Corporation's Joint Ventures in Venezuela // U.S. Department of the Treasury. 26.11.2022. URL: https://ofac.treasury.gov/media/929531/download?inline

[904] Chevron granted restricted US license to operate in Venezuela, sources say // Reuters. 31.07.2025. URL: https://www.reuters.com/business/energy/chevron-granted-restricted-us-license-operate-venezuela-sources-say-2025-07-30/;
Chevron Receives Opaque Authorization to Conduct Limited Operations Inside Venezuela // Venezuelanalysis. 29.05.2025. URL: https://venezuelanalysis.com/news/chevron-receives-opaque-authorization-to-conduct-limited-operations-inside-venezuela/

[905] A new Washington influence industry is making millions from sanctions // The Washington Post. 24.10.2024. URL: https://www.washingtonpost.com/business/interactive/2024/us-sanctions-lobbying-money-washington-lebanon-venezuela/

В то же время лоббизм в сфере санкций – не попытка договориться с государственными органами зарубежных стран об их «легальном обходе» или о единых исключениях для бизнеса, выделившего ресурсы на организацию коммуникации с иностранными должностными лицами, а инструмент, позволяющий найти баланс между целями санкционной политики и защитой экономических интересов в условиях соблюдения действующего законодательства.

РАЗДЕЛ 6. САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ТРЕТЬИХ ГОСУДАРСТВ И ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Становление антисанкционного альянса[906]

Дмитрий Кику

Опыт России в эффективном противодействии в течение последних 11 лет беспрецедентным по масштабам и охвату западным односторонним принудительным мерам (далее – ОПМ) вызывает пристальный интерес дружественных государств, в том числе также находящихся под рестрикциями.

Так, негативный эффект от западных санкций против России был преодолен за счет обеспечения бюджетной устойчивости, проведения ответственной денежно-кредитной политики, низкого уровня государственного долга, кропотливой работы по выстраиванию финансовой инфраструктуры, которая обеспечивает бесперебойность осуществления платежей как внутри страны, так и за рубежом.

В качестве реакции на произошедшее в 2022 году «санкционное цунами» Правительство Российской Федерации и Банк России приняли необходимые меры, позволившие стабилизировать пассивную базу банковской системы, укрепить платежный баланс и курс рубля, обеспечить эффективную работу финансовых организаций. Были введены ограничения на движение капитала, которые снизили давление по платежному балансу. Стабилизация финансовых рынков создала фундамент для структурной перестройки экономики.

Межгосударственное антисанкционное взаимодействие

На межгосударственном уровне Россия последовательно формирует «антисанкционную» нормативно-правовую базу с иностранными партнерами, с тем чтобы, во-первых, юридически закрепить

[906] Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 04.12.2025. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/stanovlenie-antisanktsionnogo-alyansa/

перечень совместных действий по противостоянию односторонним санкциям. И во-вторых, подготовить условия для разработки и принятия международного юридически обязывающего акта, направленного на совместное противодействие ОПМ.

Одним из первых двусторонних документов в этой сфере стала подписанная в Москве 5 декабря 2023 года Декларация Российской Федерации и Исламской Республики Иран о путях и средствах противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий односторонних принудительных мер[907]. Как отметил министр иностранных дел России Сергей Лавров, «это стало важным шагом в наращивании координации усилий членов мирового сообщества по преодолению незаконных санкций, которые США и их союзники сделали заменой дипломатии»[908].

В числе ключевых принципов в документе, в частности, отмечается, что принятие каким-либо государством ОПМ является незаконным, противоречит Уставу ООН и нормам международного права, а также повлечет за собой международную ответственность.

Односторонние принудительные меры, в том числе экстерриториального характера, осуществляемые третьим государством, группой или объединением государств в нарушение Устава ООН и норм международного права, не должны ни признаваться, ни приниматься.

В случае экономического или финансового ущерба, понесенного в результате принятия ОПМ, государство, которое своими действиями или экстерриториальным применением своих национальных законов причинило такие убытки затронутому государству, частным и юридическим лицам, несет основную ответственность за компенсацию и возмещение ущерба.

В декларации особо подчеркивается, что государствам следует разработать «дорожную карту» для уменьшения зависимости международной торговли от национальных валют, которые могут использоваться как инструмент осуществления ОПМ или как средство сохранения денежной гегемонии конкретного государства в мировой экономике.

---

[907] Декларация Российской Федерации и Исламской Республики Иран о путях и средствах противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий односторонних принудительных мер // МИД России. 05.12.2023.
URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1919257/

[908] Вступительное слово Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в ходе встречи с Министром иностранных дел Исламской Республики Иран Х. Амирабдоллахианом, Москва, 5 декабря 2023 года // МИД России.
URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1919182/

Показательной в части реализации российско-иранских договоренностей стала оценка президентом России Владимиром Путиным 17 января 2025 года по итогам переговоров с президентом Ирана Масудом Пезешкианом того, что уже в 2024 году доля транзакций в российских рублях и иранских риалах превысила 95 процентов от всех двусторонних торговых операций. «Характерно, что наши страны практически полностью перешли на национальные валюты во взаиморасчетах, стремятся выстраивать устойчивые каналы кредитно-банковского взаимодействия, работают над сопряжением национальных платежных систем», – отметил Путин[909].

Помимо Ирана, антисанкционные декларации подписаны с Белоруссией[910], Зимбабве[911], Кубой[912] и Никарагуа[913]. Отдельного внимания заслуживает Меморандум о взаимопонимании между Российской Федерацией и Боливарианской Республикой Венесуэла о сотрудничестве в противодействии односторонним принудительным мерам от 25 июня 2024 года[914]. Работа по его применению будет осуществляться в рамках совместной рабочей группы. Меморандумом предусмотрена разработка международного юридически обязывающего акта, направленного на совместное противодействие ОПМ. Среди основных направлений:

- продвижение и распространение информации, связанной с ОПМ, в том числе путем публикации документов, инфор-

[909] Пресс-конференция по итогам российско-иранских переговоров // Президент России. 17.01.2025. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/76126

[910] Декларация Российской Федерации и Республики Беларусь о повышении роли международного права и о руководящих принципах, касающихся квалификации односторонних принудительных мер в качестве противоправных, а также путей и средств противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий таких мер // МИД России. 28.11.2024. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/aktual_nyye_voprosy_mezhdunarodnogo_prava_pozitsiya_rossii/1984186/

[911] Декларация Российской Федерации и Республики Зимбабве о путях и средствах противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий односторонних принудительных мер // МИД России. 10.03.2025. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/aktual_nyye_voprosy_mezhdunarodnogo_prava_pozitsiya_rossii/2002340/

[912] Декларация Российской Федерации и Республики Куба о путях и средствах противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий односторонних принудительных мер // МИД России. 23.05.2025. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/aktual_nyye_voprosy_mezhdunarodnogo_prava_pozitsiya_rossii/2018817/

[913] Декларация Российской Федерации и Республики Никарагуа о путях и средствах противодействия, смягчения и компенсирования негативных последствий односторонних принудительных мер // МИД России. 23.04.2024. URL: https://mid.ru/en/maps/ni/1945916/?lang=ru&COUNTRY_CODE=ni

[914] Меморандум о взаимопонимании между Российской Федерацией и Боливарианской Республикой Венесуэла о сотрудничестве в противодействии односторонним принудительным мерам // МИД России. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/aktual_nyye_voprosy_mezhdunarodnogo_prava_pozitsiya_rossii/1959237/

мационных материалов и бюллетеней в специализированных журналах, а также организация форумов, семинаров, конференций и совместных выступлений на национальном и международном уровнях;

- обмен опытом, передовыми практиками по противодействию ОПМ, разработка совместных стратегий для смягчения их последствий, выработка скоординированной позиции по вопросам противодействия ОПМ на международных площадках;
- поощрение участия экспертов в таких мероприятиях, как конгрессы, конференции, форумы, мастер-классы, курсы и семинары, с целью более глубокого изучения негативных последствий применения ОПМ и создаваемых ими вызовов.

В части «антисанкционного» сотрудничества России с КНДР следует отметить Статью 16 Договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве, вступившего в силу 4 декабря 2024 года[915]. В документе подчеркивается, что, в случае если в отношении одной из сторон вводятся ОПМ любой третьей стороной, обе страны предпринимают практические усилия для снижения рисков, устранения или минимизации прямого и косвенного воздействия таких мер на взаимные экономические связи, физических или юридических лиц сторон или их собственность.

Россия и КНДР также предпринимают шаги по ограничению распространения информации, которая может быть использована третьими странами для введения и эскалации санкционных мер.

Антисанкционная работа в рамках международных организаций

Такие международные объединения с участием России, как БРИКС, на уровне глав государств и правительств стран-участниц неизменно выступают с осуждением односторонних санкций, тем самым демонстрируя поддержку «антисанкционному» альянсу. В принятой в Рио-де-Жанейро 6 июля 2025 года по итогам XVII саммита БРИКС декларации осуждается введение ОПМ, имеющих далеко идущие негативные последствия для прав человека, включая права на развитие, здоровье и продовольственную безопасность, всего населения подвергшихся этим мерам государств, непропорционально затрагивая бедные слои населения и людей,

[915] Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой // МИД России. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/62546/

находящихся в уязвимом положении, углубляя «цифровой разрыв» и усугубляя экологические проблемы[916].

Особо подчеркивается, что государства БРИКС не вводят и не поддерживают санкции, не одобренные Советом Безопасности ООН и противоречащие международному праву, тем самым исключая возможность соблюдения западных «вторичных» санкций.

Генеральная Ассамблея ООН на основе волеизъявления широкой коалиции государств на регулярной основе принимает решения с осуждением ОПМ. В резолюции «Права человека и односторонние принудительные меры» Генеральная Ассамблея ООН призывает все государства прекратить принятие или осуществление любых не соответствующих международному праву, международному гуманитарному праву, Уставу ООН и нормам и принципам, регулирующим мирные отношения между государствами, односторонних мер, в частности мер принудительного характера, со всеми вытекающими из них экстерриториальными последствиями, которые создают препятствия для торговых отношений между государствами, препятствуя тем самым полному осуществлению прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах по правам человека, в частности права людей и народов на развитие[917].

В резолюции «Односторонние экономические меры как средство политического и экономического принуждения развивающихся стран» содержится настоятельный призыв к международному сообществу принять срочные и эффективные меры, с тем чтобы положить конец практике применения односторонних экономических, финансовых или торговых мер, которые не санкционированы соответствующими органами ООН, несовместимы с принципами международного права или положениями Устава ООН или которые противоречат основным принципам многосторонней торговой системы и затрагивают, среди прочего, но не исключительно, развивающиеся страны[918]. Звучит призыв к международному сообществу осудить и отвергнуть такие меры как средство политического и экономиче-

[916] Декларация Рио-де-Жанейро. Укрепление сотрудничества Глобального Юга для более инклюзивного и устойчивого управления // Президент России. 06.07.2025. URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/gvTArkWauqwuryk9xzLt3HuuI7EBmqrC.pdf

[917] Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей от 17 декабря 2024 года № 79/167 «Права человека и односторонние принудительные меры» // ООН. 19.12.2024. URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/413/36/pdf/n2441336.pdf

[918] Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей от 19 декабря 2023 года № 78/135 «Односторонние экономические меры как средство политического и экономического принуждения развивающихся стран» // ООН. 21.12.2023. URL: https://docs.un.org/ru/A/RES/78/135

ского принуждения развивающихся стран, создающего препятствия для полного достижения экономического и социального развития.

Очевидно, что процесс формирования «антисанкционного» альянса не просто является техническим ответом на односторонние ограничения, но и несет в себе разрушительный заряд для так называемого порядка, основанного на западных правилах. Все больше государств, в том числе не находящихся под санкциями, осознают пагубность принудительных мер, включая «вторичные» в отношении их граждан и компаний.

Разумеется, на сегодняшний день назрела необходимость разработки международного юридически обязывающего акта, направленного на совместное противодействие односторонним ограничениям. Вполне логичной стала бы поддержка будущего документа Генеральной Ассамблеей ООН, где, как показывает практика, ключевые антисанкционные решения получают широкую поддержку.

США – КНР: политика санкций и контрсанкций[919]

Иван Тимофеев

Введение

Экономические санкции используются США в отношении Китая с момента образования Китайской Народной Республики (КНР) в 1949 г. Их применение эволюционировало от масштабных ограничительных мер к постепенному сокращению в 1970-х – 2000-х гг. и столь же постепенному наращиванию в конце второго десятилетия XXI в. Применение санкций само по себе закономерно с учетом того, что Китай является крупной державой и соперником США. Однако в исследовательской литературе наметился ряд пробелов.

Существующие работы при всей их содержательности концентрируются в большей степени на текущих тенденциях[920], тогда как исследования с глубокой исторической перспективой[921] находятся в явном меньшинстве.

Богатство теоретической литературы на больших массивах количественных данных лишь отчасти объясняло китайский слу-

---

[919] Впервые опубликовано в журнале «Вестник Российского университета дружбы народов» 02.10.2025 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 538-552.
URL: https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/46269/25479)

[920] См. Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 539.

[921] Lampton D.M. *Living U.S. – China Relations*. London: Rowman & Littlefield Publishers, 2024;
Зуенко И.Ю. Американские санкции в отношении Китая: Опыт 1990–2010-х годов // Россия и Америка в XXI веке. 2022. № 6. С. 15;
Chen X. J. China and the US Trade Embargo, 1950–1972. *American Journal of Chinese Studies*. 2006. Vol. 13. N 2. Pp. 169-186.

чай. Как ранние, так и более поздние работы[922] выявляли причины успеха или неудачи санкций с точки зрения принуждения страны-мишени к смене своего политического курса. Китай вполне соответствовал одному из выводов о том, что подавляющее большинство санкций не приводит к смене политического курса страны – объекта санкций[923], а также о том, что страны – союзницы США охотнее меняют свой курс под влиянием санкций, нежели страны-соперницы[924]. Казус Китая также подтверждал вывод о том, что способность страны-мишени адаптироваться к санкциям подрывает эффективность ограничительных мер. Вместе с тем такие исследования не раскрывали феномен низкой скорости эскалации и деэскалации санкций в американо-китайских отношениях. Недостаточно раскрыта и тема политики КНР в области адаптации к санкциям.

Заполнение указанных пробелов является целью данного исследования, проблематика которого определяется следующими вопросами:

Каковы ключевые направления политики санкций США против Китая?

Как именно Пекин адаптируется к санкциям и в чем суть новой китайской политики санкций?

Почему Вашингтон избегает быстрой эскалации на современном этапе и почему столь же медленной была деэскалация ограничительных мер в прошлом?

В научной литературе под санкциями обычно понимаются односторонние ограничительные меры в области финансов, торговли, транспортного сообщения и иных сфер, которые используются страной-инициатором или группой таких стран в отношении страны-мишени, группы таких стран, отдельных лиц или организаций[925]. Основной целью санкций является принуждение страны-объекта к смене своего курса во внешней или внутренней политике, однако к числу целей можно отнести и сдерживание развития страны-

[922] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition.* Peterson Institute for International Economics, 2009;
Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98;
Syropoulos C. et al. The Global Sanctions Data Base – Release 3: COVID-19, Russia, and Multilateral Sanctions. *Review of International Economics*. 2024. Vol. 32. N 1. Pp. 12-48.

[923] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.

[924] Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

[925] Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // Международная аналитика. 2023. Т. 14. N 1. С. 22–36.

мишени, а также использование санкций для направления политических сигналов[926].

Ключевой тезис исследования состоит в том, что политика санкций США в отношении КНР определяется задачей отправки политических сигналов и задачами сдерживания, тогда как задачи влияния на политический курс КНР играют второстепенную роль. Использование санкций как сигнального инструмента может объяснять, почему деэскалация и эскалация санкций носит столь медленный и осторожный характер. Резкие шаги по наращиванию или отмене санкций избыточны для политического сигнализирования, тогда как умеренные шаги вполне пригодны для такой функции. Применение санкций как инструмента сдерживания Китая в области высоких технологий и производств двойного назначения приводит к активизации политики Пекина по разработке собственных ограничительных мер, в том числе для балансирования мер сдерживания со стороны США. Случай Китая отклоняется от сложившейся в литературе теоретической посылки о том, что смена политического курса является ключевым мерилом эффективности санкций. Они могут оставаться функциональными даже в том случае, если данная задача не решается или решается частично. Сигнализирование и сдерживание вполне могут компенсировать провалы в области принуждения страны-мишени к изменению своей внешней или внутренней политики.

Методологически исследование опирается на анализ официальных документов США и КНР, в их числе – исполнительные указы президента США, федеральные законы и подзаконные акты США, материалы расследований властей США, материалы Исследовательской службы Конгресса США, отчеты американских «фабрик мысли», изучающих практическую сторону применения ограничительных мер, а также китайское законодательство в области политики санкций.

Санкции США: от сдерживания к сотрудничеству

Как уже отмечалось, санкции являются инструментом сдерживания Китая со стороны США с момента образования КНР. В 1949 г. президент Г. Трумен ввел первые ограничения против Китая, которые в декабре 1950 г. переросли в торговое эмбарго на фоне Корейской войны. Министерство финансов США запретило любые

[926] Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. *In:* Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds.) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38–59.

финансовые транзакции, связанные с КНР и Корейской Народно-Демократической Республикой (КНДР). В 1951 г. Китай был лишен статуса преференциального торгового партнера наряду с другими враждебными США странами. В 1955 г. был зафиксирован запрет на экспорт и импорт вооружений, в 1962 г. – на доступ к программам помощи США, а в 1964 г. – на операции экспортно-импортного банка США. После появления в 1965 г. классификации стран по степени строгости экспортного контроля Китай был внесен в группу *Z*[927], подразумевающую наиболее жесткие ограничения. Ситуация стала меняться в 1969 г. на фоне постепенного восстановления контактов между США и КНР[928] и кризиса в отношениях Китая и СССР. В 1971 г. на фоне визита президента США Р. Никсона в Китай началось медленное снижение санкционного давления. Были сняты ограничения на валютные операции с КНР, смягчен визовый режим, внесены изменения в лицензирование сделок по китайским товарам, а также введено разрешение на экспорт в Китай зерна и нестратегических товаров. В 1972 г. Китай был переведен в более мягкий режим экспортного контроля – в группу *Y*[929].

Президент Дж. Картер продолжил линию своего предшественника на нормализацию отношений с КНР. В 1979 г. было подписано торговое соглашение между двумя странами. В 1980 г. были разморожены активы КНР в США, приостановлено действие поправки Джексона – Вэника в отношении Китая, а также возобновлен его статус преференциального торгового партнера США. Были смягчены ограничения на операции Экспортно-импортного банка США с КНР, продолжилось смягчение экспортного контроля с переводом Китая в группу *P*. Корпорация зарубежных частных инвестиций получила разрешение на работу с Китаем. Более того, были смягчены ограничения на поставки вооружений в КНР. В 1985 г. было приостановлено действие ограничений на программы помощи Китаю. Сложности, связанные с предполагаемой поставкой Китаем вооружений Ирану в 1987 г., были быстро преодолены. Уже в 1988 г. администрация Р. Рейгана отменила запрет на экспорт высокотехнологичных товаров в Китай[930].

---

[927] Rennack D.E. China: U.S. Economic Sanctions // Congressional Research Service. 01.10.1997. URL: https://congressionalresearch.com/96-272/document.php?study=China+U.S.+Economic+Sanctions

[928] Kissinger H. *On China.* New York: Penguin Books, 2012.

[929] Rennack D.E. China: U.S. Economic Sanctions // Congressional Research Service. 01.10.1997. URL: https://congressionalresearch.com/96-272/document.php?study=China+U.S.+Economic+Sanctions

[930] Там же.

Деэскалация санкционного режима в отношении КНР была приостановлена в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. Президент Дж. Буш заморозил программы помощи Китаю, военно-техническое сотрудничество, диалог руководителей на высшем уровне, поддержку кредитов по линии международных институтов, а также действие ранее выданных экспортных лицензий. Также были введены ограничения на экспортные лицензии по поставкам американских спутников в КНР[931], хотя в дальнейшем из данного запрета делались исключения. Были восстановлены ограничения на операции Экспортно-импортного банка США с КНР[932]. Однако и в данном случае уже в 1989 г. президент вводил исключения по исполнению нового законодательства. Приостанавливалась деятельность Корпорации зарубежных частных инвестиций на китайском направлении, а также финансирование по линии Агентства по развитию торговли[933]. Впоследствии действие запрета будет приостановлено Б. Клинтоном в 2001 г.[934]

Отношения двух стран достаточно быстро нормализовались под влиянием растущих экономических связей. В 1991 г. был снижен уровень ограничений по поставкам в Китай низкотехнологичных товаров. С 1992 г. президенты США ежегодно вводили исключения на запрет программ непрямой помощи КНР. Так, в 1992 г. были сделаны исключения по поставкам суперкомпьютеров в Китай, а в 1993 г. и последующие годы – по сделкам Экспортно-импортного банка США, по статусу преференциального торгового партнера и поставкам отдельных видов компьютеров. В 1994 г. были облегчены требования к экспорту телекоммуникационного и оптического оборудования в Китай, в 1995 г. – сняты ограничения по отдельным товарам в области криптографии, а в 1996 г. – по компьютерам. По экспортному контролю Китай был переведен в более привилегированную группу *D*[935]. Наконец, в 2000 г. Конгресс США принял Закон о расширении недискриминационного подхода (нормальных

[931] Public Law 101–162 – NOV. 21, 1989 // U.S. Congress. 21.11.1989. URL: https://www.congress.gov/101/statute/STATUTE-103/STATUTE-103-Pg988.pdf

[932] Public Law 101–240 – DEC. 19, 1989 // Gov.Info. 19.12.1989. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg2492.pdf

[933] Public Law 101–246 – FEB. 16, 1990 // U.S. Congress. 16.02.1990. URL: https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3792/text

[934] Rennack D.E. China: U.S. Economic Sanctions // Congressional Research Service. 01.10.1997. URL: https://congressionalresearch.com/96-272/document.php?study=China+U.S.+Economic+Sanctions

[935] Rennack D.E. China: U.S. Economic Sanctions // Congressional Research Service. 01.10.1997. URL: https://congressionalresearch.com/96-272/document.php?study=China+U.S.+Economic+Sanctions

торговых отношений) с КНР и создании рамок американо-китайских отношений[936].

Таким образом, процесс смягчения санкций США в отношении КНР занял 30 лет. Многие из перечисленных решений носили характер исключений и изъятий из режимов санкций, то есть предполагали лишь их приостановку, а не полную отмену и при необходимости могли быть быстро возвращены. Такой подход позволял оптимально использовать санкции для политического сигнализирования. В начале 1970-х гг. они подкрепляли линию Вашингтона на возобновление диалога с КНР и подчеркивали поддержку дистанцирования Китая от СССР, в 1970-х и 1980-х гг. санкции поддерживали курс на продолжение улучшения отношений, но также использовались для сигнализирования недовольства отдельными направлениями политики КНР, такими как сотрудничество с Ираном или разгон студенческих демонстраций. К началу 2000-х гг. Китаю удалось создать такие политические и экономические стимулы, которые позволили добиться существенного снижения объема санкций, налагаемых США, уже не в сигнальном виде, а в виде закрепления новых отношений в американском законодательстве. Китай активно встраивался в многочисленные цепочки поставок с участием американских компаний, открывал для них свой рынок, вследствие чего сам превратился в крупного экспортера для США и держателя американских долговых обязательств. Тайваньский вопрос сохранялся на повестке дня, но его острота снизилась. КНР занимала далеко не во всем совпадающие, но приемлемые для США позиции по иным вопросам международной политической повестки.

Сложившаяся рамка отношений оставалась стабильной в первые полтора десятилетия XXI в.[937] Стратегия национальной безопасности США 1999 г. применительно к Китаю концентрировалась на партнерских составляющих[938]. Аналогичный подход прослеживается и в Стратегии 2002 г., хотя в ней и отмечалось недовольство спецификой политической системы и наращиванием вооруженных сил

[936] Public Law 106–286 – An Act to Authorize Extension of Nondiscriminatory Treatment (Normal Trade Relations Treatment) to the People's Republic of China, and to Establish a Framework for Relations Between the United States and the People's Republic of China // Gov.Info. 10.10.2000. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ286

[937] Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. 03.06.2021. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/?ysclid=m6azb9a3ye208541705

[938] A National Security Strategy for a Global Age // National Security Strategy Archive. 01.12.1999. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2001.pdf

КНР[939], а в Стратегии 2006 г. указывалось на незавершенность экономических и политических реформ в Китае[940].

Обеспокоенность военной мощью и правами человека в КНР прослеживается в документах периода президентства Б. Обамы, но все же в них сделан акцент на решении проблем путем диалога[941] и стремлении избежать избыточной концентрации на идеологических вопросах[942].

Нормализация двусторонних отношений все же не означала полной отмены санкций. По состоянию на 2006 г. сохранялись ограничения по программам помощи, голосованию США в международных финансовых институтах по вопросам финансирования КНР, ограничения по работе Корпорации зарубежных частных инвестиций, запреты на поставки вооружений, амуниции и полицейского оборудования, отказ в послаблении отдельных тарифов в рамках Обобщенной системы преференций, экспортный контроль по поставкам спутников, ядерных технологий, отдельных компьютеров и др. Однако данный набор не играл критической роли в торговле.

От сотрудничества к сдерживанию

Признаки растущих противоречий между США и КНР проявились еще в период второй каденции президентства Б. Обамы. В 2015 г. в США было введено чрезвычайное положение в связи с враждебными действиями[943] предположительно со стороны китайских хакеров на серверы государственных структур и промышленных компаний США. Этот указ президента США можно рассматривать как политический сигнал, который говорил о готовности американских властей использовать санкции по тематике цифровой безопасности. Ситуация изменилась после очередной смены администрации США, поскольку в период первого президентства Д. Трампа США

[939] The National Security Strategy of the United States of America // National Security Strategy Archive. September 2002.
URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf

[940] The National Security Strategy of the United States of America // National Security Strategy Archive. March 2006.
URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf

[941] National Security Strategy of the United States of America // National Security Strategy Archive. May 2010. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf

[942] National Security Strategy of the United States of America // Military Analysis Network. February 2015. URL: https://man.fas.org/eprint/nss-2015.pdf

[943] Executive Order 13694 "Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber- Enabled Activities" // The White House. 01.04.2015.
URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/01/executive-order-blocking-property-certain-persons-engaging-significant-m

отказались от умеренного подхода в отношении КНР. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. открыто критиковалась китайская политическая система. Постулировался тезис о том, что Китай, погрязший в коррупции и следящий за собственными гражданами, проводит политику по «экспорту» этой коррупции и подрыву суверенитета соседних стран. Экономические проекты КНР рассматривались в документе уже как проблема безопасности США[944].

Ключевым направлением сдерживания Китая стал телекоммуникационный сектор. В США были разработаны новые механизмы экспортного контроля[945]. В 2019 г. Д. Трамп объявил чрезвычайное положение в связи с угрозой телекоммуникационному сектору[946]. Были введены ограничения в отношении отдельных китайских компаний, наиболее заметные – в отношении *Huawei* и *ZTE*. Еще в 2012 г. Постоянный комитет Палаты представителей США по разведке выпустил доклад о возможных угрозах безопасности США со стороны *Huawei*[947]. В 2018 и 2019 гг. Конгресс принял законодательные акты, запрещающие закупки оборудования данных компаний в интересах государственных ведомств США[948]. Министерство торговли США также внесло *Huawei* и ее дочерние предприятия за пределами Китая в Список организаций (*Entity List*): американским фирмам запрещалось поставлять компании отдельные товары двойного назначения[949].

В 2020 г. Министерство торговли США сообщило о попытках *Huawei* обойти ограничения через зарубежных поставщиков,

---

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

945 Public Law 115–232 – AUG. 13, 2018 // Gov.Info. 13.08.2018. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ232/pdf/PLAW-115publ232.pdf

946 Executive Order 13873: Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // Federal Register. 15.05.2019. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain

947 Rogers M., Ruppersberger D. Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE // House Permanent Select Committee on Intelligence. 08.10.2012. URL: https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/Huawei-ZTE%20Investigative%20Report%20(FINAL).pdf

948 См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Public Law No. 115–91, 131 Stat. 1283 // U.S. Congress. 12.12.2017. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810;
John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Public Law No. 115–232, 132 Stat. 1636 // U.S. Government Publishing Office. 13.08.2018. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-115publ232/pdf/PLAW-115publ232.pdf

949 Supplement No. 4 to Part 744 – Entity List // Code of Federal Regulations. National Archives and Records Administration. URL: https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744#Supplement-No.-4-to-Part-744

на что власти США ответили ужесточением экспортного контроля в отношении поставок полупроводников, произведенных за рубежом по американским технологиям[950]. Кроме того, *Huawei* находила возможности доступа к технологиям США через сотрудничество с американскими фирмами даже в обход экспортного контроля[951].

С *Huawei* и *ZTE* были связаны и другие расследования. В декабре 2018 г. по запросу Министерства юстиции США в Канаде по подозрению в мошенничестве с целью обхода санкций в отношении Ирана была арестована финансовый директор *Huawei* Мэн Ваньчжоу[952]. В контексте санкций против компании уголовное дело воспринималось ее руководством как форма нечестной конкуренции[953]. В отношении *ZTE* также инициировались расследования в связи с предполагаемыми поставками оборудования с американскими компонентами в Иран. Компания согласилась выплатить рекордные штрафы[954].

Политический характер расследованию придавали ограничения, вводимые в данный период в отношении китайского телекоммуникационного сектора. В 2018 г. Министерство юстиции США запустило «Китайскую инициативу», направленную на выявление иных правонарушений со стороны КНР в связи с телекоммуникациями и цифровой средой[955]. Инициатива была свернута в 2022 г. с целью избежать политизации уголовных дел, однако сам фокус на противодействии Китаю сохранился[956]. По линии Американского комитета

[950] Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies // U.S. Department of Commerce. 15.05.2020. URL: https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts.html

[951] Mulvenon J. Seagate Technology and the Case of the Missing Huawei FDPR Enforcement // Lawfare. 06.06.2022. URL: https://www.lawfaremedia.org/article/seagate-technology-and-case-missing-huawei-fdpr-enforcement

[952] U.S. Against Huawei Technologies et al. Superseding Indictment // U.S. Department of Justice. 24.01.2019. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/1125036/dl

[953] Huawei Technologies and Huawei Device USA vs. U.S. Immigration and Customs Enforcement et al. // Internet Archive. 30.10.2020. URL: https://archive.org/details/gov.uscourts.dcd.223678

[954] ZTE Corporation Agrees to Plead Guilty and Pay Over $430.4 Million for Violating U.S. Sanctions by Sending U.S.-Origin Items to Iran // U.S. Department of Justice. 07.03.2017. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/zte-corporation-agrees-plead-guilty-and-pay-over-4304-million-violating-us-sanctions-sending

[955] Information about the Department of Justice's China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions Since 2018 // U.S. Department of Justice. 19.11.2021. URL: https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related

[956] Lucas R. The Justice Department is Ending its Controversial China Initiative // NPR. 23.02.2022. URL: https://www.npr.org/2022/02/23/1082593735/justice-department-china-initiative

по зарубежным инвестициям в США возросло внимание к китайским инвестициям, которые рассматривались в том числе и как средство доступа к американским технологиями. Комитет заблокировал покупку американского производителя полупроводников *Qualcomm* китайским бизнесом через сингапурскую компанию *Broadcom*[957]. Апофеозом стал запрет на деятельность в США китайских сервисов *WeChat*[958] и *TikTok*[959]. Впоследствии администрация Дж. Байдена отменила запреты[960], но несмотря на то, что риторика Дж. Байдена носила менее враждебный характер, чем риторика первой администрации Д. Трампа, внимание к телекоммуникационному сектору КНР оставалось высоким. В 2024 г. запрет на *TikTok* был закреплен законодательно[961].

Санкции вводились и в отношении более широкого круга китайских промышленных фирм. Еще в Законе об оборонном бюджете США 1999 г. Министерство обороны обязывалось составить список «китайских коммунистических военных компаний»[962]. В 2020–2021 гг. в этот список вошли компании в области телекоммуникаций, судостроения, двигателестроения и т.п.[963], им запрещался доступ к американскому рынку капитала[964]. Кроме того, Министерство торговли США

[957] Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S. – China Relationship // The Center for New American Security. 24.04.2020. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition

[958] Executive Order 13943: Addressing the Threat Posed by WeChat, and Taking Additional Steps to Address the National Emergency with Respect to the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // Federal Register. 06.08.2020. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11/2020-17700/addressing-the-threat-posed-by-wechat-and-taking-additional-steps-to-address-the-national-emergency

[959] Executive Order 13942: Addressing the Threat Posed by TikTok, and Taking Additional Steps to Address the National Emergency with Respect to the Information and Communications Technology and Services Supply Chain // Federal Register. 06.08.2020. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11/2020-17699/addressing-the-threat-posed-by-tiktok-and-taking-additional-steps-to-address-the-national-emergency

[960] Executive Order 14034: Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries // Federal Register. 09.06.2021. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/11/2021-12506/protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries

[961] Public Law 118–50 // U.S. Congress. 24.04.2024. URL: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/815/text?s=10&r=3&q=%7B%22search%22%3A%22H.R.815%22%7D

[962] Public Law 105–261 – OCT. 17, 1998 // U.S. Congress. 17.10.2008. URL: https://www.congress.gov/105/plaws/publ261/PLAW-105publ261.pdf

[963] DOD Releases List of Additional Companies, in Accordance with Section 1237 of FY99 NDAA // U.S. Department of Defense. 03.12.2020. URL: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2434513/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/

[964] См. Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 545.

ввело новый список компаний, конечными пользователями которых выступают военные – *Military End-User List* (*MEU*)[965]. Фигурантам списка запрещалось поставлять из США отдельные товары из списка коммерческого контроля США. Однако его ограничения были значительно более мягкими в сравнении со Списком организаций, в который были включены отдельные компании и организации в области авиастроения, инжиниринга и др.[966] В период президентства Дж. Байдена данная политика продолжалась: вводились экспортные ограничения на поставку в Китай и Россию высокопроизводительных чипов, а китайские технологические компании вносились в *Entity List* Министерства торговли США. Американские компании, получающие государственные гранты, были ограничены в наращивании своих производств передовых чипов на заводах в КНР. Наблюдалось дальнейшее ограничение возможностей КНР по привлечению американских инвестиций в высокотехнологические отрасли[967]. С большой вероятностью такой политический курс будет продолжен и второй администрацией Д. Трампа.

Два других вопроса, которые нередко становятся поводом для введения санкций против КНР, – автономия Гонконга и права этнических меньшинств в Китае. В 2019 г. Конгрессом США был принят закон, обязывавший президента вводить ограничения против лиц, связанных с нарушением прав человека и подрывом демократии в Гонконге со стороны КНР. При этом рекомендация Конгресса контролировать экспорт в Гонконг товаров, которые могут быть использованы для разгона демонстраций, носила скорее сигнальный характер и практически не представляла угрозы для китайско-американских экономических связей[968]. Однако уже в 2020 г. Конгресс наделил президента полномочиями вводить ограничительные меры против зарубежных финансовых институтов, которые обслуживают интересы лиц, подрывающих автономию Гонконга. Американская администрация не применяла данное законодатель-

[965] Addition of 'Military End User' (MEU) List to the Export Administration Regulations and Addition of Entities to the MEU List: A Rule by the Industry Security Bureau // Federal Register. 23.12.2020. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/23/2020-28052/addition-of-military-end-user-meu-list-to-the-export-administration-regulations-and-addition-of

[966] См.: Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 545.

[967] Толстухина А.Ю. Технологическая политика США в условиях соперничества с Китаем. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». Ноябрь 2023. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/46760/

[968] Public Law 116–76 – NOV. 27, 2019 // U.S. Congress. 27.11.2019. URL: https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf

ство, тем не менее само его появление могло бы стать политическим сигналом для Пекина[969].

США не стали применять ограничительные меры против крупных компаний, однако в течение 2020 г. использовали их против отдельных китайских чиновников, связанных с подавлением протестов и политикой интеграции Гонконга[970]. В результате обе стороны добились тактических успехов: США отправили Китаю политический сигнал, частично затормозивший интеграцию, а Китай не стал возвращаться к статус-кво начала 1990-х гг. во взаимодействии с Тайванем.

По тематике этнических меньшинств ключевым направлением стал Синьцзян-Уйгурский автономный район (СУАР) КНР. Закон 2020 г.[971] обязывал администрацию США ежегодно составлять списки китайских лиц и организаций, ответственных за нарушения прав этнических меньшинств, и вводить против них санкции. Впоследствии к данным мерам добавлялись и запреты на импорт товаров, частично или полностью произведенных с использованием принудительного труда в СУАР[972]. Одновременно Министерство финансов США использовало правовой механизм по Глобальному закону им. Магнитского, введя блокирующие санкции в отношении группы китайских чиновников из СУАР[973]. Отдельные предприятия и региональные структуры вносились и в *Entity List* Министерства торговли США[974].

Кроме того, Вашингтон также критикует Пекин за политику в отношении Тибета, однако ограничительные меры на данном направлении остаются минимальными[975]. В целом санкции по тематике этнических меньшинств можно классифицировать

---

[969] См.: Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 546.

[970] Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy // U.S. Department of the Treasury. 07.08.2020.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088

[971] Public Law 116–145 – JUNE 17, 2020 // U.S. Congress. 17.06.2020.
URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3744/text?s=8&r=151&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D

[972] Public Law 117–78 – DEC. 23, 2021 // U.S. Congress. 23.12.2021.
URL: https://www.congress.gov/117/plaws/publ78/PLAW-117publ78.pdf

[973] См.: Тимофеев И.Н. США – КНР: политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 546.

[974] Там же.

[975] Implementing Visa Restrictions Under the Reciprocal Access to Tibet Act // U.S. Department of State. 07.07.2020. URL: https://2017-2021.state.gov/implementing-visa-restrictions-under-the-reciprocal-access-to-tibet-act/

скорее как политические сигналы, нежели масштабное экономическое давление. Как и в случае Гонконга, сохраняется баланс: США используют сигнальные санкции, но избегают дальнейшей эскалации, в то время как Китай сохраняет свою политическую линию в отношении меньшинств, но избегает нарочитой демонстрации своей политики на внешнюю аудиторию, а также отделяет данный вопрос от других измерений взаимодействия с США. Важно также отметить, что, если в период президентства Дж. Байдена США избегали активного применения данных правовых механизмов, то новая администрация Д. Трампа вновь возвращается к использованию санкций по тематике Гонконга и этнических меньшинств в Китае, пусть пока и в ограниченном масштабе[976].

Еще одним направлением политики санкций США стало сдерживание российско- китайского сотрудничества после начала специальной военной операции (СВО) на Украине[977]. Для этого используются уже имеющиеся механизмы санкций в отношении России[978]. США активно применяют блокирующие финансовые санкции и точечные торговые ограничения в отношении китайских фирм, сотрудничающих с Россий, но среди таких фирм нет ни одного крупного предприятия – речь идет в основном о небольших фирмах-посредниках[979]. То есть и в данном случае речь скорее о политическом сигнале, предупреждающем китайский крупный бизнес относительно возможных последствий обхода санкций США.

Противодействие санкциям США и ограничительные меры КНР

Экономическое сотрудничество с США стало одним из факторов развития экспортных возможностей КНР. Объемы китайского экспорта в США последовательно росли на протяжении 2000-х гг. Если в 1999 г. КНР экспортировала в США товаров и услуг на сумму 42 млрд долл., то в 2023 г. – уже на 501 млрд долл. Пиковые значения были

[976] Implementing Visa Restrictions under the Reciprocal Access to Tibet Act // U.S. Department of State. 31.03.2025.
URL: https://www.state.gov/implementing-visa-restrictions-under-the-reciprocal-access-to-tibet-act/

[977] Support Provided by the People's Republic of China to Russia // National Security Archive. July 2023. URL: https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/2023-07-00-ODNI-Report_on_Chinese_Support_to_Russia_0.pdf

[978] Executive Order 14025: Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation // U.S. Department of the Treasury. 15.04.2021.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/57936/download?inline

[979] Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа // Сравнительная политика. 2024. Т. 15. № 1. С. 95–114.

достигнуты в 2022 г. – 583 млрд долл. В истории роста наблюдались моменты локальных и при этом незначительных падений. В частности, снижение 2009 г. можно связывать с глобальным финансовым кризисом, падение 2020 г. – с пандемией *COVID-19*. После завершения локдауна показатель экспорта резко вырос: так, если в 2020 г. он составлял 452 млрд долл., то в 2021 г. – 568 млрд долл. В период президенства Д. Трампа, несмотря на рост антикитайской риторики и введение санкций, китайский экспорт в США также продолжал расти: в 2016 г. он составлял 386 млрд, а в 2018 г. – 479 млрд долл. Осложнения в американо-китайских отношений не препятствовали росту поставок китайских товаров, хотя экспорт из Соединенных Штатов в Китай существенно отставал (1999 г. он составлял 42 млрд долл., а в 2023 г. – 148 млрд долл.)[980].

Выправление сложившегося дисбаланса торговли было одной из целей политики Д. Трампа даже несмотря на то, что Китай был крупнейшим держателем казначейских облигаций США[981]. Администрации Д. Трампа удалось добиться тактического успеха, последовательно увеличивая пошлины на китайские товары и навязав Китаю переговоры по условиям торговли. Соглашение о первой фазе «торговой сделки» было подписано в начале 2020 г.: Пекин брал на себя обязательства по увеличению импорта из США, изменению подходов к интеллектуальной собственности и другим проблемным вопросам[982]. Однако имплементация соглашений забуксовала из-за пандемии *COVID-19*.

После возвращения в Белый дом в 2025 г. Д. Трамп вернулся к политике жесткой торговой войны. Он ввел режим чрезвычайного положения в связи с отрицательным торговым балансом США, существенно повысив тарифы в отношении более чем 50 стран, включая Китай[983]. Иными словами, торговая война выходит за пределы американо-китайских отношений, хотя объемы взаимной торговли

[980] См.: China Export to United States // Trading Economics. 2025. URL: https://tradingeconomics.com/china/exports/united-states; United States Exports to China // Trading Economics. 2025. URL: https://tradingeconomics.com/united-states/exports/china

[981] Amadeo K. U.S. Trade Deficit with China and Why It's So High // The Balance. 22.04.2021. URL: https://www.thebalancemoney.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277

[982] Economic and Trade Agreement Between the United States of America and The Peoples Republic of China // Office of the U.S. Trade Representative. 15.01.2020. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/US_China_Agreement_Fact_Sheet.pdf

[983] Executive Order 14257: Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits // Federal Register. 02.04.2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/04/07/2025-06063/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and

и решительные ответные меры китайского руководства, скорее всего, сделают именно Китай ключевой мишенью американской санкционной политики[984].

По мере усиления экономического давления на Пекин со стороны Вашингтона в Китае формировалась политика долгосрочного повышения устойчивости экономики. Одним из направлений стала концепция «двойной циркуляции», которая предполагала импортозамещение, развитие собственной промышленности и рынка при вспомогательной роли внешнеэкономических связей[985]. Параллельно в КНР шел процесс создания собственной полупроводниковой базы для мобильных телефонов, налаживания производства современных видов вооружений, наблюдался прогресс в области космической отрасли и сфере технологий искусственного интеллекта и др.[986] Санкции США нанесли ущерб компании *Huawei*, но они же стимулировали политику производства собственной элементной базы не только в Китае, но и в других странах[987], а также способствовали тому, что Китай начал все более активно развивать суверенную инфраструктуру финансовых транзакций с зарубежными странами.

Одновременно шла эволюция собственно китайских ограничительных мер. Долгое время Китай предпочитал вводить санкции неформально. Если в США и Европейском союзе (ЕС) политика санкций тщательно формализована и ее реализацией занимаются конкретные государственные органы, то в КНР ограничительные меры нередко вводятся руками различных регуляторов и прямым текстом санкциями не называются[988].

Отличается также набор санкционных инструментов. Если США активно вводят финансовые санкции, используя свое лидерство в мировой финансовой системе, то Китай опирается прежде всего на объем своего рынка и его привлекательность, а также на точечные торговые ограничения. Кроме того, КНР превратилась в значимого кредитора. Займы и помощь могут быть как стимулом

[984] См.: Тимофеев И. Н. США – КНР: Политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 548.

[985] Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. Американо- китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. 03.06.2021. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/

[986] 2023 Report to Congress of the U.S. – China Economic and Security Review Commission // U.S. – China Economic and Security Review Commission. November 2023. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/2023_Annual_Report_to_Congress.pdf

[987] Fuller D.B. China's Counter-Strategy to American Export Controls in Integrated Circuits. *China Leadership Monitor*. 2021. N 67. Pp. 1–15.

[988] См.: Тимофеев И. Н. США – КНР: Политика санкций и контрсанкций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2025. Т. 25. № 3. С. 548.

к сотрудничеству, так и инструментом принуждения[989]. Например, еще в 1993 г. в результате начавшихся поставок Францией истребителей и кораблей на Тайвань французские компании не смогли добиться успеха в конкурсе на строительство метро в Гуанчжоу. Позже, в 2019 г., Пекин пригрозил ограничениями против американских фирм, поставляющих оружие на Тайвань.

Китайские регуляторы также грозили «отлучением» от китайского рынка тем фирмам, которые будут исполнять предписания регуляторов США в отношении *Huawei*. То же касается и фирм, которые работают против национальных интересов США, которые могут оказаться в списке неблагонадежных с угрозой запрета работать на китайском рынке. В 2019 г. после того, как в Австралии объявили о планах по запрету оборудования *Huawei* в системах *5G*, несколько китайских портов ограничили прием австралийского угля. Сходная перспектива возникла перед Германией с тем отличием, что там речь шла об ответных действиях против немецких автопроизводителей. На фоне дела *Huawei* и ареста в Канаде финансового директора компании Мэн Ваньчжоу КНР едва не приостановила импорт ряда сельхозпродуктов из Канады[990].

Дело *Huawei* привело и к ряду более фундаментальных изменений. Так, в КНР активизировались работы по созданию и внедрению собственного программного обеспечения для снижения зависимости от США, а также по поиску альтернативных поставщиков[991]. Также реакцией на планы Республики Корея по размещению системы перехвата производимых в США ракет *THAAD* стали неформальные ограничения на туризм из Китая в Южную Корею и адресные меры против ряда крупных южнокорейских компаний, что в итоге вынудило Сеул отказаться от масштабных закупок данной системы[992].

Использование Китаем своих экономических преимуществ для решения политических задач потребовало систематизации и правового закрепления данного процесса. В области экспортного контроля были созданы новые правовые механизмы, подобные тем,

---

[989] Nephew R. China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage? // Brookings. September 2019. URL: https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/

[990] Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship // The Center for New American Security. 24.04.2020. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition

[991] Rosenberg E., Harrell P., Feng A. A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship // The Center for New American Security. 24.04.2020. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition

[992] Sutter K. M. China's Recent Trade Measures and Countermeasures: Issues for Congress // U.S. Congress. 10.12.2021. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46915/2

которые существуют в США[993]. Консолидировались военные и гражданские ведомства, ответственные за экспортный контроль, определялись процедуры администрирования экспорта[994], а также началось создание механизма таргетированных санкций, комбинирующего блокирующие финансовые и точечные торговые санкции. Этот механизм предполагает составление и обновление списка зарубежных лиц, представляющих угрозу национальной безопасности КНР, дискриминирующих китайские компании или искажающих нормальные рыночные отношения[995].

Другой механизм предполагает составление списка зарубежных физических и юридических лиц, которые вовлечены в разработку, принятие и реализацию решений о дискриминационных экономических мерах в отношении китайских лиц или вмешательстве во внутренние дела КНР под любым предлогом. Санкции включают в себя визовые ограничения, заморозку или конфискацию активов, а также запрет на отдельные транзакции в юрисдикции КНР[996]. В 2021 г. вступили в силу Меры обзора безопасности зарубежных инвестиций, в рамках которых предусмотрены проверки зарубежных инвестиций в стратегических секторах[997]. Фактически Пекин вводит зеркальные меры контроля по тем же принципам, по которым их ранее применяли США.

Однако внедрение нового законодательства все же носило точечный характер. Под ограничительные меры попали оборонные компании США – *Raytheon*, *Lockheed Martin*, *Viasat*, *Sierra Nevada Corporation* и ряд других. Однако с учетом того, что экспорт оборонной продукции в США запрещен, санкции против данных компаний мало что меняли в экономических отношениях двух стран. Ограничения скорее носили сигнальный характер, показывая, что у Китая имеются новые правовые механизмы ограничительных мер, которые государство готово применять в случае необходимости.

---

[993] China's Export Control // The State Council Information Office of the People's Republic of China. 29.12.2021. URL: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/29/content_WS61cc01b8c6d09c94e48a2df0.html

[994] Export Control Law of the People's Republic of China (2020 edition) // China Law Translate. 17.10.2020.
URL: https://www.chinalawtranslate.com/en/export-control/#_Toc54004253

[995] China Issues New Export Control Law and Related Policies // FAS Project on Government Secrecy. 26.10.2020. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/IN11524.pdf

[996] Law of the PRC on Countering Foreign Sanctions // China Law Translate. 06.10.2021.
URL: https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/

[997] Sutter K. M. China's Recent Trade Measures and Countermeasures: Issues for Congress // U.S. Congress. 10.12.2021.
URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46915/2

Заключение

Китайское направление политики санкций США говорит о нескольких закономерностях.

Во-первых, санкции США не были направлены и не приводили к смене политического курса КНР по принципиальным для нее вопросам. Скорее, наоборот, Китай в отдельные моменты благодаря объему своего рынка или своему политическому весу влиял на политический курс США и ослабление санкций. Так произошло в 1970-е гг. на фоне сдерживания СССР в холодной войне, а затем в 1990-х – 2000-х гг. в момент бурного роста двусторонних экономических связей.

Во-вторых, Соединенным Штатам все же удавалось достичь определенных успехов в блокировании доступа КНР к американским промышленным технологиям и товарам. Однако такие ограничения стимулировали Китай к развитию собственной промышленной базы. Руководство КНР также проявило политическую волю и долгосрочную решимость к накапливанию потенциала устойчивости к санкциям. Вместе с тем Пекин избегал того, чтобы форсировать конфронтацию с США, пытаясь выиграть время для создания еще большей устойчивости своей экономики. Подобная тенденция наблюдается вплоть до настоящего времени и может объяснять осторожность Китая в применении собственных ограничительных мер.

В-третьих, в американо-китайских отношениях заметную роль играла сигнальная функция санкций. В 1970–1980-х гг. вводимые США исключения из режима ограничительных мер, послабления в области экспортного контроля и финансовых санкций играли не только экономическую, но и политическую роль, демонстрируя готовность к нормализации отношений. То же касалось и 1990-х гг., когда такие исключения свидетельствовали о толерантности к возможным нарушениям прав человека со стороны КНР и намерении не смешивать данную тематику с вопросами экономического сотрудничества. В 2010-х и 2020-х гг., наоборот, сигнальные санкции показывали растущую озабоченность Белого дома технологическим развитием КНР и политикой централизации страны. Значимость сигнальной функции может объяснять, почему эскалация и деэскалация санкций носила медленный и умеренный характер.

Наконец, в-четвертых, Китай диверсифицирует свой арсенал ответных ограничительных мер. На протяжении долгого времени санкции КНР носили неформальный характер. На современном этапе они дополняются и формализованными механизмами блоки-

рующих санкций и экспортного контроля, напоминающих аналогичные инструменты США. Пекин получает возможность отвечать на санкции как симметрично, так и асимметрично.

В целом опыт санкций США показывает ограниченность данного внешнеполитического инструмента в отношениях с крупной державой, но все же не исключает целесообразности их использования в качестве мер сдерживания и направления оппоненту определенных политических сигналов.

Туман войны: новая элита Сирии в условиях снятия санкций[998]

Руслан Мамедов

Спустя год после смены режима в Сирии внешние наблюдатели дают свои оценки действиям новых властей. Эти мнения разнятся – кто-то считает, что в Сирии наступил период долгожданной справедливости, кто-то видит установление схожего с предыдущим кланового режима при насилии в отношении несогласных, как правило, на этноконфессиональной основе. Интерес подогревается решением ООН и США снять санкции с Сирии. При этом зачастую разговор проходит в условиях «тумана войны» или отсутствия достаточной информации. Как же организован процесс снятия санкций с Сирии и каковы промежуточные эффекты?

Зависимость колеи

В декабре 2024 г. многие западные политические деятели с воодушевлением встретили свержение режима. В Сирии новой властью де-факто стала коалиция группировок во главе с Хайят Тахрир аш-Шам (ХТШ, бывшая Джебхат Фатх аш-Шам и Джебхат ан-Нусра – отделения «Аль-Каиды» в Леванте*) и ее лидером Ахмадом аш-Шараа (также известен как Абу Мухаммед аль-Джулани). В течение года А. аш-Шараа активно назначал на важные государственные позиции лояльных ему лиц и родственников. Можно даже условно предположить, что новая власть пользуется подходом предыдущей – клан Асад / аль-Ахрас (родственники жены президента Асмы аль-Асад) был заменен кланом аш-Шараа / ад-Друби.

Главой генерального секретариата президента – вторая позиция в стране, поскольку премьер-министр отсутствует – является брат Ахмеда аш-Шараа, Махер. Как выяснило агентство *Reuters*,

---

[998] Впервые опубликовано на сайте Российского совета по международным делам 25.12.2025. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/tuman-voyny-novaya-elita-sirii-v-usloviyakh-snyatiya-sanktsiy/

* Террористические организации, деятельность которых запрещена в РФ.

курирует экономическую реструктуризацию Сирии Хазем аль-Шараа, другой брат нового президента[999]. В связке с ним работает некий глава экономического комитета – параллельный официальной системе и, видимо, теневой орган – Абу Мариам аль-Аустрали (или Авраам Суккарие, австралиец ливанского происхождения, включенный в санкционный список своей страны и ЕС за предполагаемое финансирование терроризма). Абу Мариям, видимо, прошел долгий путь с А. аш-Шараа еще со времен «Джебхат ан-Нусры»*. В Центральном банке – несмотря на наличие официального председателя Абделя Кадера Хусрийе – также руководит соратник А. аш-Шараа по ХТШ, «теневой председатель» Мустафа Кадид, более известный как Абу Абдель Рахман[1000]. Как пишет сирийский ресурс *Enab Bladi*, этот «"теневой" комитет проводит реструктуризацию сирийской экономики, тайно устанавливая контроль за компаниями режима Асада»[1001].

Родственники Латифы ад-Друби, жены нынешнего президента из влиятельной суннитской семьи, также активно участвуют в реализации политики. Так, Ахмад ад-Друби, зять президента, руководит казначейством Центрального банка Сирии, а Махер Марван, муж сестры жены президента, назначен губернатором Дамаска. Стоит отметить также, что, видимо, существуют рамки дозволенного для приближенных лиц. Так, когда стало публично известно о «люксовой» жизни еще одного брата президента Джамаля аш-Шараа, как и проведение им коррупционных сделок, сам президент вмешался, дав в августе 2025 г. указание ответственным службам закрыть офис Джамаля и завершить всю его деятельность[1002]. Официальные министры назначались одновременно с теневыми кураторами, реально обладающими властными полномочиями, что, видимо, и составляет сущность новой сирийской государственности.

Потенциал смягчения антисирийских ограничений вызывал множество вопросов. Наметившееся стремление отдельных стран

* Террористическая организация, деятельность которой запрещена в РФ.

999 Azhari T., Dalatey F. Syria is secretly reshaping its economy. The president's brother is in charge // Reuters. 07.08.2025. URL: https://www.reuters.com/investigations/syria-is-secretly-reshaping-its-economy-presidents-brother-is-charge-2025-07-24/

1000 Shadow rule: How the Sharaa family and a foreign-born operative built Syria's new deep economy // The Cradle. 17.12.2025. URL: https://thecradle.co/articles-id/34897

1001 Investigation: Syria Secretly Restructures Its Economy Led by Hazem al-Sharaa // Enab Baladi. 27.07.2025. URL: https://english.enabbaladi.net/archives/2025/07/investigation-syria-secretly-restructures-its-economy-led-by-hazem-al-sharaa/

1002 Jamal al-Sharaa: The Brother Who Tested the Boundaries of Power // The Syrian Observer. 03.11.2025. URL: https://syrianobserver.com/who/jamal-al-sharaa-the-brother-who-tested-the-boundaries-of-power.html

Запада и Залива к кооперации с новым сирийским правительством отличалось сложностями. Несмотря на красивые заголовки в СМИ, специалистам было понятно, что процесс снятия санкций с Сирии должен был быть затяжным и нюансированным ввиду специфики санкционных механизмов США и ЕС.

Во-первых, вступивший 17 июня 2020 г. и получивший двухпартийную поддержку Конгресса США «Закон Цезаря», который нанес значительный ущерб сирийской экономике, предполагал блокирующие санкции против Сирии. Даже в случае отмены санкций ЕС, «Закон Цезаря» не позволял европейским организациям (и любым другим) избежать вторичных санкций США. Необходимо учитывать и исторические масштабы накопленных санкций: первые санкции Вашингтона против Дамаска были введены в 1979 г. – США тогда признали Сирию государством – спонсором терроризма (это было связано с динамикой в арабо-израильских делах)[1003].

Во-вторых, пришедшая к власти ХТШ* находилась под масштабными международными санкциями ООН как террористическая организация. С одной стороны, поскольку функционеры ХТШ* составили руководство Сирии, то и санкции должны были теперь распространиться на все государство. С другой стороны, в декабре 2024 г. сирийские власти приняли решение распустить группировку, которая интегрировалась в новые сирийские политические институты[1004]. Оставалась неопределенность в отношении того, как поступят члены Совета Безопасности ООН, а также в отношении самого механизма снятия санкций в случае единства всех членов по этому вопросу.

В-третьих, сохранялись сложности в определении сущности новых властей – снимать ли санкции в условиях продолжающихся нарушений прав человека? Кроме того, представители Евросоюза увязывали восприятие ситуации в Сирии с их политикой в отношении России заявляя, что для снятия европейских санкций Дамаск должен избавиться от российского военного присутствия в стране. Тем не менее Дамаск воздержался от открытых антироссийских действий, а 20 мая 2025 г. страны Евросоюза сами сняли экономические ограничения в отношении Сирии. Однако уже 28 мая Совет ЕС ввел санкции против трех сирийских группировок за нарушения прав

* Террористическая организация, деятельность которой запрещена в РФ.

[1003] Мамедов Р. Санкции США и ЕС против Сирии // РСМД. 18.10.2022. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-ssha-i-es-protiv-sirii/

[1004] См.: Мамедов Р.Ш. Из антиэлиты в элиту: Новая Сирия в условиях глобальных трансформаций // Журнал Белорусского государственного университета. История. 2025. № 2. С. 34–46.

человека, совершенные в отношении этноконфессиональных меньшинств Сирии в марте 2025 г.[1005]

Встроиться в мир Трампа

Региональные спонсоры Сирии – Катар, Саудовская Аравия и Турция – стали активно лоббировать снятие санкций с нового режима. США же стремились заставить Дамаск не получить этот шанс в дар, а заслужить его. Вашингтон активно использовал временные генеральные лицензии, позволяющие проводить отдельные финансовые и гуманитарные операции. Однако это не приносило эффекта для А. аш-Шараа и его спонсоров – в Сирию помощь и инвестиции не шли.

США – не без вовлечения Израиля – стремились использовать механизм «исключения из санкций» как наиболее эффективный рычаг в отношениях с новой сирийской властью. Вашингтон увязывал поэтапное снятие санкций с выполнением Дамаском их политических требований. Требования США к правительству А. аш-Шараа включали, среди прочего, недопущение иностранных боевиков на государственные должности, уничтожение химического оружия в стране, а также поиск пропавшего в САР американского журналиста О. Тайса. Подобные задачи сложны и требовали много времени для реализации. Это говорит о том, что американцы сохраняли пространство для корректировки своей стратегии, а также тестировали договороспособность новой власти в Дамаске по другим вопросам повестки дня. Поскольку сирийское правительство рассчитывало на долгосрочный переход к взаимодействию с Западом, санкции действительно могли стать эффективным инструментом. Но президенту США Дональду Трампу важнее было другое – лояльность ближневосточных союзников.

13 мая 2025 г. Д. Трамп во время визита в Саудовскую Аравию объявил о снятии ограничительных мер с Сирии. Технически вводились лишь «исключения из санкций» и выдавалась Генеральная лицензия на 180 дней. В тот же период Белый дом сообщил о намерении Саудовской Аравии инвестировать 600 млрд долл. в американскую экономику[1006]. 30 июня 2025 г. Д. Трамп подписал «Указ об обес-

[1005] EU sanctions Syrian militia groups over ethnic violence targeting Alawites // FRANCE 24. 28.05.2025. URL: https://www.france24.com/en/middle-east/20250528-eu-sanctions-syrian-militia-groups-ethnic-violence-targeting-alawites

[1006] Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures Historic $600 Billion Investment Commitment in Saudi Arabia // The White House. 13.05.2025. URL: https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/05/fact-sheet-president-donald-j-trump-secures-historic-600-billion-investment-commitment-in-saudi-arabia/

печении отмены санкций против Сирии» (согласно указу, поправки вступали в силу с 1 июля 2025 г., но сохранялась возможность повторного их введения)[1007]. Все сирийские финансовые учреждения, включая Центральный банк Сирии, были исключены из списков *OFAC*.

Если США получали инвестиции Саудовской Аравии и других монархий Залива, то Сирия все так же существовала в условиях нежелания международных игроков включаться в восстановление страны. Несмотря на прогресс к 1 июлю 2025 г. – после уже полугода с момента свержения Башара Асада, – санкции ООН и «Закон Цезаря» сохранялись, как и атмосфера *overcompliance*. Преодолеть этот тренд без дальнейшего напряжения дипломатических усилий представлялось невозможным. Снятие санкций ООН требовало согласия по этому вопросу всех членов Совета Безопасности ООН, а отмена американского «Закона Цезаря» была бы невозможной без нивелирования противодействия еще одного американского союзника в регионе – Израиля.

Израиль, фактически денонсировав соглашение о разделении сил с Сирией от 31 мая 1974 г., стал одним из ключевых акторов рассматриваемой ситуации. Израильские войска были введены на сирийские приграничные территории в районе Голан. В то время как израильские войска оккупировали южные населенные пункты Сирии, новые власти в Дамаске во главе с А. аш-Шараа заявили, что не станут воевать против Израиля. На деле же у сирийского правительства вряд ли были для этого возможности. В первые же дни свержения Б. Асада Израиль произвел активные и масштабные бомбардировки всей доступной военной инфраструктуры бывшей Сирийской арабской армии, направленные на то, чтобы не допустить новое руководство к запасам вооружений старого режима (уничтожены флот, средства противовоздушной обороны и другая техника). Сам новый сирийский режим допустил ряд внутриполитических ошибок, поставив под угрозу безопасность этноконфессиональных меньшинств. Вспышки насилия против друзов в течение 2025 г. привели к автономизации общины и ее взаимодействию с израильтянами. Тем не менее контакты между Сирией и Израилем при посредничестве США продолжались. Американцы хотели подключить Сирию к «Соглашениям Авраама», в то время как сирийцы не спешили – очевидно, социальная база А. аш-Шараа не могла преодолеть антиизраильские настроения. А. аш-Шараа рассчитывал на некую сделку с Израилем и публично заявлял о необходимости возвра-

[1007] Providing for the Revocation of Syria Sanctions // The White House. 30.06.2025. URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/providing-for-the-revocation-of-syria-sanctions/

щения к позициям сторон до 8 декабря 2025 г.[1008] Несмотря на то, как складываются переговоры между сторонами, можно зафиксировать, что региональным союзникам Дамаска удается лоббировать необходимые решения по снятию санкций.

Отмена санкций ООН и «Закона Цезаря»

6 ноября 2025 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию об исключении переходного президента Сирии Ахмеда аш-Шараа и министра внутренних дел Анаса Хаттаба из санкционных мер, направленных против членов и сторонников террористических группировок ИГИЛ и Аль-Каида*[1009]. Этому предшествовало активное взаимодействие Дамаска с членами Совета Безопасности ООН. И если западные страны были у А. аш-Шараа – вернее, его союзников – «в кармане», то с Россией и Китаем требовались дополнительные согласования. 15 октября 2025 г. прошла встреча президентов России и Сирии в Москве, по итогам которой А. аш-Шараа предложил «перезапустить комплекс наших отношений»[1010]. 6 ноября Россия, как и остальные члены Совета Безопасности ООН – кроме воздержавшегося Китая, – проголосовала за снятие санкций с сирийского руководства.

Другое достижение сирийской дипломатии, состоявшееся не без участия Саудовской Аравии, Турции, Катара, – отмена «Закона Цезаря». Во время ноябрьского визита в США А. аш-Шараа встретился с Д. Трампом, лидерами обеих американских партий в Палате представителей и Сенате США. Активная работа многочисленных лоббистов продолжалась. 18 декабря президент США подписал окончательное решение об отмене всех санкций после того, как и Палата представителей, и Сенат проголосовали за такое решение в рамках ежегодного законопроекта о расходах на оборону страны. Отмена «Закона Цезаря» стала частью Закона о выделении средств на национальную оборону на 2026 финансовый год (*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026*). Согласно нему, санкции были отменены, несмотря на условие президенту отчитываться

* Террористические организации, деятельность которых запрещена в РФ.

[1008] Syrian president says Israel is ‘fighting ghosts’ and must abide by deconfliction accord // CNN World. 06.12.2025.
URL: https://edition.cnn.com/2025/12/06/middleeast/syria-president-sharaa-israel-doha-forum-intl

[1009] Security Council lifts terror-related sanctions on Syrian President // United Nations. 06.11.2025.
URL: https://news.un.org/en/story/2025/11/1166303

[1010] Российско-сирийские переговоры // Президент России. 15.10.2025.
URL: http://kremlin.ru/events/president/news/78213

перед Палатой Представителей и Сенатом каждые шесть месяцев в течение четырех лет о прогрессе сирийского правительства в области безопасности и управления, включая шаги по «устранению угрозы, исходящей от ИГИЛ*», отстранению иностранных боевиков с руководящих должностей, мер по защите прав этнических и религиозных меньшинств, а также «заслуживающих доверия» действий правительства Сирии по реализации соглашения с Сирийскими демократическими силами от 10 марта 2025 г. и др.[1011] Прописано также, что президент США должен предоставлять отчет об отсутствии военных действий со стороны Сирии против соседей, особенно Израиля. Согласно Закону, президент уполномочен применять таргетированные санкции в отношении отдельных лиц до тех пор, пока не получит заключение, подтверждающее приверженность Сирии зафиксированным в Законе условиям[1012]. Таким образом, ключевой фактор снятия санкций с Сирии – не только смена политического руководства страны, но и проведение политики, соответствующей интересам Соединенных Штатов[1013].

***

Стоимость восстановления Сирии, по оценкам Всемирного банка, составляет 216 млрд долл. Глава Центрального банка Сирии Абдулкадер Хусриех заявил, что отмена «Закона Цезаря» будет способствовать реинтеграции страны в международную финансовую систему, позволив ей добиваться получения суверенного кредитного рейтинга[1014]. Но многое зависит от складывающейся системы управления в Сирии.

Декабрь 2024 г. в Сирии, с определенными оговорками, повторил иракский «кейс» применения санкций как инструмента в стратегии свержении режима[1015]. Ирак стал «пробой» применения всеобъемлющих санкций со стороны Вашингтона, чтобы в дальнейшем

* Террористическая организация, деятельность которой запрещена в РФ.

1011 US Congress repeals Syria ‘Caesar’ sanctions // Financial Times. 17.12.2025. URL: https://www.ft.com/content/5160a1e0-82da-47d9-bc43-574b7e74222c

1012 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026, Public Law No. 119–60 // U.S. Congress. 18.12.2025. URL: https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1071/text

1013 Чуприянова П. Шаг назад // Известия. 04.07.2025. URL: https://iz.ru/1915588/polina-cuprianova/sag-nazad

1014 Syria welcomes permanent repeal of sweeping U.S. sanctions imposed during Assad regime // PBS News. 19.12.2025. URL: https://www.pbs.org/newshour/world/syria-welcomes-permanent-repeal-of-sweeping-u-s-sanctions-imposed-during-assad-regime

1015 См.: Мамедов Р. Ш. Последствия снятия санкций ООН и США с Ирака после 2003 года // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2022. Т. 12. № 5. С.164–170.

использовать данную практику против других неугодных режимов[1016]. Эта стратегия предполагала реализацию серии поэтапных шагов, направленных на нанесение максимального ущерба военному потенциалу страны и подрыв социально-экономической ситуации, что снижало поддержку населением власти и выявляло расколы в элите. Наращивание санкционного давления в условиях ослабления режима в итоге содействовало в дальнейшем его «демонтажу».

Декабрь 2025 г. Сирия встретила юридически с отменой почти всех наложенных на нее ограничений – как международных, так и американских. Активное вовлечение просирийских лоббистов – Саудовской Аравии, Катара и Турции – стало решающим фактором в деле снятия санкций. Можно прогнозировать, что сирийские союзники станут активнее вкладывать средства в проекты на территории Сирии – что само по себе будет успехом, – однако предполагается, что размеры этих вливаний будут невелики. В течение 2025 года региональные и международные игроки уже имели возможность вкладываться в Сирию, используя механизм исключения из санкций. 2025 год показал: потенциал внешней вовлеченности в восстановление Сирии – государства, сохраняющего нестабильность, насилие на этноконфессиональной почве, клановость в управлении и территориальную и политическую фрагментацию, – ограничен.

[1016] Титоренко В.Е. Роль санкций в свержении режима: США и саддамовский Ирак: аналитические тезисы № 5. М.: Центр Примакова, 2025.

Ни Восток, ни Запад: как иранская экономика справляется с санкциями[1017]

Петр Артемьев, Адлан Маргоев

С февраля 2022 года российским специалистам по Ирану задают один и тот же вопрос: чему Россия может научиться у Ирана в борьбе с западными санкциями[1018]? С тех пор в отечественной дискуссии закрепилась точка зрения о том, что Иран успешно развивается под санкциями вот уже больше сорока лет. Действительно, первые санкции были введены в 1979 году после захвата в заложники американских дипломатов[1019], но по их освобождению через полтора года большинство ограничений сняли по условиям Алжирских соглашений. Только с 1984 года США начали постепенно ограничивать экономическое взаимодействие с Ираном, обвинив страну в поддержке терроризма. В 1987 году США полностью запретили импорт из Ирана, однако продолжили продавать ему свою продукцию.

Лишь после 2010 года, когда Ирану отрезали доступ к нефтяному рынку и мировой финансовой системе, санкции западных стран стали заметно влиять на экономическую ситуацию в стране. Если не считать передышку между 2014 и 2017 годами в связи с Совместным планом действий (СПД) от ноября 2013 года и Совместным всеобъемлющим планом действий (СВПД) от июля 2015 года, настоящие трудности из-за санкций Иран испытывает чуть больше десятилетия.

Дипломатическая передышка в связи с успехом переговоров по СВПД продлилась немногим больше двух лет. Дональд Трамп назвал это соглашение «худшей сделкой» и демонтировал его, начав в отношении Ирана политику «максимального давления». И хотя

[1017] Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 09.09.2024. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/ni-vostok-ni-zapad/

[1018] Вопреки терминологической точности, в данной работе санкциями названы как многосторонние санкции, налагаемые Советом Безопасности ООН, так и односторонние ограничения или рестрикции, принимаемые без согласия СБ ООН.

[1019] Европейские государства – прежде всего Великобритания – выразили солидарность с США и пытались использовать дипломатические каналы для освобождения заложников, но помимо запрета на экспорт вооружений в Иран не ввели иных ограничительных мер. А в 1980 году Советский Союз наложил вето на американский проект резолюции СБ ООН, предполагавший международные санкции против Ирана.

при Джозефе Байдене был запущен переговорный процесс по восстановлению ядерного соглашения, на практике ни один указ трамповского периода не был отменен, даже несмотря на трудности, которые Иран испытывал в связи с пандемией *COVID-19*. Хотя при Байдене антииранские санкции соблюдались не так строго, как при Трампе, иранская сторона не ощутила принципиальной разницы – максимальное давление осталось в силе.

Экономическая модель

Несмотря на то, что санкции существенно влияли на экономическую ситуацию в Иране, определяющее значение для нее имели внутренние факторы – политика правительства и особенности экономической модели[1020]. Нынешняя политическая система сформировалась в 1979 году на волне антимонархической революции, главным лозунгом которой был «Ни Восток, ни Запад – Исламская Республика». Новые власти искали собственный путь, который одновременно отвечал бы потребностям развития страны и идеологическим установкам духовенства – построить экономику, работающую на исламских принципах. В результате в стране сформировалась уникальная в некоторых аспектах экономическая модель, во многом и сегодня определяющая развитие Ирана.

Идейной основой новой экономической системы стала разработанная лидером исламской революции Рухоллой Хомейни концепция классовой борьбы, согласно которой общество состоит из двух групп – «обездоленных» масс и «высокомерных» элит. Хомейни перенес понятие «обездоленные» на всех мусульман, которые находятся под гнетом безбожных правителей, а после революции – на всех, кто страдает от притеснений, независимо от их религиозной принадлежности[1021]. Вторым важным компонентом стала теория экономики единства, изложенная советником Хомейни Абольхасаном Банисадром в книге «Тоухидная экономика»[1022]. Сформированная на основе этих идеологических постулатов модель опиралась на следующие принципы:

[1020] Кожанов Н.А. Между развитием, ростом и выживанием: о некоторых особенностях модели социально-экономического развития Ирана на современном этапе // Международная аналитика. 2023. № 14 (1). С. 72–91.
URL: https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-72-91

[1021] Мамедова Н.М. Иран в XX веке. Роль государства в экономическом развитии. М., 1997. С. 65–67.

[1022] В 1980-е годы термин «тоухидная экономика» сменился на «исламская экономика».

- приоритет государственной и общественной собственности;
- приоритет исламских ценностей над экономической свободой (например, банки не имели права взимать процент)[1023];
- социальная справедливость (акцент в экономике делался не на производстве, а на распределении, обмене и потреблении: одним из лозунгов тоухидной экономики был «Производство – по способностям, потребление – по благочестию»);
- автаркия как средство освобождения от экономической и политической зависимости от других стран[1024].

Масштабная национализация увеличила роль государственного сектора в экономике: в промышленности его доля выросла до 70%, при этом большинство предприятий сектора оставались убыточными все 1980-е годы[1025]. Национализированная собственность была передана в учреждаемые духовенством исламские фонды «боньяды», восстановлена вакфная собственность[1026]. Благодаря этому духовенство приняло на себя роль одного из крупнейших в стране корпоративных предпринимателей.

В частном секторе акцент перенесли с крупных предприятий, на которые делали ставку в шахский период, на мелкое и среднее предпринимательство. Была запрещена деятельность практически всех иностранных компаний, а внешняя торговля перешла под полный контроль государства. Наконец, государственное регулирование усилилось настолько, что приобрело характер прямого вмешательства в систему рыночных отношений. Руководство страны настаивало, что «изоляция – одно из великих благ» Ирана. Экономика демонстрировала обратное: к 1988 году ВВП на душу населения упал до 3,3 тыс. долл., то есть за двенадцать лет сократился более чем вдвое от пика шахского периода[1027].

В надежде преодолеть экономический кризис президенты Али Акбар Хашеми-Рафсанджани (1989–1997) и Мохаммад Хатами (1997–2005) провели комплекс реформ. Произошла либерализация внутренних цен: фиксированными оставили цены на хлеб, муку, топливо, медикаменты, детское питание, семена и удобрения для крестьян.

[1023] Мамедова Н.М. Исламская экономика Ирана: теория и практика. М., 2022. С. 56–57.

[1024] Беккин Р.И. Тоухидная экономика как разновидность исламской экономической модели // Проблемы современной экономики. 2012. № 2 (42). С. 448–450.

[1025] Мамедова Н.М. Исламская экономика Ирана: теория и практика. М., 2022. С. 69.

[1026] Вакфом в мусульманском праве называют имущество, переданное государством или отдельным лицом на религиозные или благотворительные цели. Собственность, переданная в вакф, трактуется как благотворительное учреждение, доходы от которого идут на нужды мусульманской общины (уммы). Статус этого имущества после передачи в вакф не может быть изменен.

[1027] Мовчан А., Зотин А., Григорьев В. Сравнительная история нефтезависимых экономик конца XX – начала XXI века. М., 2017. С. 134.

Постепенно отказались от субсидирования продовольственных товаров, сократили ограничения по обмену валюты и во внешней торговле[1028]. Частично приватизировали предприятия госсектора. Иран стал вновь привлекать иностранный капитал, возобновилось действие закона 1955 года «О привлечении и поддержке иностранных инвестиций». Были учреждены свободные экономические зоны для взаимодействия государственного, частного и иностранного капиталов[1029].

Махмуд Ахмадинежад (2005–2013) продолжил попытки рыночных реформ, но на фоне формирующегося санкционного режима экономическая политика стала все чаще реагировать на внешние вызовы. Ужесточившийся режим санкций верховный лидер Али Хаменеи назвал «экономической войной Запада против Ирана»[1030]. Реформы Ахмадинежада имели незавершенный характер. Сокращение субсидий на товары первой необходимости (по оценкам МВФ, до реформы 2010 года одни лишь субсидии на топливо, газ и электроэнергию достигали 13% ВВП страны[1031]) сопровождалось масштабными мерами социальной поддержки в виде денежных трансфертов. Эти выплаты получили более 70 млн человек при общем населении страны 76 млн. В течение первого года реформы их общий размер составил 30 млрд долл. для физических и 10–15 млрд долл. для юридических лиц – всего около 9% ВВП[1032]. Однако вместо того, чтобы отпустить цены, правительство их проиндексировало. Высокая инфляция вновь привела к разрыву между фиксированными и рыночными ценами и спустя несколько лет нивелировала эффект от реформы. Ахмадинежад также расширил программу приватизации госкомпаний. Были выпущены «акции участия», которые выдавались малоимущим для улучшения их благосостояния[1033].

Парадоксальным образом приватизация не увеличила роль частного сектора в экономике: в период 2006–2010 годов лишь 13,5% акций приватизируемых госкомпаний перешло в частный сектор, остальные – в так называемый полугосударственный сектор, к которому относят пенсионные, религиозные фонды и вакфы, а также ком-

[1028] Цуканов В.П. Государственное экономическое регулирование в Иране: отход от исламских принципов? // Ислам и общественное развитие в начале XXI века. М., 2005. С. 427.

[1029] Мамедова Н.М. Иран в XX веке. Роль государства в экономическом развитии. М., 1997. С. 96–114.

[1030] Iran Leaders Openly Bemoan Economic Pain // The Iran Primer. 25.07.2012. URL: https://iranprimer.usip.org/blog/2012/jul/25/iran-leaders-openly-bemoan-economic-pain

[1031] Subsidy Reform in the Middle East and North Africa // IMF. 2014. P. 51. URL: https://www.imf.org/extenal/pubs/ ft/dp/2014/1403mcd.pdf

[1032] Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform // IMF Working Paper. 2011. P. 3. URL: https://www.imf.org/ external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf

[1033] Мамедова Н.М. Исламская экономика Ирана: теория и практика. М., 2022. С. 98.

пании Корпуса стражей исламской революции (КСИР)[1034]. На фоне ужесточающихся санкций полугосударственный сектор пришел на место иностранного капитала.

В ответ на усиление санкционного давления в 2014 году Хаменеи выступил с концепцией «экономики сопротивления». Ее основными принципами он провозгласил опору на внутренние возможности, снижение зависимости от нефтяных доходов, способность противостоять различным шокам – от мировых кризисов до санкций, широкое участие народа в экономическом развитии, в том числе через программы приватизации, рациональное потребление и борьбу с коррупцией.

В свой первый срок (2013–2017) президент Хасан Роухани попытался продолжить реформы на основе рыночных принципов: сократить вмешательство государства в экономику, провести реальную приватизацию и снизить влияние военных структур. Однако ему сопротивлялся консервативный лагерь иранского истеблишмента, потому реформы не были реализованы[1035]. Усилению частного сектора особенно противодействовали аффилированные с КСИР лица, которые получали рентные доходы благодаря доступу к государственным подрядам[1036].

Таким образом, когда США вышли из ядерного соглашения в мае 2018 года, экономическая модель Ирана характеризовалась смешанной экономикой и опорой на исламские принципы. До сих пор вакфы и исламские фонды играют значительную роль в экономике. Сохраняется ставка на внутренние ресурсы, ограничение иностранного капитала в экономике страны и активное вмешательство государства в виде нетарифных барьеров во внешней торговле, контроля на валютном рынке и ограничений на движение капитала. Экономический дискурс по-прежнему основан на принципе справедливости и поддержки «обездоленных», которую осуществляют путем выплаты денежных субсидий и фиксированных цен на товары первой необходимости.

Последствия санкций

Полномасштабные санкции против Ирана – после 2010-го и особенно 2018 года – сразу превратились в фактор, определяющий ситу-

[1034] Harris K. The Rise of the Subcontractor State: Politics of Pseudo-Privatization in the Islamic Republic of Iran. *International Journal of Middle East Studies*. 2013. Vol. 45. N 1. P. 46.

[1035] Мамедова Н.М. Исламская экономика Ирана: теория и практика. М., 2022. С. 108–109

[1036] Azadi P. *Governance and Development in Iran, Working Paper No. 8. Stanford Iran 2040 Project*. Stanford University, 2019. P. 19.

ацию в иранской экономике. Механизм их влияния можно описать следующим алгоритмом: снижение нефтяных доходов – увеличение дефицита бюджета и инфляционных ожиданий – рост транзакционных издержек во внешней торговле – проблемы с производством из-за сложностей с импортом полуфабрикатов – снижение расходов и инвестиций домохозяйствами и компаниями. Все перечисленные факторы в итоге ведут к замедлению темпов экономического роста в долгосрочной перспективе.

Санкции стали причиной существенного падения добычи и экспорта нефти Ираном, что усугубилось из-за политики «максимального давления» администрации Трампа. Попытки обхода оказались лишь частично успешными: в 2023 году иранский нефтяной экспорт оценивался в 1,3 млн баррелей в день, что значительно ниже досанкционного пика в 2,7 млн баррелей в день[1037]. При этом резко снизилась диверсификация экспорта: по оценкам *Kpler*, в 2023 году до 90% всех поставок пришлось на Китай[1038]. Доходы Ирана от экспорта нефти, по данным ОПЕК, также сократились: с досанкционного пика в 114,75 млрд долл. в 2011 году они обвалились более чем в 2 раза – до 42,6 млрд долл. в 2022 году[1039].

Одновременно с этим изменилась структура ненефтяной внешней торговли в сторону ее большей концентрации: по данным Таможенной администрации Ирана, доля пяти крупнейших партнеров во внешней торговле Исламской Республики за десять лет выросла с 56% до 74%. Наиболее существенно за этот период увеличилась роль Китая, на который теперь приходится более четверти ненефтяной торговли Ирана[1040]. Снижение диверсификации сделало иранскую экономику более чувствительной к политике ключевых контрагентов.

Падение экспорта нефти – основной доходной статьи бюджета – привело к увеличению его дефицита с 1,65% ВВП в 2018 году до 4,48% ВВП в 2019 году. В 2020–2022 годах он вырос до 5%[1041], в 2024 году составил около 4% ВВП[1042]. Снижение предложения валюты на рынке

[1037] Organization of the Petroleum Exporting Countries. URL: https://asb.opec.org/data/ASB_Data.php

[1038] Iran's Soaring Oil Exports // The Washington Institute. URL: https://www.washingtoninstitute.org/media/6750

[1039] Statistical Bulletin for 2023 // Organization of the Petroleum Exporting Countries. URL: https://asb.opec.org/ASB_Charts.html?chapter=1516

[1040] Таможенная администрация Ирана (на перс. گمرک جمهوری اسلامی ایران) // IRICA. URL: https://irica.ir/web_directory/55334-%D8%A2%D9%85%D8%A7%D8%B1.Html

[1041] Economist Intelligence Unit. URL: https://country.eiu.com/iran

[1042] O'Neill A. Budget balance in relation to GDP in Iran from 1990 to 2030 // Statista. 18.06.2025. URL: https://www.statista.com/statistics/294580/iran-budget-balance-in-relation-to-gross-domestic-product/

и рост дефицита бюджета привели к обесцениванию иранского риала и, как следствие, ускорили инфляцию. Если в период действия СВПД впервые в современной истории Ирана инфляция опустилась ниже 10%, то уже в 2018 году она подскочила выше 18% годовых. За период 2018–2022 годов индекс потребительских цен увеличился в 3,7 раза при среднегодовой инфляции 33,25%[1043]. По оценкам МВФ, в 2023 году инфляция составила 41,5%[1044].

Санкции замедлили темпы роста ВВП. Если в период 2000–2011 годов среднегодовые темпы роста реального ВВП Ирана составляли 5%, а темпы роста мирового ВВП – 3%, то в 2012–2022 годах они упали до 1,4%, тогда как мировой ВВП ежегодно рос в среднем на 2,5%[1045]. Темпы роста реального подушевого ВВП в 2012–2022 годах опустились до околонулевых отметок, а до этого он рос в среднем на 3,5% в год.

Таким образом, если до введения полномасштабных скоординированных санкций иранская экономика обгоняла мировую по темпу роста, то санкции прервали этот тренд. К тому же Иран стал еще больше зависеть от основных внешнеторговых партнеров.

Первый шок. Попытка договориться

Первой реакцией Ирана на санкционный шок была попытка договориться с теми, кто ввел против него санкции. Но опытным путем выяснилось, что о снятии санкций договариваться нужно долго и трудно проверить результат. Переговоры по ядерной программе Ирана начались еще в 2003 году и длились двенадцать лет, из которых только два последних года увенчались успехом. Во многом процесс затянулся из-за неудачного сочетания президентских циклов в Иране и США. До 2005 года правительство Мохаммада Хатами было готово к компромиссу, но итоговое соглашение было сорвано из-за администрации Джорджа Буша-младшего. В 2009 году интерес к договоренностям проявил Барак Обама, но его визави оказался Махмуд Ахмадинежад, чья антиамериканская риторика не способствовала достижению договоренностей. Стороны созрели для настоящих переговоров лишь в 2013 году с приходом к власти Хасана Роухани. Однако победа Дональда Трампа в 2016 году поставила крест на ядерной сделке, и даже избрания президен-

[1043] Economist Intelligence Unit. URL: https://country.eiu.com/iran

[1044] International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/en/Countries/IRN

[1045] Рассчитано авторами методом *CAGR* по данным *Economist Intelligence Unit*. См.: Iran // Economist Intelligence Unit. URL: https://country.eiu.com/iran

том Джозефа Байдена в 2020 году оказалось недостаточно для ее возобновления.

Не выйди США из СВПД в 2018 году, его реализация столкнулась бы с другой долгосрочной проблемой – асимметричной верификацией[1046]. Инспекторы МАГАТЭ проводили самые дотошные проверки и собирали данные с многочисленных камер и датчиков – в 2015–2018 годах ядерная программа Ирана была самой проверяемой в мире. Но никто не думал о том, как измерить эффективность американских мер по снятию антииранских ограничений: обязательства Вашингтона считались исполненными в тот момент, когда президент принимал соответствующие указы и объявлял, что против отдельных секторов иранской экономики, физических и юридических лиц прекращают действовать американские санкции.

Помимо структурных проблем иранской экономики и сложного делового климата, крупные международные компании по-прежнему опасались работать с Тегераном из-за напряженной атмосферы, которую американское правительство сохраняло вокруг Ирана[1047]. Поскольку в США право вводить санкции – прерогатива президента, компании, чьи инвестиции окупаются дольше одного президентского срока, учитывали неопределенность по поводу результатов следующих выборов. Вопреки достигнутым договоренностям курс в отношении Ирана мог радикально измениться при новом президенте, поэтому иностранный бизнес не был застрахован от крупных штрафов за нарушения санкционного режима или же возврата прежних санкций против Ирана. Когда при администрации Байдена начались переговоры по возобновлению ядерной сделки, Иран потребовал экономических гарантий, что она будет действовать дольше, чем в прошлый раз[1048].

В профессиональном сообществе развернулась дискуссия на новую тему[1049]: эксперты предлагали технические гарантии выполнения ядерной сделки[1050], перечень «автоматических выгод»,

---

[1046] Parsi T., Khajehpour B. How to Make Iran Trust a New Nuclear Deal // Foreign Policy. 17.08.2021. URL: https://foreignpolicy.com/2021/08/17/iran-nuclear-deal-talks-biden-raisi/

[1047] Batmanghelidj E. How to Think About Getting Foreign Firms Back into Iran // Bourse & Bazaar. 11.01.2022. URL: https://www.bourseandbazaar.com/articles/2022/1/10/cascade-theory-and-getting-iran-sanctions-relief-to-work

[1048] Inside story: JCPOA talks zoom in on verification, guarantees as end nears // Amwaj Media. 16.02.2022. URL: https://amwaj.media/article/iran-vienna-jcpoa-baqeri-kani-shamkhani

[1049] Экономическая гарантия соглашения (на перс. ضمانت اقتصادی قوی) // Donya-e Eqtesad. 04.12.2021. URL: https://donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3821830

[1050] Batmanghelidj E., Lawrence C. and Shah S. Using ‘technical guarantees’ to restore and sustain the Iran nuclear deal // European Leadership Network. 24.11.2021. URL: https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/using-technical-guarantees-to-restore-and-sustain-the-iran-nuclear-deal/

которые дадут незамедлительный позитивный эффект для иранской экономики[1051], гарантированные долгосрочные изъятия из санкционного режима по приоритетным для Ирана экономическим проектам и их финансирование[1052], а также контуры механизма верификации снятия санкций[1053].

Однако наработки остались невостребованными: переговоры прекратились из-за обвинений западных стран в адрес руководства Ирана в том, что оно подавило протесты осенью 2022 года и поддержало Россию в конфликте на Украине[1054]. Некоторый шанс на возобновление переговорного процесса давала сепаратная договоренность между США и Ираном, достигнутая летом 2023 года без публичной фиксации на бумаге, без согласования в парламентах двух стран. США пообещали не вводить новых санкций против Ирана и позволили южнокорейскому банку перечислить на иранский счет в катарском банке для гуманитарных целей 6 млрд долл., замороженных еще при Трампе. Иран согласился сбавить темпы накопления урана, объем его обогащения и не поднимать уровень последнего выше 60%[1055]. Эскалация палестино-израильского конфликта 7 октября 2023 года закрыла и эту форточку возможностей: из-за поддержки противоборствующих сторон США и Иран прекратили переговоры, сделали противоречивые заявления о том, может ли Тегеран использовать свои средства в Дохе[1056], а тогдашний министр иностранных дел Ирана Хосейн Амир Абдоллахиан заявил, что восстановление ядерной сделки в сложившихся условиях имеет все меньше смысла[1057].

1051 Batmanghelidj E. Sharp relief: Automatic benefits and the Iran nuclear deal // European Council on Foreign Relations. 11.11.2021.
URL: https://ecfr.eu/article/sharp-relief-automatic-benefits-and-the-iran-nuclear-deal/

1052 Parsi T., Khajehpour B. How to Make Iran Trust a New Nuclear Deal // Foreign Policy. 17.08.2021.
URL: https://foreignpolicy.com/2021/08/17/iran-nuclear-deal-talks-biden-raisi

1053 Маргоев А., Хейрие Д. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? // Пути к миру и безопасности. 2021. № 2 (61). С. 110–128.
URL: https://doi.org/10.20542/2307-1494-2021-2-110-128

1054 Barak Ravid. U.S. «not going to waste time» on Iran deal right now, official says // AXIOS. 31.10.2022. URL: https://www.axios.com/2022/10/31/iran-nuclear-deal-talks-biden

1055 Crowley M., Fassihi F. and Bergman R. Hoping to Avert Nuclear Crisis, U.S. Seeks Informal Agreement With Iran // The New York Times. 14.06.2023.
URL: https://www.nytimes.com/issue/todayspaper/2023/06/14/todays-new-york-times

1056 Amiri F. House passes resolution to block Iran's access to $6 billion from prisoner swap // The Hill. 01.12.2023. URL: https://thehill.com/homenews/ap/ap-politics/ap-house-passes-resolution-to-block-irans-access-to-6-billion-from-prisoner-swap/;
Iran says released assets in Qatar accessible. Xinhua. December 4, 2023.
URL: https://english.news.cn/20231204/887cca6fcd2942e89ec7c507550870b8/c.html

1057 Iran says reviving nuclear deal 'useless' // Arab News. 09.12.2023.
URL: https://arab.news/nvmjb

Двадцать лет переговорного процесса привели к неутешительному результату. Несмотря на то, что Ирану и шестерке международных переговорщиков удалось согласовать ядерную сделку и формально она продолжает действовать даже после выхода США, санкционное давление на Иран сейчас кратно выше, чем до начала переговоров.

Второй шок. Попытка адаптироваться

В 2018 году, осознав бесперспективность переговоров с США, пока у власти находится Трамп, администрация Роухани сделала ставку на нормализацию отношений с внешним миром, но не предприняла структурных реформ, которые сделали бы экономику более устойчивой к санкционному давлению. Реакция властей свелась к попыткам смягчить внешний шок и поддержать социально незащищенные слои населения. Соответственно, правительство пыталось обеспечить стабильность валютного курса и сдержать инфляцию, однако не только не добилось поставленных целей, но и спровоцировало появление новых проблем в экономике и социальной сфере.

В апреле 2018 года в ожидании американских санкций правительство Роухани ввело единый курс в 42 тыс. риалов за доллар, а Центральный банк Ирана создал Интегрированную систему обмена валюты (*NIMA*), через которую экспортеры были обязаны продавать от 50% до 90% своей валютной выручки. Однако Центробанку не удалось удержать курс из-за недостатка валютных резервов: по оценкам МВФ, в 2018 году они составляли 122,5 млрд долл., но большая их часть оказалась заморожена – Иран сохранил доступ примерно к 12 млрд долл.[1058]

В результате сохранить единый курс риала не удалось, и уже летом 2018 года в Иране сформировалась система из трех основных валютных курсов[1059]. По субсидируемому государственному курсу в 42 тыс. риалов за доллар ввозились товары первой необходимости: продовольствие, медикаменты и медицинское оборудование. Курс системы *NIMA* использовали компании-импортеры, а остальные операции осуществлялись по свободному рыночному курсу. При этом расхождение между официальным и рыночным курсами стало быстро нарастать, из-за чего увеличилась нагрузка на бюджет: правительство оказалось вынуждено тратить все больше средств

[1058] Batmanghelidj E. Explainer: Iran's Frozen Assets // United States Institute of Peace. 01.11.2021. URL: https://iranprimer.usip.org/blog/2021/nov/01/explainer-iran's-frozen-assets

[1059] Всего в Иране в период 2018–2023 годов параллельно действовало до пяти различных курсов валют.

на субсидирование курса для импорта товаров первой необходимости. Дополнительным способом поддержки национальной валюты стали административные запреты на импорт отдельных категорий товаров. Тем не менее, средний темп обесценивания риала к доллару в 2018–2023 годах составил 33%, в то время как в 1989–2017 годах риал дешевел к доллару в среднем на 18% в год.

В 2018/19 финансовом году[1060] половина иранского импорта (31 млрд долл.) осуществлялась по государственному курсу[1061]. Из-за увеличившихся расходов на компенсацию разницы между официальным и рыночным курсами к сентябрю 2021 года список товаров первой необходимости был сокращен с 25 до 7 позиций[1062]. В 2021/22 финансовом году импорт по государственному курсу сократился до 15,1 млрд долл. – около четверти всего импорта.

В феврале 2021 года при обсуждении проекта бюджета депутаты Меджлиса выступили за повышение субсидируемого курса до 175 тыс. риалов за доллар, однако правительство Роухани выступило против такой меры. В итоге курс в 42 тыс. риалов за доллар был отменен только в мае 2022 года правительством Эбрахима Раиси. Результатом стал резкий скачок инфляции: в июне 2022 года она составила 12% м/м, а цены на отдельные продовольственные товары выросли в 3–4 раза.

Иранские власти не смогли добиться главной цели – сдержать инфляцию, зафиксировав валютный курс. Вопреки негативному опыту Центробанк продолжает попытки выстроить систему множественных курсов. Так, в декабре 2022 года вновь назначенный глава ЦБ Мохаммад Реза Фарзин объявил о фиксации на один год курса *NIMA* для импорта товаров первой необходимости на уровне 285 тыс. риалов за доллар. Рыночный курс на тот момент составлял 397 тыс. риалов за доллар. На этом фоне риал продолжал стремительно обесцениваться: средний рыночный курс в 2023 году приблизился к 500 тыс. риалов за доллар.

Не менее серьезным вызовом в связи с восстановлением нефтяного эмбарго стал фискальный кризис: нефтяные доходы бюджета в 2019 году упали в 3 раза по сравнению с 2018 годом. Одновременно росли расходы бюджета, в первую очередь связанные с различными

[1060] Летосчисление в Иране ведется по солнечной хиджре: календарный год начинается 21 марта, заканчивается – 20 марта (для справки: 21 марта 2024 года в Иране наступил 1403 год).

[1061] Iran Economic Monitor, Spring 2022: Managing Economic Uncertainties // The World Bank. P. 12. URL: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/97235f72-0a51-580d-82a2-9c69f3532729/content

[1062] Khajehpour B. Iran's plan to get rid of the subsidized exchange rate // Al-Monitor. 29.10.2021. URL: https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/irans-plan-get-rid-subsidized-exchange-rate

субсидиями: на импорт продовольственных товаров, о котором говорилось выше, а также энергетические субсидии – на топливо, газ и электричество. По данным Международного энергетического агентства, если в 2019 году энергетические субсидии составляли 86 млрд долл. (18,8% ВВП), то к 2023 году они увеличились до 127 млрд долл. (36% ВВП)[1063].

Главной проблемой бюджета стали сложности с поиском новых источников финансирования в отсутствие доступа к иностранным рынкам капитала. Одним из способов пополнения бюджета была выбрана приватизация. Всего в период 2001–2022 годов доходы от приватизации составили почти 6 квадриллионов риалов (около 108,5 млрд долл.), но большая часть этого объема пришлась на президентство Ахмадинежада[1064]. При нем же были приватизированы наиболее прибыльные государственные компании. По этой причине эффект от приватизации для наполнения бюджета при президентах Роухани и Раиси был ограниченным: в 2018–2022 годах бюджет получил от приватизации около 14,8 млрд долл.[1065] При этом в 2022/23 финансовом году план по приватизации, заложенный в бюджете, был выполнен всего на 23%[1066], что свидетельствует о постепенном исчерпании этого источника пополнения бюджета.

Важным источником финансирования стал выпуск исламских облигаций. По данным Исследовательского центра при Меджлисе, в период 2016–2022 годов правительство выпустило таких облигаций на 5,1 квадриллиона риалов (102,6 млрд долл.). Однако увеличение выпуска облигаций не позволяет покрыть дефицит бюджета. По оценкам аналитиков Всемирного банка, до 90% привлеченных средств расходовались на выплаты текущих процентов по долгу[1067].

В условиях фискального кризиса правительство активизировало заимствования из Национального фонда развития[1068]. По данным

[1063] Value of fossil-fuel subsidies by fuel in the top 25 countries // International Energy Agency. 2022. URL: https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/value-of-fossil-fuel-subsidies-by-fuel-in-the-top-25-countries-2022

[1064] Iran Regulatory Environment // Economist Intelligence Unit. 01.03.2023. P. 11. URL: https://viewpoint.eiu.com/analysis/geography/XN/IR/reports/regulatory-environment

[1065] Там же.

[1066] Iran Economic Monitor, Spring/Summer 2023: Moderate Growth amid Economic Uncertainty // The World Bank. P. 22. URL: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1c94cb80-5f40-408f-a5c7-c7cfd97dc438/content

[1067] Iran Economic Monitor, Spring/Summer 2023: Moderate Growth amid Economic Uncertainty // The World Bank. P. 22. URL: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1c94cb80-5f40-408f-a5c7-c7cfd97dc438/content

[1068] Создан в 2011 году. По действующему бюджетному правилу, 40% доходов от экспорта нефти поступают в Фонд, 14,5 % передаются Национальной иранской нефтяной компании, остальное поступает в бюджет.

Исследовательского центра при Меджлисе, ежемесячные изъятия из фонда составляли 453 млн долл. при Ахмадинежаде, 700 млн долл. при Роухани и 1,1 млрд долл. при Раиси. По словам председателя фонда Мехди Газанфари, из 150 млрд долл. активов фонда 100 млрд долл. были изъяты предыдущими правительствами, еще 40 млрд долл. выданы правительству в виде займов.

Кроме того, в рамках бюджетного планирования правительство было склонно закладывать слишком оптимистичные ожидания по доходам. Хотя в 2022/23 финансовом году нефтяные доходы выросли на 70% по сравнению с предыдущим периодом, они оказались на 20% меньше заложенных в бюджет[1069]. Чтобы компенсировать выпадающие доходы, правительство стало заимствовать деньги у банков, а те – у Центробанка. В результате необеспеченная эмиссия денег стала одним из проинфляционных факторов.

Денежно-кредитная политика иранского ЦБ не способствовала стабилизации макроэкономической ситуации после санкционного шока 2018 года: по закону 1983 года банковская деятельность в Иране переведена на исламские принципы, согласно которым запрещено взимать процент, а основным инструментом политики ЦБ является не ключевая ставка, а коридор ставок для депозитов и кредитов[1070]. В мае 2020 года он перешел к политике таргетирования инфляции с целевым значением 22%, однако коридор сохранили на переходный период. В 2020–2023 годах он составлял 14% – 22%, а в феврале 2023 года повышен до 17% – 24%. Максимальные ставки по годовым депозитам в банках в 2018–2023 годах выросли всего с 13,5% до 20%[1071]. Иными словами, реальные ставки в банковской системе были сильно отрицательными.

С одной стороны, такая ситуация способствовала ускорению инфляции, а с другой – снижала устойчивость банковской системы, поскольку банкам стало сложнее привлекать средства граждан. По оценкам Всемирного банка, более 70% иранских банков не выполняли норматив достаточности капитала, а у половины из них отрицательный коэффициент по нему. 5 из 17 банков имели отрицательный акционерный капитал, то есть фактически были банкротами[1072]. Ситуацию

[1069] Iran Economic Monitor, Spring/Summer 2023: Moderate Growth amid Economic Uncertainty // The World Bank. P. 22. URL: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1c94cb80-5f40-408f-a5c7-c7cfd97dc438/content

[1070] Zahedi R., Azadi P. *Central Banking in Iran. Working Paper No. 5. Stanford Iran 2040 Project*. Stanford University, 2018. P. 14.

[1071] Iran // Economist Intelligence Unit. URL: https://country.eiu.com/iran

[1072] Financial services: Iran // Economist Intelligence Unit. 15.09.2023. P. 6. URL: https://viewpoint-eiu-com.proxy-um.researchport.umd.edu

усугубляло то, что в рамках исламских принципов банки вынуждены напрямую участвовать в проектах своих клиентов. Следовательно, в Иране сформировалась сильная связь между финансовым и реальным секторами экономики, что создает риск полномасштабного экономического кризиса в случае проблем в банковской системе.

Кроме того, отсутствие альтернатив для сбережений привело к резкому росту вложений в фондовый рынок и недвижимость. В начале 2020 года правительство упростило доступ к торгам на Тегеранской бирже для частных инвесторов, одновременно были сняты ограничения на торговлю «акциями справедливости», которые выдавались бедным слоям населения в период приватизации Ахмадинежада[1073]. Количество счетов частных инвесторов за год выросло с 4,5 до 50 млн, а активных инвесторов – с 700 тыс. до 5 млн[1074]. В результате в январе–августе 2020 года иранский фондовый рынок вырос более чем в 4 раза на фоне падения риала, ускоряющейся инфляции и пропаганды инвестирования в акции со стороны государства. Приватизация госкомпаний преимущественно осуществлялась через продажу их акций на бирже, а налог 0,5% на сделки был важным источником финансирования дефицита[1075]. Уже к концу 2020 года рынок упал на 35%, начался отток частных инвесторов. С января 2021 года по январь 2024 года иранский фондовый индекс *TEDPIX* рос в среднем на 16,3% в год, то есть темпами ниже инфляции. Многие частные инвесторы, вложившиеся на пике рынка в 2020 году, потеряли свои средства в реальном выражении.

Правительству и Центральному банку не удалось обеспечить макроэкономическую стабильность в условиях санкций. Отказ от рыночных мер в пользу административных фактически не только не дал экономике адаптироваться к новым условиям, но и привел к увеличению диспропорций в экономической системе. Наглядным проявлением неудачи экономической политики стало резкое ускорение инфляции и сохранение ее на высоком уровне, а также непрекращающееся обесценивание национальной валюты.

Высокие темпы инфляции были характерны для всего периода существования Исламской Республики: в последние тридцать лет ее средний уровень был около 20%. Отсутствие последовательной

[1073] Khajehpour B. How Iran created 50 million new market stakeholders // Amwaj Media. 24.09.2021. URL: https://amwaj.media/article/how-iran-created-50m-new-market-stakeholders

[1074] The tale of Iran's stockmarket bubble is familiar – but also strange // The Economist. 17.10.2020. URL: www.economist.com/finance-and-economics/2020/10/17/the-tale-of-irans-stockmarket-bubble-is-familiar-but-also-strange

[1075] Ziya M.H., Vatanka A. The Iranian government's risky stock market bet // Middle East Institute. 14.09.2020. URL: https://www.mei.edu/publications/iranian-governments-risky-stock-market-bet

политики по ее снижению может быть отчасти обусловлено узкокорпоративными интересами: высокая инфляция приводит к снижению стоимости долгов в реальном выражении, то есть дает преимущества крупнейшим должникам банковской системы – в первую очередь правительству. Этот подход становился особенно актуальным, когда правительство было не способно обеспечить фискальную дисциплину. Финансируя дефицит бюджета через увеличение предложения денег, правительство и Центробанк фактически брали скрытый инфляционный налог со всех граждан. По оценке Исследовательского центра при Меджлисе, уровень бедности за десять лет вырос с 19% до 30%, а коэффициент глубины бедности[1076] в 2021/22 финансовом году достиг 27% – максимального значения за всю историю наблюдений.

(Не)конкурентоспособность экономики

Иранцы демонстрируют успехи благодаря ставке на отдельные технологии и команды, но этот подход не удается масштабировать на всю страну. Успешным примером иранской технологической политики можно назвать как минимум три кейса. В двух из них государство выступало как клиент, инвестор и организующий лидер отрасли.

Газотурбинные установки

За пятнадцать лет Иран научился самостоятельно производить энергетические установки для электростанций[1077]. Для их строительства в 1994 году власти страны основали компанию *MAPNA*, но задачу производить газотурбинные установки получили две конкурирующие команды. В 1999 году при содействии министерства энергетики в составе *MAPNA* появилась компания *Turbine Engineering and Manufacturing Company* (*TUGA*), а в 2001-м – компания *Oil Turbo Compressor Company* (*OTC*) при содействии министерства нефти. Обе получили равные крупные заказы. Долгосрочное сотрудничество с государством как инвестором и клиентом гарантировало новым иранским компаниям окупаемость инвестиций и представляло привлекательную возможность для иностранных поставщиков.

[1076] Коэффициент глубины бедности показывает, как далеко от черты бедности находится среднестатистический гражданин, проживающий за чертой бедности.

[1077] Safdari Ranjbar M., Ghazinoori S., Manteghi M. Evolution of Iran's gas turbine sectoral innovation system as a complex product system (CoPS). *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*. 2022. Vol. 14. N 4. Pp. 1102–1116.
URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/20421338.2021.1936888

Иранские компании не только вышли на автономное производство газотурбинных установок для национальных нужд, но при поддержке властей стали экспортировать в Ирак и Сирию. Более того, иранские власти снизили импортные пошлины накануне снятия санкций, чтобы провести стресс-тест для национальных компаний в условиях повышенной конкуренции. А короткой санкционной передышкой после заключения ядерной сделки воспользовались для того, чтобы заключить контракты на новые образцы зарубежных поставщиков. И хотя Иран смог догнать иностранных конкурентов в производстве турбин, он не обеспечил задел, который позволил бы ему обогнать их в плане инноваций.

Катализаторы для нефтепереработки

Иранским успехом можно считать достижения в области нефтехимии. В 2000 году Национальная иранская нефтяная компания заказала исследования физических свойств катализаторов дочернему Иранскому научно-исследовательскому институту нефти в сотрудничестве с Технологическим университетом имени Шарифа и Университетом имени Шахида Бехешти. К 2007 году появились первые образцы, и с тех пор Иран наладил производство 28 из 40 групп катализаторов. По их собственным оценкам, в 2020 году Иран стал крупнейшим экспортером катализаторов среди стран ОПЕК+[1078]. Иран экспортирует произведенные катализаторы в Ирак, Армению, Пакистан и Казахстан, а по заказу венесуэльской *PDVSA* разработал катализатор для производства бензина[1079].

Нанотехнологии

За два десятилетия Иран совершил существенный скачок в развитии нанотехнологий. К 2021 году число выведенных на рынок нанотехнологических решений выросло до 834. Ключевым оказалось решение иранских властей позволить ученым регистрировать результаты интеллектуальной деятельности на свое имя без отчислений университету и открывать основанные на знаниях предприятия, которые получают дополнительную защиту и поддержку от государства. Так сформировалась прослойка малых высокотехнологичных

[1078] Савосин Д.В Иране будет запущено производство катализаторов для изготовления полипропилена и полиэтилена высокой плотности // Neftegaz.Ru. 13.04.2021. URL: https://neftegaz.ru/news/neftechim/675916-v- irane-budet-zapushcheno-proizvodstvo-katalizatorov-dlya-izgotovleniya-polipropilena-i-polietilena-/

[1079] Алифирова Е.В Иране представлен первый экспортный катализатор нефтепереработки для производства бензина // Neftegaz.Ru. 11.08.2023. URL: https://neftegaz.ru/news/neftechim/789961-v-irane-predstavlenpervyy-eksportnyy-katalizator-neftepererabotki-dlya-proizvodstva-benzina/

компаний между университетами и корпорациями: число фирм превысило 8300 в 2023 году[1080].

Результативности иранских ученых могли также способствовать внедрение принципа совместного потребления и запуск отраслевой биржи проектов. В 2004 году была основана Иранская сеть нанотехнологических лабораторий, которая сформировала реестр доступного в стране оборудования. В условиях санкций закупки такого оборудования были затруднены либо невозможны, и каждая лаборатория испытывала дефицит тех или иных инструментов. Однако уже закупленное оборудование использовалось эпизодически, исходя из исследовательских задач конкретной структуры. Объединив мощности под эгидой национального центра коллективного пользования, организаторы отрасли закрыли часть производственных нужд ученых и повысили отдачу от используемого оборудования. К 2021 году в проект вошли 10 компаний, 50 университетов и 25 исследовательских центров с совокупным инструментарием в 2800 единиц оборудования.

Тем не менее успехи Ирана в развитии отдельных отраслей экономики происходят на фоне снижения общего уровня конкурентоспособности экономики в результате внешнего санкционного давления. Благодаря рыночным реформам конца 1990-х – начала 2000-х годов Иран к 2012 году занял 62-е место из 142 стран в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума[1081]. Это был самый высокий показатель за историю наблюдений. Далее наблюдается четкая зависимость: накануне заключения СВПД в 2015 году Иран опустился на 83-е место в рейтинге[1082], в 2017 году – поднялся до 69-го места[1083], а после выхода США из СВПД к 2019 году опустился на 99-е место (из 141)[1084].

Основной вклад в ухудшение позиций Ирана в рейтинге внесли три субиндекса. За семь лет к 2019 году по качеству институтов Иран опустился с 72-го на 120-е место, по макроэкономической стабильности – с 27-го на 134-е, а по эффективности рынка товаров и услуг – со 103-го на 133-е. Эти тенденции отражают различные

[1080] Iran's Knowledge-Based Companies Grew by 90% Last Year // Azad News Agency. 02.05.2023. URL: https://ana.press/en/news/2295/irans-knowledge-based-companies-grew-by-90-last-year

[1081] The Global Competitiveness Report 2012–2013 // World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

[1082] The Global Competitiveness Report 2014–2015 // World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

[1083] The Global Competitiveness Report 2017–2018 // World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf

[1084] The Global Competitiveness Report 2019 // World Economic Forum. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

аспекты воздействия санкций на экономику страны: как экономический шок в виде роста инфляции, падения курса риала и замедления роста ВВП, так и усиление государственного регулирования в ответ на эти вызовы.

Кроме того, в эти годы не менялся перечень основных препятствий для ведения бизнеса, которые выделили респонденты. Среди них – доступ к финансированию, нестабильность государственной политики, инфляция, неэффективность бюрократии, недостаточное развитие инфраструктуры, трудовое законодательство и валютное регулирование. Поэтому уместен вывод, что иранскому бизнесу необходимо изменение государственной политики, а не просто отмена санкций.

В рейтинге экономической сложности, который оценивает степень высокотехнологичности экспорта, Иран поднялся с 94-й строчки в 1974 году в выборке из 102 стран до 67-й в списке из 131 страны в 2021 году. Экспорт остается недиверсифицированным: по данным Таможенной администрации Ирана, за десять месяцев (21 марта 2022 года – 22 января 2023 года) топ-5 товаров так называемого ненефтяного экспорта составляли газ и нефтепродукты, на которые пришлось более 30% всего экспорта[1085]. Напомним, что в иранской статистике отражен экспорт без учета сырой нефти.

Продукция иранской обрабатывающей промышленности ориентирована преимущественно на внутренний рынок и неконкурентоспособна на мировом. Внутренний рынок иранцы защищают относительно высокими импортными пошлинами и нетарифными барьерами, в том числе в виде запрета на импорт некоторых товаров – например, автомобилей[1086].

Монополия на внутреннем рынке стимулировала рентное поведение компаний-бенефициаров: цена на отечественные автомобили росла, а качество снижалось. Летом 2023 года новый *Peugeot 206* иранского производства стоил 5,2 млрд риалов (около 10 800 долл.) – в 15 раз дороже, чем в мае 2018 года[1087]. Сами иранцы нередко называют отечественные автомобили «колесницами смерти»[1088] из-за низкого уровня стандартов безопасности и качества материалов.

[1085] Iran's Non-Oil Exports Exceeds $45 Billion // Fars News Agency. URL: https://en.mehrnews.com/news/241809/Iran-s-non-oil-exports-hit-45-billion-in-10-months-IRICA

[1086] More than 1,400 items were banned from import // Iranian Automobile Importers Association. URL: https://www.worldecr.com/news/iran-ban-imports-1400-items/

[1087] Bozorgmehr N. Iran's car sector buckles under impact of sanctions // Financial Times. URL: https://www.ft.com/content/f55ab564-7cea-4520-bfa2-a9382b3a8de1

[1088] Фаллахи: Иранские колесницы смерти убили больше иранцев, чем Чингисхан (на перс. «دنامتشک ار ینایرا لوغم ناخزیگنچ زا رتشیب ینایرا گرم یامبرع») // Iranian Students' News Agency. URL: https://www.isna.ir/news/1401021107421/

Кейс автомобильной отрасли демонстрирует другую важную проблему иранской экономики: иранским предприятиям сложно производить конкурентоспособные товары без кооперации с крупными транснациональными корпорациями, партнерство с которыми способствует трансферу современных технологий и передаче ноу-хау. После революции в рамках курса на самообеспечение Иран был фактически закрыт для иностранных инвестиций. В 2002 году на фоне рыночных реформ был принят закон «О поощрении и защите иностранных инвестиций», который изначально способствовал значительному увеличению притока прямых инвестиций в экономику.

Однако многие законодательные ограничения остались в силе. Так, статья 81 Конституции запрещает предоставление концессий иностранцам для создания компаний, действующих на территории Ирана в сферах торговли, сельского хозяйства, промышленности и услуг[1089]. В соответствии с законом 2002 года решение споров между правительством Ирана и иностранным инвестором происходит в иранских судах (статья 19). Соответственно, Иран не признает решения лондонского Международного арбитражного суда, равно как и других органов международного инвестиционного арбитража – в частности, Международного центра по урегулированию инвестиционных споров при Всемирном банке. Для перевода прибыли на капитал за рубеж требуются подтверждение Комиссии по иностранным инвестициям и одобрение министра экономики и финансов (статья 14)[1090].

В результате приток прямых иностранных инвестиций стабилизировался на относительно низком уровне – менее 1% ВВП, а усиление санкционного давления после 2018 года привело к снижению притока иностранных инвестиций до рекордно низкого уровня с 2002 года. Если опираться на данные Конференции ООН по торговле и развитию, в 2022 году Иран привлек всего 1,5 млрд долл.[1091]

Важным фактором конкурентоспособности является ситуация на рынке труда. Благодаря высоким темпам рождаемости в первые послереволюционные годы в XXI веке у Ирана появилось уникальное демографическое окно возможностей: в 2016 году граждане в воз-

[1089] The Constitution of Islamic Republic of Iran. Art. 81 // Iran Chamber Society. URL: http://www.iranchamber.com/government/laws/constitution_ch06.php

[1090] Foreign Investment Promotion and Protection Act (FIPPA) // Iran Insurance Int. URL: https://www.iraninsuranceint.com/Other/Laws/FOREIGN-INVESTMENT-PROMOTION-AND-PROTECTION-ACT-FIPPA

[1091] UNCTADstat. Foreign Direct Investment: Flows and Stock // UNCTAD. URL: https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.FdiFlowsStock

расте от 15 до 64 лет составляли 71% населения страны при численности пенсионеров всего 5%[1092]. Иранская экономика на протяжении многих лет не создавала достаточное количество рабочих мест, чтобы абсорбировать растущее население трудоспособного возраста. Эта проблема существовала еще до введения против Ирана масштабных санкций: в период 2006–2011 годов в экономике создавалось всего 14 тыс. рабочих мест ежегодно, тогда как на рынок труда выходило около 700 тыс. человек[1093].

В результате Иран превратился в одну из стран, наиболее страдающих от проблемы «утечки мозгов». Эмиграция специалистов уже приводит к кадровому голоду в отдельных отраслях, например в ИТ[1094] и здравоохранении[1095], что негативно сказывается на перспективах роста экономики и ее конкурентоспособности.

Ни экономическая модель, сформировавшаяся после революции, ни политика иранского руководства по противодействию санкциям оказались не способны обеспечить стране устойчивое развитие. Если в период экономических реформ 1963–1977 годов средний темп роста реального ВВП составлял 10,5%[1096], в 1997–2011 годах – около 4,5%, то в 2012–2022 годах – всего 1,37%[1097].

Накануне исламской революции 1979 года Иран был 14-й экономикой мира по номинальному ВВП. Шах ставил цель войти в топ-5, но в 2022 году Иран занял 40-ю строчку[1098]. По данным Всемирного банка, на пике в 1976 году подушевой ВВП Ирана в постоянных долларах США 2015 года составлял 7 622 долл. – этот показатель Ирану не удалось превзойти до сих пор.

Санкции 2012 года прервали восстановительный тренд, наметившийся в 1990-х годах вследствие рыночных реформ и окончания ирано-иракской войны, и страна вступила в период стагнации.

[1092] Roudi F., Azadi P. and Mesgaran M. *Iran's Population Dynamics and Demographic Window of Opportunity, Working Paper 4. Stanford Iran 2040 Project*. Stanford University. October 2017. P. 14.

[1093] Salehi Isfahani Dj. Iran's economy 40 years after the Islamic Revolution // The Brookings Institution. 14.03.2019.
URL: https://www.brookings.edu/articles/irans-economy-40-years-after-the-islamic-revolution/

[1094] Bizaer M. Escalating emigration and the "drought" in Iran's IT industry // Middle East Institute.
URL: www.al-monitor.com/originals/2017/08/iran-irgc-economy-footprint-khatam-olanbia.html

[1095] Official: Huge numbers of Iranian nurses migrating to foreign countries // Iran Front Page.
URL: https://ifpnews.com/official-huge-numbers-iranian-nurses-migrating-foreign-countries/

[1096] Economy in the Pahlavi period // Encyclopaedia Iranica.
URL: https://www.iranicaonline.org/articles/economy-ix#prettyPhoto

[1097] Iran // Economist Intelligence Unit. URL: https://country.eiu.com/iran

[1098] World Development Indicators // World Bank.
URL: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906522-data-updates-and-errata

Иран ограниченно вписан в международную систему разделения труда в силу двух причин: стремления оградить отечественного производителя от более конкурентных по цене и качеству иностранных товаров и попыток обеспечить нужды собственного населения товарами иранского производства. Этим объяснялась протекционистская политика, несостоятельность которой, как видно из кейса автомобилестроения, признали ее же авторы. Возникает ситуация, в которой на санкционные риски накладываются риски ведения бизнеса в Иране, с чем не готово иметь дело большинство зарубежных инвесторов.

Несмотря на существенный демографический потенциал, Иран не сумел использовать его для развития экономики. Тяжелые экономические условия не позволили частному сектору создавать новые рабочие места в том объеме, который в должной мере обеспечил бы занятость иранскому населению, особенно лицам с высшим образованием. Часть уехала за рубеж в поисках работы и лучшей жизни, другая так и не вышла на рынок труда или получила работу более низкой квалификации.

Иран мог бы преодолеть стагнацию за счет системных реформ, которые предпринимали разные президентские администрации. Среди них были попытки ввести налоги для компаний в собственности исламских фондов, приватизировать крупные компании, отменить фиксированный валютный курс. Но их реализации помешало отсутствие внутриэлитного консенсуса. Для устойчивого экономического роста потребуется комплексная политика, нацеленная на создание благоприятных условий для всех экономических агентов, включая иностранных инвесторов, – и не только в тех отраслях, которые государство рассматривает как стратегические[1099].

[1099] Смородинская Н.В., Катуков Д.Д. Иранский опыт пребывания под санкциями: макроэкономические итоги и выводы для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6. С. 26–42.
URL: https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_26_42

Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР[1100]

Иван Тимофеев

Введение

Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР) находится под давлением экономических санкций зарубежных государств практически с самого начала своего существования. США применяли односторонние ограничительные меры в отношении КНДР начиная с 1950 г. На фоне развития ракетно-ядерной программы КНДР в отношении страны действуют и международные ограничительные меры. С 2006 по 2017 гг. Совет Безопасности ООН принял 10 резолюций, которые последовательно усиливали международные санкции по мере новых испытаний ядерных устройств и средств их доставки. В мире трудно найти страну, которая бы подвергалась столь консолидированному, всеобъемлющему и долгосрочному санкционному давлению. Однако КНДР не изменила свой политический курс и сумела превратиться де-факто в ядерную державу. Корейский случай вновь возвращает на повестку дня сквозной для тематики санкций исследовательский вопрос: почему ограничительные меры приносят успех в одних случаях, но проваливаются в других? Применительно к Северной Корее – почему в условиях консолидированного давления односторонних и многосторонних ограничительных мер страна все же смогла добиться своих политических целей? Данный вопрос находится в центре предлагаемой статьи.

В литературе можно найти различные ответы на вопрос о причинах неудачи политики санкций. Г. Хафбауэр и его коллеги объясняют такие провалы неадекватностью политических целей, недоста-

[1100] Впервые опубликовано в журнале «Вестник международных организаций» 26.03.2025 и доступно по лицензии *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license* (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). (Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР // Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С. 120-138. URL: https://iorj.hse.ru/article/view/37566).

точной жесткостью санкций, слабостью или отсутствием коалиции стран-инициаторов, игнорированием санкций со стороны бизнеса, адаптацией стран-мишеней к санкциям, ролью «черных рыцарей» – третьих стран, продолжающих сотрудничество со страной-мишенью[1101]. Группа Г. Хафбауэра подготовила внушительный справочный материал по случаю КНДР, дополнявший количественную базу данных из 174 случаев применения санкций в XX и начале XXI вв.[1102] Н. Бапат и его коллеги на основе базы *TIES* проанализировали влияние 18 факторов на успех санкций по 888 кейсам. Наиболее значимыми оказались экономическая цена санкций для страны-мишени и коалиция стран-инициаторов на базе международных институтов[1103]. М. Бржоска исследовал сочетание односторонних санкций с международными ограничительными мерами СБ ООН на основе 23 кейсов и 63 эпизодов. Он выяснил, что в большинстве случаев санкции ООН предварялись односторонними ограничениями отдельных стран-инициаторов, а затем также достраивались односторонними мерами. Такой комбинированный режим рассматривался как более эффективный, нежели односторонние санкции[1104]. Коллектив под руководством Т. Бейрштекера, С. Экерта и М. Торино обратил внимание на низкую эффективность санкций ООН в связи с разным уровнем их применения со стороны стран-членов. ООН не имеет действенных рычагов давления на страны, которые отстают в выполнении режимов санкций. Неэффективность применения дает основания США и другим державам достраивать режим санкций ООН своими односторонними мерами[1105]. Это лишь небольшая выборка работ. Они проливают свет на отдельные аспекты, но случай КНДР объясняют лишь частично. Объяснение провала санкций применительно к случаю Северной Кореи является целью настоящей статьи.

Основной тезис состоит в том, что неудача политики односторонних и международных санкций определяется комбинацией факторов, включающей переговорную стратегию КНДР, позволившую выиграть время на развитие ядерной программы и получить большие объемы зарубежной помощи; использование преимуществ

[1101] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.

[1102] Там же.

[1103] Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. N 1. Pp. 79-98.

[1104] Brzoska M. International sanctions before and beyond UN sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. N 6. Pp. 1339-1349.

[1105] Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds.) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

экономики КНДР; выстраивание отношений с «черными рыцарями» в лице КНР, а затем и России, в том числе с помощью схем обхода санкций; сложности имплементации санкций ООН и относительно умеренная политика США по принуждению к выполнению своих односторонних мер. Комбинация данных факторов перевесила совокупность факторов, которые в начальный период благоприятствовали странам-инициаторам – формирование международной коалиции во главе с наиболее мощным мировым игроком в лице США, а затем и на базе СБ ООН; уязвимость экономики КНДР после окончания холодной войны; богатый опыт применения односторонних санкций со стороны США.

Ключевым эмпирическим методом, используемым в настоящей статье, является анализ документов и источников, фиксирующих односторонние и международные санкции, а также политику КНДР в области противодействия санкциям. В отличие от указанных выше работ, предполагающих изучение закономерностей на множестве случаев, статья концентрируется на единичном случае санкций против КНДР в его исторической глубине. Такой подход позволяет выявить специфические особенности северокорейского случая, который выбивается из общих закономерностей, описанных в литературе[1106].

Под санкциями мы будем понимать ограничительные меры в области торговли, финансов, транспорта и иных сфер, которые вводятся страной-инициатором, группой таких стран или международными организациями в отношении страны-мишени, группы таких стран, отдельных физических лиц или организаций. Основная цель санкций – влияние на внешнеполитический или внутриполитический курс страны-мишени, сдерживание ее военного, промышленного или политического потенциала, передача политических сигналов, ущерб экономическим отношениям страны-мишени с третьими странами[1107]. Санкции включают различные инструменты: контроль экспорта и импорта, заморозку активов в юрисдикции стран-инициаторов, запрет на финансовые транзакции, визовые ограничения, запрет на доступ в порты, аэропорты, воздушное и морское пространство и др. Международные санкции подразумевают ограничительные меры, вводимые резолюциями СБ ООН на основании

[1106] Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // Международная аналитика. 2023. Т. 14. № 1. С. 22–36.

[1107] Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions. *In:* Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds.) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38–59.

ст. 41 гл. 7 Устава ООН[1108]. Односторонние санкции – ограничительные меры, которые вводятся отдельными государствами или их коалициями на основе норм национального права, права международных объединений, например ЕС, или в виде неформальных запретов. Ключевым инициатором односторонних санкций выступают США, они вводят санкций больше, чем все остальные страны и международные организации вместе взятые[1109]. США также являются активным инициатором односторонних санкций против КНДР на протяжении последних 75 лет, ключевым противником Северной Кореи на международной арене, что определяет акцент именно на санкциях США в структуре односторонних ограничительных мер против КНДР. Существует ряд концепций эффективности санкций[1110], однако ключевым является понимание эффективности как способности инициаторов санкций принудить страну-мишень к смене своего политического курса. В контексте темы статьи – заставить Северную Корею отказаться от военной ракетно-ядерной программы.

Санкции против КНДР: от холодной войны к ядерной проблеме

Режим санкций США против КНДР оформился с началом войны на Корейском полуострове. В 1950 г. президент США Г. Трумен объявил о морской блокаде побережья Кореи и торговом эмбарго в отношении КНДР, а затем ввел чрезвычайное положение в связи с угрозами «коммунистического империализма»[1111]. КНДР лишилась статуса преференциального торгового партнера, ее финансовые активы в юрисдикции США были заблокированы[1112]. После достижения перемирия в 1953 г. режим чрезвычайного положения

[1108] A/HRC/30/45: Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Idriss Jazairy // UN General Assembly. 10.08.2015. URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/177/05/pdf/g1517705.pdf

[1109] Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic sanctions Reconsidered. 3rd Edition*. Peterson Institute for International Economics, 2009.;
Timofeev I.N. *Sanctions Against Russia: A Look Into 2021.* RIAC Report No 65, Russian International Affairs Council. URL: https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/sanctions-against-russia-alook-into-2021/

[1110] Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // Международная аналитика. 2023. Т. 14. № 1. С. 22–36.

[1111] Proclamation 2914: Proclaiming the Existence of a National Emergency // The American Presidency Project. 16.12.1950. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-2914-proclaiming-the-existence-national-emergency

[1112] См.: Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР // Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С. 123.

отменен не был[1113]. В отношении Северной Кореи действовали и ограничительные меры союзников США, в том числе по линии Комитета по Китаю (*ChinCom*), а затем Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю (*COCOM*)[1114]. Китай и СССР закономерно выступали ключевыми торговыми партнерами Северной Кореи. До середины 1960-х гг. на них приходилось порядка 90% торговли. С 1949 по 1962 гг. СССР профинансировал займы и субсидии в пользу КНДР на сумму 557 млн долл., Китай – на 517 млн долл., а остальные коммунистические страны – на 296 млн долл.[1115]

Отношения США и КНДР начали меняться лишь к концу 1980-х гг. на фоне окончания холодной войны. Госдепартамент разработал план развития отношений с КНДР, он включал поощрение визитов граждан КНДР в США, ограниченные поставки гуманитарной помощи и встречи дипломатов на нейтральной территории[1116]. Камнем преткновения оставалась северокорейская ядерная программа. Исследования в данной области начались еще в 1950-е гг. с помощью Советского Союза. Но созданные таким образом объекты находились под контролем МАГАТЭ. В 1987 г. страна самостоятельно ввела в строй газографитовый реактор. Формируются контуры дипломатии Северной Кореи по ядерному вопросу: с одной стороны, провозглашение желательности безъядерного статуса, с другой – уклонение от окончательного и верифицируемого сворачивания ядерных объектов, которые можно было бы задействовать в военных целях. В 1985 г. КНДР присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), но не подписала соглашения о гарантиях МАГАТЭ, которые позволяли бы верифицировать мирный характер ядерной программы[1117].

В 1992 г. Сеул и Пхеньян подписали Совместную декларацию о денуклеаризации Корейского полуострова[1118], а КНДР допустила

[1113] Hwang S. South Korea, the United States and Emergency Powers During the Korean Conflict. *The Asia-Pacific Journal.* 2014. Vol. 12. Issue 5. N 1. Pp. 1–22.

[1114] Gibbons J. *Technology and East-West Trade*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1979. URL: https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1979/7918/7918.PDF

[1115] Hufbauer G. et al. *Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War)*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

[1116] Ланцова И.С. Политика США по отношению к Северной Корее: Конец XX – начало XXI в // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. № 4. С. 185–198.

[1117] Ланцова И.С. Ядерная программа Северной Кореи: История развития и современное состояние // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3. № 1. С. 113–130;
Rockwood L. *Legal Framework for IAEA Safeguards*. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2013. URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/16/12/legalframeworkforsafeguards.pdf

[1118] Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula // U.S. Department of State. 20.01.1992. URL: https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31011.htm

на свои объекты инспекторов МАГАТЭ. Тем не менее инспекции не привели к дальнейшему решению проблемы, а породили т.н. первый ядерный кризис на Корейском полуострове. КНДР отказалась предоставить доступ инспекторам на два объекта и заявила о выходе из ДНЯО. СБ ООН принял резолюцию 825 от 11 мая 1993 г., призвав КНДР отказаться от выхода из ДНЯО. Однако вопрос о санкциях ООН против Северной Кореи в резолюцию не вошел[1119]. США и КНДР начали прямые переговоры по ядерной проблеме. Сдерживающую роль в военном и экономическом давлении на КНДР со стороны США играли Китай, Япония и Россия.

Сложные дипломатические маневры привели к подписанию в октябре 1994 г. Рамочного соглашения между США и КНДР. Вашингтон добился согласия КНДР заморозить, а затем демонтировать свои реакторы с графитовыми замедлителями, остаться в ДНЯО, допустить на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ, выполнить положения декларации 1992 г. США брали на себя обязательство организовать международный консорциум (*KEDO*) для финансирования и поставки в КНДР атомных реакторов на легкой воде к 2003 г. с целью генерации электроэнергии.

В промежуточный период США обязывались поставлять в КНДР 500 тыс. т тяжелой нефти ежегодно для компенсации энергетического дефицита. Предполагалось смягчение санкций: снижение барьеров на торговлю и инвестиции, ограничений на телекоммуникационные услуги и финансовые транзакции[1120]. Уже в 1995 г. США смягчили режим санкций в отношении КНДР[1121]. США и КНДР установили прямое телефонное сообщение, на американский рынок был допущен северокорейский магнезит. Пхеньян в одностороннем порядке снял практически все ограничения на торговлю с США. Вашингтон снизил порог визовых требований, но оставил «порядка 99% торговых ограничений» – дальнейшая отмена санкций увязывалась с исполнением обязательств по Рамочному соглашению[1122]. В итоге КНДР могла получить существенные выгоды от Рамочного соглашения и выиграть время, но смягчение санкций со стороны США носило незначительный характер.

[1119] Resolution 825 (1993) // UN Security Council. 11.05.1993. URL: https://digitallibrary.un.org/record/166906?v=pdf

[1120] U.S.-DPRK Agreed Framework // Nuclear Threat Initiative. 21.10.1994. URL: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/aptagframe.pdf

[1121] U.S.-DPRK Agreed Framework Overview // Nuclear Threat Initiative. URL: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/us-dprk-agreed-framework/

[1122] Hufbauer G. et al. *Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War)*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

После заключения Рамочного соглашения США запустили программы помощи Северной Корее. С 1995 по 2013 гг. США потратили на такие программы 1,313 млрд долл.[1123] Но поставки были неравномерными и приостанавливались в периоды обострения отношений. Северная Корея тоже вела дипломатическую игру, пытаясь получить максимальную помощь, при этом затягивая исполнение Рамочного соглашения. Подобная стратегия имела смысл, так как при полном отказе от средств производства ядерного оружия КНДР теряла и возможность давления на США и своих соседей. Дополнительным ресурсом в руках северокорейской дипломатии стала разработка баллистических ракет, их поставки на экспорт, развитие ракетных систем, способных нести ядерные заряды. В 1998 г. КНДР провела испытательный пуск баллистической ракеты средней дальности[1124]. Япония приостановила переговоры об установлении дипломатических отношений и продовольственную помощь. Конгресс США блокировал финансирование программ по Рамочному соглашению[1125].

К 1999 г. переговорные качели двинулись в обратную сторону. Пхеньян согласился на инспекции подземных объектов, вновь получив доступ к продовольственной помощи. Администрация Б. Клинтона объявила о смягчении режима торговли потребительскими товарами, перевода средств гражданами США в КНДР, транспортных ограничений, хотя и сохранила статус КНДР как государства – спонсора терроризма (внесена в список спонсоров терроризма в 1988 г. после инцидента с крушением самолета *Boeing 707* над Андаманским морем) и ограничения по товарам двойного назначения[1126]. В целом значимого смягчения санкций не произошло. Но США сохранили КНДР в переговорном процессе и возможности доступа на ядерные объекты, вместе с Южной Кореей и Японией продолжали попытки «социализации» Северной Кореи – ее постепенного вовлечения в экономическое сотрудничество. Пхеньян окончательно не отказался от своих ракетно-ядерных амбиций и сохранил рычаг давления на Вашингтон и его союзников.

[1123] Manyin M., Nikitin M. Foreign Assistance to North Korea: CRS Report No. RL31785 // Congressional Research Service. 26.05.2005.
URL: https://www.everycrsreport.com/reports/RL31785.html

[1124] Manyin M., Nikitin M., Smith K. North Korea: A Chronology of Events From 2016 to 2020: CRS Report No. R46349 // Congressional Research Service. 05.05.2020.
URL: https://www.everycrsreport.com/reports/R46349.html

[1125] Hufbauer G. et al. *Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War)*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

[1126] Egan M. U.S. Eases Economic Sanctions on North Korea // Reliefweb. 19.06.2000.
URL: https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/us-eases-economic-sanctions-north-korea

В 2002 г. президент США объявил КНДР частью «оси зла», а затем администрация отказалась признавать исполнение Северной Кореей обязательств по Рамочному соглашению. Очередное движение переговорных качелей, сопровождаемое приостановками помощи и угрозами со стороны КНДР, закончилось выходом Пхеньяна из ДНЯО в январе 2003 г., а вместе с ним и отказом от обязательства международных инспекций. Ядерные объекты возобновили работу, хотя официально их целью являются программы мирного атома. Дополнительным раздражителем стал Закон о правах человека в Северной Корее, подписанный президентом США в 2004 г.[1127] Одновременно стартует шестисторонний формат переговоров по ядерной программе КНДР с участием КНДР, КНР, Южной Кореи, России, Японии и США. Несмотря на отдельные промежуточные успехи, результатов он не дал. В 2005 и 2006 гг. КНДР провела испытательные запуски ракет, а в октябре 2006 г. – подземные ядерные испытания.

От односторонних к многосторонним санкциям

Одним из факторов провала переговоров стали санкции США в отношении *Banco Delta Asia*, расположенного в Макао, 15 сентября 2005 г. По оценке Минфина США, *Banco Delta Asia* участвовал в отмывании доходов государственных структур КНДР, в том числе в схемах отмывания фальшивых долларов, производимых в КНДР. Релиз Минфина принципиально дистанцировался от ядерной программы, делая акцент на отмывании денег и преступных схемах. В нем указывались и банки из других стран, в частности Латвии, Турции, Белоруссии, Сирии, Украины, Мьянмы, попавших под аналогичные санкции[1128]. Реакция Пхеньяна была предсказуемо негативной. Санкции против *Banco Delta Asia* показывали, что США, независимо от переговоров по ядерной тематике, продолжат политику санкций, используя иные механизмы и поводы для введения ограничительных мер. КНДР отказалась от участия в шестисторонних переговорах. Попытки США провести новые санкции против КНДР через СБ ООН потерпели неудачу из-за позиции России и Китая даже после испытательных пусков ракет в июле 2006 г. Резолюция

[1127] North Korean Human Rights Act of 2004, Public Law No. 108–333, 118 Stat. 1287 (2004) (codified at 22 U.S.C. § 7801 et seq.) // U.S. Congress. October 18, 2004. URL: https://www.congress.gov/108/statute/STATUTE-118/STATUTE-118-Pg1287.pdf

[1128] Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern Under the USA PATRIOT Act // U.S. Department of the Treasury. 15.09.2005. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/js2720

СБ ООН 1695 от 15 июля 2006 г. призывала КНДР вернуться к переговорам в шестистороннем формате, но не предполагала введения санкций[1129]. В одностороннем порядке таргетированные финансовые санкции в отношении отдельных северокорейских структур, связанных с ракетной программой, ввели Япония и Австралия[1130], но широкой международной поддержки их действия не нашли. И только после подземного испытания ядерного устройства 9 октября 2006 г. СБ ООН отреагировал резолюцией 1718, а США и их союзники пошли на более активную эскалацию односторонних ограничительных мер.

Резолюция 1718 запрещала поставки ряда систем обычных вооружений, товаров, материалов, оборудования и технологий, необходимых для ядерной и ракетной программы КНДР. Запрещалась поставка некоторых товаров роскоши[1131]. Санкции можно было считать ограниченными. Однако резолюция была важна самим фактом использования международных санкций и давала отдельным странам дополнительные возможности для легитимации и развития режима ограничительных мер уже в одностороннем порядке. Япония объявила о запрете северокорейским судам заходить в свои порты, о запрете на импорт из Северной Кореи, а также о временном ограничении на въезд граждан КНДР[1132]. Конгресс США оперативно принял Закон о содействии нераспространению со стороны КНДР[1133]. Он давал полномочия исполнительной власти США вводить санкции в отношении физических лиц, государственных и частных структур, ответственных за нарушение режима нераспространения.

Резолюция 1718 вновь запустила уже привычные переговорные качели. В феврале 2007 г. возобновились шестисторонние переговоры. КНДР взяла обязательство остановить работу своих ядерных объектов взамен на поставки нефти, частичную отмену со стороны США санкций, удаление КНДР из списка стран – спонсоров терроризма, возврат замороженных финансовых активов. Пхеньян допустил на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ, которые нахо-

[1129] United Nations (UN) Security Council (2006a) Resolution 1695. URL: https://digitallibrary.un.org/record/578923?v=pdf

[1130] Hufbauer G. et al. *Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War)*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

[1131] Resolution 1695 (2006) // OFAC. 15.07.2006. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5116/download?inline

[1132] Hufbauer G. et al. *Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War)*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

[1133] U.S. Congress (2006) North Korea Nonproliferation Act. 50 USC 1701. URL: https://www.congress.gov/109/plaws/publ353/PLAW-109publ353.pdf

дились в стране до апреля 2009 г. Свои обязательства США выполняли частично и с оговорками. Блокирующие финансовые санкции сохранились; были введены ограничительные меры в отношении северокорейских морских судов[1134]. В октябре 2008 г. США все же вывели КНДР из списка стран – спонсоров терроризма. Однако смягчение санкций не помогло дальнейшему достижению целей США. Вновь возникли проблемы с инспекцией ядерных объектов и вновь была приостановлена помощь КНДР. Шестисторонний формат переговоров потерпел неудачу, а КНДР в апреле и мае 2009 г. вновь провела ракетные пуски и второй испытательный взрыв ядерного устройства.

СБ ООН отреагировал резолюцией 1874. Санкции в отношении поставок вооружений теперь распространялись практически на всю их номенклатуру, а также связанные с поставками финансовые транзакции, обучающие программы, техническое обслуживание и т.п. Государств-членов призывали проводить инспекции судов с согласия стран, под чьим флагом они ходят, при наличии оснований полагать, что они перевозят грузы, запрещенные к поставке резолюцией 1718 и предназначенные для КНДР, а также конфисковывать такие грузы. Резолюция также призывала государства-члены блокировать любую финансовую транзакцию, связанную с ядерной программой КНДР. Важной новеллой стало обращение к государствам – членам ООН с призывом не брать на себя новых обязательств по кредитованию или предоставлению финансовой помощи Северной Корее. Запрещалась заправка северокорейских судов при наличии оснований полагать, что они перевозят запрещенные резолюцией 1718 грузы[1135].

Уже тогда некоторые исследователи скептически относились к тому, что наращивание санкций заставит Пхеньян отказаться от ракетно-ядерной программы[1136]. Резолюция не остановила руководство КНДР. В октябре 2009 г. состоялись очередные испытательные пуски ракет меньшей дальности. Резонансным стал инцидент с гибелью южнокорейского корабля «Чхонан», потопленного, пред-

[1134] Executive Order 13466: Continuing Certain Restrictions With Respect to North Korea and North Korean Nationals // Federal Register. 26.06.2008.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7691/download?inline

[1135] Resolution 1874 (2009) // OFAC. 12.06.2009.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/5176/download?inline

[1136] Haggard S., Noland M. *Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation. Working Paper No. 09-4*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009.
URL: www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/Sanctioning%20North%20Korea-%20The%20Political%20Denuclearization%20and%20Proliferation.pdf

положительно, подводной лодкой КНДР. В ответ Сеул разорвал проекты экономического сотрудничества с КНДР, однако довести дело до санкций ООН не получилось из-за позиции Пекина, не принявшего результаты западного расследования гибели корабля. В то же время США ужесточили свой режим санкций. Минфин США получил полномочия вводить блокирующие санкции в отношении любых лиц, экспортирующих или импортирующих вооружения из КНДР, а также сопутствующие услуги, осуществлявших торговые операции по товарам роскоши в пользу КНДР, вовлекавшихся в отмывание денег, их подделку, контрабанду, производство наркотиков или иных незаконных действий, связанных с правительством КНДР, взаимодействовавших с ранее заблокированными лицами или действовавших в их интересах[1137]. Следующий указ пошел еще дальше, запретив любой импорт из Северной Кореи в США[1138].

12 декабря 2012 г. КНДР провела очередные испытания баллистических ракет. СБ ООН ответил резолюцией 2087. Новые ограничительные меры ООН все еще оставались достаточно мягкими. Несколько северокорейских лиц и организаций, связанных с ракетной программой, были добавлены в списки персональных финансовых и визовых санкций[1139]. Однако ответ на третьи ядерные испытания 12 февраля 2013 г. был уже более жестким. Резолюция 2270 призывала государства – члены ООН опираться на новые рекомендации ФАТФ в отношении исполнения санкций по вопросам нераспространения ОМУ. Такой шаг способствовал дальнейшей интернационализации ограничительных мер. Снова расширился список физических и юридических лиц, связанных с ядерной программой КНДР, попадающих под блокирующие финансовые и визовые ограничения. Государства-члены обязывались препятствовать финансовым транзакциям, которые могли бы быть направлены на поддержку ракетно-ядерной программы КНДР. Резолюция призывала государства-члены запретить банкам КНДР открывать на их территории новые филиалы и совместные предприятия, вести в них корреспондентские счета в случае наличия оснований полагать, что данные действия помогают реализации ракетно-ядерной программы или направлены на обход санкций. Резолюция

[1137] Executive Order 13551 of August 30, 2010: Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea // Federal Register. 01.09.2010.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/6036/download?inline

[1138] Executive Order 13570 of April 18, 2011: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea // Federal Register. 20.04.2011.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/5841/download?inline

[1139] Resolution 2087 (2013) // OFAC. 22.01.2013.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7781/download?inline

обязывала отказаться от государственной финансовой поддержки торговли с КНДР, опять же в случае, если такая поддержка могла бы содействовать развитию ракетно-ядерной программы. Государства-члены должны были досматривать северокорейские грузы, а также грузы, направляемые гражданами КНДР и связанными с ними лицами при наличии достоверной информации о том, что данные грузы запрещены предыдущими резолюциями. Расширился список экспортного контроля на отдельные материалы двойного назначения и номенклатура запрещенных товаров роскоши[1140].

США вместе с тем продолжили придерживаться комплексного подхода к политике санкций, увязывая их как с ракетно-ядерной программой КНДР, так и с другими аспектами. В их числе – права человека и хакерские атаки, которые, предположительно, имели место в ноябре – декабре 2014 г. Органы исполнительной власти получили полномочия вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении физических и юридических лиц, действующих в интересах правительства КНДР и являющихся северокорейскими официальными лицами[1141]. Естественно, никакой положительной реакции со стороны Пхеньяна на новый правовой механизм США последовать не могло. Скорее, руководство КНДР вновь убедилось в правильности выбранного курса на развитие своей ракетно-ядерной программы: 6 января 2016 г. Северная Корея провела очередное ядерное испытание.

Наиболее заметной новеллой ответной резолюции СБ ООН 2270 стал запрет на импорт ряда сырьевых товаров из Северной Кореи: уголь, железно и железную руду, золото, титановую руду, ванадиевую руду и редкоземельные металлы. Запрещались поставки в КНДР авиационного топлива. Оружейное эмбарго расширялось на стрелковое оружие. Резолюция обязывала государства – члены ООН высылать северокорейских дипломатов, осуществляющих обход режима санкций. Запрещалось обучение северокорейских специалистов в областях, способствующих реализации ракетно-ядерной программы. Государства-члены обязывались инспектировать северокорейские грузы с целью контроля исполнения резолюций СБ ООН по КНДР. Запрещалось предоставлять Северной Корее морские суда и разрешать наем экипажей. Государства-члены получали полномочия не допускать северокорейские воздушные суда в свои аэропорты и воздушное пространство в случае наличия оснований

[1140] Resolution 2094 (2013) // OFAC. 07.03.2013.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7776/download?inline

[1141] Executive Order 13687 of January 2, 2015: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea // Federal Register. 06.01.2015.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7671/download?inline

допускать перевозку запрещенных резолюциями СБ ООН грузов. То же касалось морских судов и их допуска в порты стран-членов. Вводились блокирующие санкции в отношении отдельных морских судов, расширялись блокирующие и визовые санкции против отдельных граждан и организаций КНДР, связанных с ракетно-ядерной программой. Запрещалось открывать на территории государств-членов новые офисы и филиалы банков КНДР, а также ведение корреспондентских счетов в их интересах, открывать офисы финансовых институтов на территории КНДР, закрывались уже существующие представительства[1142].

Уже в сентябре 2016 г. Пхеньян провел очередное испытание ядерного устройства. Закономерная реакция СБ ООН – санкции в резолюции 2321. Блокирующие финансовые санкции были введены не только в отношении поименованных в приложениях к предыдущим резолюциям лиц, но и могли вводиться в отношении тех, кто действует в их интересах или под их руководством. Расширилась номенклатура экспортного контроля по товарам, связанным с производством ОМУ, и товарами роскоши. Были введены новые ограничения на научно-техническое сотрудничество с КНДР. Ограничивался доступ северокорейских официальных лиц и военных на территорию государств-членов. Сокращалось банковское обслуживание дипломатов из КНДР, а также коммерческая активность дипломатов. Запрещалось страхование и перестрахование морских судов, подконтрольных КНДР, наем на воздушные и морские суда КНДР в качестве членов экипажа. Сокращались изъятия из режима санкций по экспорту угля из КНДР, прописанных в резолюции 2270. Расширялись запреты на импорт из КНДР. В число запрещенного сырья вошли медь, никель, серебро и цинк. Запрещались поставки в КНДР вертолетов и морских судов. Государствам-членам предписывалось закрыть банковские счета в КНДР. Запрещалось государственное и частное финансирование торговли с КНДР, в том числе экспортные кредиты, гарантии и страховки. Лица, работающие от лица или в интересах финансовых институтов КНДР должны были быть высланы из страны пребывания[1143].

В 2017 г. давление СБ ООН на КНДР и усилия Северной Кореи по развитию своей ракетно-ядерной программы достигли апогея. В ответ на новую серию ракетных и ядерных испытаний СБ ООН принял сразу четыре резолюции. Резолюция 2356 была относи-

[1142] Resolution 2270 (2016) // OFAC. 02.03.2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7771/download?inline

[1143] Resolution 2321 (2016) // OFAC. 30.11.2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7766/download?inline

тельно безобидной для КНДР и расширяла списки лиц и организаций, в отношении которых вводились блокирующие и визовые санкции[1144]. Аналогичное расширение фиксировалось и в следующей резолюции 2371[1145]. Она же давала полномочия Комитету СБ ООН по санкциям в отношении Северной Кореи вводить санкции в отношении отдельных северокорейских морских судов, запрещая тем самым их доступ в любой порт государств-членов. Помимо обозначенных в предыдущих резолюциях запретов на экспорт угля, железа, железной руды и других сырьевых товаров, запреты расширялись на экспорт морепродуктов. Финансовые санкции дополнялись запретом на создание совместных предприятий на территории государств-членов с участием лиц или организаций из КНДР. Резолюция 2375 предписывала еще более жесткие меры[1146].

В очередной раз был расширен список заблокированных лиц. Вводились новые ограничения по поставкам товаров двойного назначения. СБ ООН призывал страны-члены к инспекции северокорейских морских судов в открытом море, а не только в территориальных водах и портах. Запрещалась перевалка грузов борт в борт. Секторальные санкции запрещали поставки в КНДР конденсаты и сжиженный газ, нефтепродукты за пределами установленных резолюцией квот, а также увеличивать поставки сырой нефти. Торговые санкции расширились на северокорейский текстиль. Государствам-членам запрещалось выдавать разрешения на работу гражданам КНДР. Запрет по совместным предприятиям распространялся и на ранее образованные предприятия. Резолюция 2397 доводила санкции до беспрецедентно жесткого уровня[1147]. И если очередное пополнение списка заблокированных лиц вряд ли нанесло КНДР существенный ущерб, то запрет на поставки сырой нефти представлял собой более серьезную угрозу, даже несмотря на вводимые квоты в виде исключения из режима ограничительных мер. Уточнялись ограничения по поставкам нефтепродуктов. Запрещался импорт сельскохозяйственных продуктов из КНДР, товаров машиностроения, электрооборудования, магнезита и магнезии, леса, морских судов, а также покупка у Северной Кореи прав на вылов рыбы.

[1144] Resolution 2356 (2017) // OFAC. 02.07.2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7746/download?inline

[1145] Resolution 2371 (2017) // OFAC. 05.08.2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7756/download?inline

[1146] Resolution 2375 (2017) // OFAC. 11.09.2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7751/download?inline

[1147] Resolution 2397 (2017) // OFAC. 22.12.2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7761/download?inline

Запрещались поставки в КНДР промышленных машин, транспортных средств, железа, стали, деталей для гражданских самолетов. Государствам-членам предписывалось выдворить в установленные сроки работников, являющимися гражданами КНДР. Уточнялись и ужесточались требования по инспекции северокорейских грузов.

Несмотря на существенное ужесточение ограничительных мер СБ ООН, США продолжали вести собственную политику односторонних санкций против Пхеньяна, достраивая ими режим международных ограничений. В юрисдикции США блокировалась вся собственность правительства КНДР и Трудовой партии КНДР. Кроме того, администрация наделялась полномочиями блокировать активы любого лица, связанного с промышленностью КНДР, участвующего в сделках по продаже металлов, графита, угля, программного обеспечения в интересах правительства КНДР. Сюда же добавлялись лица, нарушающие права человека и свободу слова, участвующие в кибератаках. Запрещался экспорт из США в КНДР любых товаров и технологий, новые инвестиции в КНДР, финансирование или поддержка запрещенных сделок, если они осуществляются зарубежными лицами[1148]. Полномочия на введение блокирующих санкций распространяются на любых лиц (не обязательно северокорейских), работающих в строительном, энергетическом, финансовом, рыболовном, информационном, производственном, медицинском, добывающем, текстильном и транспортном секторах КНДР, а также в отношении операторов северокорейских портов, в отношении тех, кто участвовал хотя бы в одной значимой экспортной или импортной операции в пользу КНДР и в отношении любого северокорейского лица, включая тех, чья коммерческая активность приносит выгоду правительству. Запрещался доступ воздушных и морских судов из КНДР в США в течение 180 дней после их вылета или ухода из КНДР. Лица США обязывались замораживать любые финансовые активы, связанные с КНДР. Им также запрещалось финансировать такие сделки с участием иностранцев. Минфин США получил полномочия блокировать зарубежные финансовые институты или запрещать им вести корреспондентские счета в США в случае их вовлечения в сделки, связанные с КНДР[1149].

[1148] Executive Order 13722 of March 15, 2016: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transaction With Respect to North Korea // Federal Register. 18.03.2016.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7686/download?inline

[1149] Executive Order 13810 of September 20, 2017: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea // Federal Register. 25.09.2017.
URL: https://ofac.treasury.gov/media/7676/download?inline

Кроме того, администрация Б. Обамы 2 июня 2016 г. внесла КНДР в Список юрисдикций с особой угрозой отмывания денег, что предполагало запрет финансовым институтам США вести корреспондентские счета в пользу зарубежных лиц в случае их связи с КНДР[1150], а Д. Трамп вернул Северную Корею в список стран – спонсоров терроризма[1151]. Конгресс закрепил дополнительные санкции против КНДР на уровне федерального законодательства[1152].

Политика КНДР по адаптации к режиму санкций

Наряду с дипломатическими маневрами Северная Корея вела активную политику сохранения экономической устойчивости. В начале 1990-х гг. плановая система переживала кризис, шла деиндустриализация, во многом связанная с утратой в лице Советского Союза ключевого экономического партнера. По состоянию на 1990 г. доля СССР составляла половину торгового оборота КНДР – 2,2 млрд долл.

Советский Союз активно участвовал в индустриализации страны, а также предоставлял ей торговые льготы. При содействии Москвы было построено порядка 70 крупных предприятий. Уже к 1994 г. торговля с Россией сократилась до 83 млн долл.[1153], то есть более чем в 20 раз. Кризис в управлении, торговле и промышленности совпал со стихийными бедствиями. Население КНДР испытывало недостаток продовольствия и голод. Тем не менее правительство сохранило контроль над ситуацией. На фоне экономических сложностей в стране стали стихийно появляться элементы рыночных отношений. Во многом они сохраняли зачаточные формы, сопровождаясь ростом коррупции[1154].

[1150] Imposition of Special Measure Against North Korea as a Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern, 81 FR 35665 // Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), U.S. Department of the Treasury. 03.06.2016.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2016/06/03/2016-13037/imposition-of-special-measure-against-north-korea-as-a-jurisdiction-of-primary-money-laundering

[1151] Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Designation as a State Sponsor of Terrorism, 82 FR 56100 // U.S. Department of State. 27.11.2017.
URL: https://www.federalregister.gov/d/2017-25547

[1152] См.: Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР // Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С. 129.

[1153] Захарова Л.В. Экономические отношения России и КНДР в XXI в //Азия и Африка сегодня. 2015. № 5. С. 15–21.

[1154] Толорая Г.Д., Яковлева Л.Н. Экономическая стратегия КНДР после VII съезда Трудовой партии Кореи: Выводы для России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-strategiya-kndr-posle-vii-sezda-trudovoy-partii-korei-vyvody-dlya-rossii

В 2016 г. правительство Ким Чен Ына сделало осторожные шаги в пользу элементов рыночной экономики. Они дали позитивные эффекты в сельском хозяйстве и рыболовстве[1155]. Продолжаются попытки развития туристической отрасли для иностранцев, внедряются солнечные батареи как способ смягчить дефицит электроэнергии, происходит замещение импорта в пищевой промышленности, растет качество жизни, особенно в городах, создаются особые экономические зоны для привлечения иностранных инвестиций. Однако экономика остается уязвимой. Внешняя торговля резко сократилась, особенно после наращивания санкций в 2016–2017 гг. Экономическим зонам не хватает капитализации. Сохраняется дефицит торговли, товары были и остаются недостаточно конкурентоспособными на внешнем рынке. Привлекательность КНДР для инвесторов по-прежнему низкая в силу сложности или практической невозможности вывода прибыли из страны, что показали инвестиции египетского бизнеса в телекоммуникационный сектор КНДР[1156].

Санкции 2017 г. существенно осложнили ситуацию. Увеличились издержки финансовых операций из-за длинных посреднических схем. В 2017 г. внешняя торговля КНДР сократилась на 15%. Более 90% традиционного экспорта КНДР было запрещено санкциями. Зарубежные инвестиции осложнились еще в большей степени из-за финансовых санкций ООН и риска вторичных санкций США. Внешнее давление создало препятствия для рыночных реформ[1157]. Однако даже в условиях жестких санкций КНДР сохранила возможность экспорта своих товаров в обход санкций, реализации некоторых преимуществ своей экономики, таких как дешевый труд[1158], а также жесткого государственного контроля над экономикой, в том числе под предлогом противодействия враждебному окружению[1159]. Правительство в целом сохраняло контроль над ситуацией в стране и вероятность его кризиса оценивалась как низкая[1160].

[1155] Захарова Л.В. Экономическая политика Северной Кореи при Ким Чен Ыне // Азия и Африка сегодня. 2016. № 6. С. 22–29.

[1156] Там же.

[1157] Захарова Л.В. Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР // Вестник международных организаций: Образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 2. С. 223–244.

[1158] Коргун И.А., Толорая Г.Д. Влияние санкций на внешнюю торговлю КНДР с точки зрения теории сравнительных преимуществ // Экономика и управление. 2019. № 6 (164). С. 4–15; Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // Полис. Политические исследования. 2022. № 3. С. 80–95.

[1159] Кику Д.В. Беспрецедентные санкции СБ ООН в отношении КНДР: Прелюдия к дальнейшей эскалации или разрядке? // Корейский полуостров в эпоху перемен. 2016. С. 86–93.

[1160] Ланьков А. Стратегии выживания северокорейской элиты // Пути к миру и безопасности. 2020. № 1 (58). С. 103–121.

Наряду с помощью США источником доходов стало сотрудничество с Южной Кореей. Оно осуществлялось в том числе в рамках совместных экономических проектов, крупнейшим из которых стал Кэсонский промышленный комплекс (КПК). Он начал работу в 2002 г. и был окончательно закрыт в 2016 г. на фоне резкого ухудшения ситуации с ракетно-ядерной программой. Если в 2006 г. на КПК работало чуть более 6 тыс. северокорейских рабочих, то в 2015 г. – более 54 тыс. Объем выпуска увеличился за тот же период с 14,9 млн до 515 млн долл. КПК играл важную роль в торговле КНДР и РК. Так, временное закрытие КПК в 2013 г. из-за политических осложнений привело к сокращению торговли двух стран на 40%[1161]. Источник был перекрыт уже тогда, когда необратимость прогресса в ракетно-ядерной сфере стала очевидной.

Важным источником дохода в условиях санкций стали северокорейские рабочие за рубежом. В стране сложилась развитая инфраструктура экспорта рабочей силы под жестким контролем государства. Географические направления включали Китай, Россию, страны Восточной Азии и Африки, а на определенном этапе даже европейские страны, в частности Чехию и Польшу. Значительную часть своего заработка работники отдавали государству, получая возможность дополнительных заработков в будущем. В России они были востребованы на Дальнем Востоке, в том числе при подготовке саммита АТЭС во Владивостоке[1162].

Большую роль в адаптации к режиму санкций сыграли отношения КНДР с Китаем. Для Пекина сохранение Северной Кореи как самостоятельного государства имело существенное политическое значение. В случае поглощения страны со стороны Республики Корея КНР могла получить более мощное объединенное корейское государство у своих границ, которое к тому же было бы союзником США со всеми вытекающими последствиями в области безопасности. Несмотря на недовольство ракетно-ядерной программой КНДР, сценарий обретения страной новых вооружений, по всей видимости, выглядел для Пекина более предпочтительным, нежели коллапс государственности[1163]. Поддерживая резолюции СБ ООН по санкциям в отношении КНДР, Китай все же тормозил усилия США, направленные на их эскалацию. Пекин оказывал продоволь-

[1161] Захарова Л.В. Межкорейские экономические связи после «санкций от 24 мая 2010 г.» // Проблемы Дальнего Востока. 2016. № 3. С. 101–111.

[1162] См.: Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР // Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С. 130.

[1163] Там же.

ственную и энергетическую помощь Пхеньяну, не требуя при этом отчетности о ее распределении. Именно Китай стал ключевым торговым партнером КНДР – уже в 2014 г. на КНР приходилось 90% торговли[1164].

Китайский капитал играл важную роль в развитии специальной экономической зоны Расон. Кроме того, сохранялись интенсивные приграничные связи между двумя странами, а китайцы составляли основную часть иностранцев, приезжающих в КНДР, в том числе с туристическими целями[1165]. В резолюциях СБ ООН оставались пробелы, в том числе в отношении контроля за исполнением принятых норм, чем мог пользоваться китайский, российский и любой другой бизнес[1166]. США использовали вторичные санкции против китайских компаний, сотрудничающих с КНДР. В 2022 г. под блокирующие санкции попала базирующаяся в приграничном с КНДР г. Даньдунь китайская компания *Air Koryo Trading Corporation*[1167]. В 2017 г. под санкции попал китайский *Bank of Dandong* из Дандуня[1168]. Ранее в 2016 г. блокировалась еще одна компания из Даньдуня – *Dandong Hongxiang Industrial Development Company*[1169]. Всего в разные годы под блокирующие финансовые санкции США попало более 30 компаний из Даньдуня по основаниям работы с КНДР, а также ряд компаний из других городов[1170]. Правоприменительная практика США показывает, что китайские фирмы оказывали посреднические

[1164] Захарова Л.В. Межкорейские экономические связи после «санкций от 24 мая 2010 г.» // Проблемы Дальнего Востока. 2016. № 3. С. 101–111;
Захарова Л.В. Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР // Вестник международных организаций: Образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 2. С. 223–244.

[1165] Асмолов К.В. Современное состояние китайско-корейских отношений // Корейский полуостров в эпоху перемен. М.: ИДВ РАН. 2016. С. 55–68;
Лукин А.В., Денисов В.И. Китай и корейская проблема // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2014. № 1. С. 84–96.

[1166] Habib B. The Enforcement Problem in Resolution 2094 and the United Nations Security Council Sanctions Regime: Sanctioning North Korea. *Australian Journal of International Affairs*. 2016. Vol. 70. N 1. Pp. 50–68.

[1167] Treasury Sanctions Individual, Banks, and Trading Company for Supporting North Korea's WMD and Ballistic Missile Programs // U.S. Department of the Treasury. 27.05.2022.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0801

[1168] Imposition of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern, 82 FR 51758 // Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), U.S. Department of the Treasury. 8.11.2017.
URL: https://www.federalregister.gov/documents/2017/11/08/2017-24238/imposition-of-special-measure-against-bank-of-dandong-as-a-financial-institution-of-primary-money

[1169] Treasury Imposes Sanctions on Supporters of North Korea's Weapons of Mass Destruction Proliferation // U.S. Department of the Treasury. 26.09.2016.
URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl5059

[1170] Там же.

услуги в интересах КНДР. Например, в уголовном и административном расследовании Минюста и Минфина США в отношении индонезийской компании *PT Bukit Muria Jaya* по делу о поставке в КНДР папиросной бумаги фигурировал китайский посредник[1171]. Впрочем, практику вторичных санкций и принудительных мер США в отношении китайских лиц за обход санкций против КНДР трудно назвать массовой. Для сравнения, только за два года после начала спецоперации на Украине США ввели вторичные санкции в отношении более 500 компаний из третьих стран, то есть в разы больше, чем в случае КНДР[1172]. К тому же речь о небольших компаниях, а не крупных китайских корпорациях, которые, судя по всему, напрямую в сделках с КНДР не участвуют. В условиях санкций КНДР существенно улучшила связи именно с китайским коммерческим сектором, усовершенствовала механизмы финансовых связей с китайскими компаниями, и этот процесс начался еще в период относительно мягких ограничительных мер со стороны ООН[1173].

Партнерство Северной Кореи с Россией также имеет для Пхеньяна стратегический характер. На протяжении 2000-х и 2010-х гг. предпринимались попытки восстановления отношений и реализации отдельных проектов. Обсуждались проекты газопровода на Корейский полуостров из России, урегулировался вопрос о долге КНДР России, через порт Раджин осуществлялись отгрузки российского угля в Китай в рамках проекта ОАО «РЖД», проекты модернизации транспортной инфраструктуры и др. Тем не менее показатели торговли были неравномерными, а торговый баланс, как и в отношениях с КНР, был далеко не в пользу Северной Кореи[1174]. Отдельные российские компании на свой страх и риск участвовали в поставках нефти в КНДР в обход режима санкций, сталкиваясь со вторичными санкциями США. Например, в 2017 г. под блокирующие финансовые санкции попали российские «ННК Приморнефтепродукт» и «Независимая нефтегазовая компания». Впоследствии санкции были сняты под обязательства не повторять

[1171] OFAC Settles With PT Bukit Muria Jaya for Its Potential Civil Liability for Apparent Violations for the North Korea Sanctions Regulations // U.S. Department of the Treasury. 14.01.2021. URL: https://ofac.treasury.gov/media/50611/download?inline

[1172] Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: Опыт эмпирического анализа // Сравнительная политика. 2024. Т. 15. № 1. С. 95–114.

[1173] Park J. The Key to the North Korean Targeted Sanctions Puzzle. *The Washington Quarterly*. Vol. 37. N 3. Pp. 199–214.

[1174] Захарова Л.В. Экономические отношения России и КНДР в XXI в // Азия и Африка сегодня. 2015. № 5.

нарушения[1175]. В 2018 г. по аналогичным основаниям США заблокировали российскую судоходную компанию «Гудзон Шиппинг» и принадлежащие ей морские суда[1176]. Однако массово российские компании под вторичные санкции США за операции с КНДР также не попадали.

Роль России для Северной Кореи существенно поменялась с началом спецоперации на Украине и введения масштабных западных санкций против России. В 2024 г. Россия внесла в СБ ООН проект резолюции, предполагавшей установление временных рамок действия санкций против КНДР. Она ожидаемо была отвергнута. Россия заблокировала проект резолюции, предполагавшей продление работы группы экспертов Комитета СБ ООН по санкциям в отношении КНДР. Одновременно Москва не отказывалась от выполнения своих обязательств по выполнению ранее принятых резолюций[1177]. Вопрос в том, как именно Россия будет применять нормы резолюций с учетом заключения и ратификации нового Договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой[1178]. Преамбула договора прямо указывает на защиту от «гегемонистских устремлений и попыток навязывания однополярного миропорядка», что очевидно ассоциируется с США и Западом. Более того, ст. 4 Договора предполагает, что в случае вооруженного нападения на одну из сторон другая сторона незамедлительно окажет ей военную и иную помощь всеми имеющимися в ее распоряжении средствами. По сути, Договор создает военный союз между Россией и КНДР. Ст. 10 определяет в качестве целевой установки отношений двух стран развитие торговых и инвестиционных отношений. А ст. 16 отдельно посвящена противодействию санкциям. В случае его полноценной имплемента-

[1175] Specially Designated Nationals List Update (June 1, 2017) // Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury. 01.06.2017.
URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20170601;
Specially Designated Nationals List Update (March 2, 2020) // Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury. 02.03.2020.
URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20200302

[1176] Specially Designated Nationals List Update (August 21, 2018) // Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury. 21.08.2018.
URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20180821

[1177] Комментарий официального представителя МИД России М.В. Захаровой в связи с завершением мандата группы экспертов Комитета СБ ООН 1718 по КНДР // МИД РФ. 02.05.2024.
URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1947687/

[1178] Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой // МИД России. 04.12.2024.
URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/62546/

ции КНДР в значительной степени может выйти из международной изоляции, так как у России гораздо больше международных связей даже с учетом масштабных западных санкций. А в случае развития экономического сотрудничества, которое ранее сдерживалось санкциями, устойчивость хозяйственного комплекса КНДР также может существенно вырасти. Россия, наряду с Китаем, вновь превращается в ключевого «черного рыцаря» для Северной Кореи, существенно обесценивая режим санкций США против страны.

***

Случай КНДР подтверждает некоторые теоретические обобщения, сделанные на основе баз данных на длительных временных рядах, описанных во введении. Фактором неудачи санкций очевидно стала недостаточная жесткость применяемых на начальных этапах международных ограничительных мер, их постепенная эскалация, которая позволила КНДР выиграть время на адаптацию к ограничениям.

Пхеньян смог адаптировать экономику к санкциям, используя немногочисленные преимущества своего хозяйства. Важнейшую роль сыграли «черные рыцари» в лице Китая и России. Роль России будет возрастать с учетом нового Договора 2024 г. и масштабными санкциями против самой России, снимающих ограничения для бизнеса на работу с КНДР. Случай КНДР не подтверждает более высокой эффективности комбинации международных и односторонних санкций. Хотя такая комбинация и повысила издержки для КНДР, она не смогла привести к достижению главной цели – заставить Пхеньян отказаться от ракетно-ядерной программы. Допущение о слабости санкций ООН с точки зрения их имплементации подтверждается, в том числе особыми экономическими отношениями КНДР с Китаем, а затем и с Россией. Подобная слабость дополняется умеренным применением со стороны США вторичных санкций, несравнимых по объему с российским направлением. При этом США отказывались проявлять гибкость в смягчении санкций на ранних этапах переговоров, что могло повысить мотивацию КНДР к продвижению своих политических целей. Объяснение умеренности вторичных санкций США требует отдельного исследования. Оно может быть связано с умелой организацией схем обхода санкций или нежеланием обострения отношений с Китаем.

Наконец, особое место занимает фактор дипломатии Пхеньяна. КНДР на десятилетия затянула переговоры, используя противоречия между членами СБ ООН и получая внешнюю помощь в счет

еще не выполненных обязательств. Переговорная стратегия оказывается важным фактором, который не учитывается количественными моделями, оперирующими большим числом наблюдений. Нюансированное изучение отдельных случаев (кейс-стади) сохраняет свою актуальность.

Об авторах и составителях

Ананьев Борис Игоревич – старший преподаватель Кафедры политической теории МГИМО МИД России.

Арапова Екатерина Яковлевна – кандидат экономических наук, заместитель декана по научной работе и международному сотрудничеству Факультета международных отношений МГИМО МИД России.

Артемьев Петр Алексеевич – независимый аналитик.

Балахонова Светлана Игоревна – младший научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России.

Бартенев Владимир Игоревич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института перспективных стратегических исследований.

Войников Вадим Валентинович – доктор юридических наук, профессор ОНК «Институт управления и территориального развития» БФУ им. Канта.

Гландин Сергей Викторович – кандидат юридических наук, адвокат, партнер юридической фирмы *BGP Litigation*.

Кику Дмитрий Владимирович – кандидат политических наук, заместитель генерального директора Российского совета по международным делам (РСМД).

Косякина Анастасия Олеговна – юрист юридической фирмы *BGP Litigation*.

Кудинов Алексей Сергеевич – кандидат юридических наук, независимый аналитик.

Лихачева Анастасия Борисовна – кандидат политических наук, декан Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Мамедов Руслан Шакирович – кандидат исторических наук, научный руководитель Центра внешнеполитического сотрудничества им. Е.М. Примакова.

Маргоев Адлан Рамзанович – научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России.

Маханова Нина Евгеньевна – юрист юридической фирмы *BGP Litigation*.

Романова Татьяна Алексеевна – доктор политических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой европейских исследований Факультета международных отношений СПбГУ.

Роскошная Мария Станиславовна – руководитель направления экспортного контроля и сопровождения ВЭД ООО «Яндекс».

Санталова Анастасия Вадимовна – стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории международного правосудия Факультета права НИУ ВШЭ.

Старженецкий Владислав Валерьевич – кандидат юридических наук, академический руководитель образовательной программы «Право международной торговли и разрешение споров» Факультета права НИУ ВШЭ.

Тимофеев Иван Николаевич – доктор политических наук, генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД).

Трофимов Александр Владимирович – Посол по особым поручениям МИД России.

Удодова Мария Андреевна – кандидат юридических наук, адвокат, советник юридической фирмы *BGP Litigation*.

Чуприянова Полина Игоревна – программный менеджер РСМД.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций в интересах российских органов государственной власти, бизнеса, НКО и иных организаций, нацеленных на внешнеполитическую деятельность. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства “Российский совет по международным делам”».

РСМД – один из ведущих аналитических центров страны, осуществляющий работу по более чем 20 исследовательским направлениям. Экспертная деятельность Совета востребована российскими профильными ведомствами, академическим сообществом, российским и зарубежным бизнесом.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет также выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, поддерживая партнерские связи с зарубежными исследовательскими центрами, университетами, ассоциациями бизнеса.

Председатель Попечительского совета РСМД – министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров. Президент РСМД – Дмитрий Тренин. Генеральный директор Совета – Иван Тимофеев.

Российский совет по международным делам (РСМД)

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты

Хрестоматия

Издание 4-е, переработанное и дополненное

Верстка: О. В. Устинкова
Дизайн обложки: Д. В. Шумаков

В оформлении обложки использовано изображение «Данте, бегущий от трех зверей. Иллюстрация к “Божественной комедии”», автор У. Блейк, 1827 г.

Российский совет по международным делам (РСМД)
119049, Москва, 4-й Добрынинский переулок, дом 8.
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
https://www.russiancouncil.ru
E-mail: welcome@russiancouncil.ru

Подписано в печать 30.09.2026. Формат 60 × 90 1/16.
Объем 29 п.л. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии ООО «ПКФ "СОЮЗ-ПРЕСС"»
150062, г. Ярославль, проезд Доброхотова, 16-158
Тел.: +7 (4852) 58-76-37, 58-76-59
kancler2007@yandex.ru

РСМД

Российский совет
по международным
делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций в интересах российских органов государственной власти, бизнеса, НКО и иных организаций, нацеленных на внешнеполитическую деятельность. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства “Российский совет по международным делам”».

РСМД — один из ведущих аналитических центров страны, осуществляющий работу по более чем 20 исследовательским направлениям. Экспертная деятельность Совета востребована российскими профильными ведомствами, академическим сообществом, российским и зарубежным бизнесом.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет также выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, поддерживая партнерские связи с зарубежными исследовательскими центрами, университетами, ассоциациями бизнеса.

Председатель Попечительского совета РСМД — министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров. Президент РСМД — Дмитрий Тренин. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев.