



# Политика санкций после COVID-19: стоит ли ждать санкционных эпидемий?

---

Иван Тимофеев

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

ISBN 978-5-907318-07-6



© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2020

Российская Федерация, 115184, Москва,  
улица Большая Татарская, дом 42

# Об авторе

## **Тимофеев Иван Николаевич**

Кандидат политических наук, программный директор  
Международного дискуссионного клуба «Валдай» и Российского  
совета по международным делам, доцент кафедры политической  
теории МГИМО МИД России

# Содержание

- 3 COVID-19 и политика санкций
- 7 Ограничительные меры ООН
- 10 США и санкции: идеология, доллар, правовая база
- 14 Европейский союз: санкции как альтернатива дипломатии и оружию
- 18 Китай и санкции, «которые нельзя называть»
- 25 Россия: «драконовские» санкции и возможные контрсанкции
- 32 Вместо заключения. Индикатор перемен

## COVID-19 и политика санкций

Глобальная эпидемия COVID-19 породила надежды на консолидацию международного сообщества перед лицом общей угрозы. Одним из возможных шагов навстречу объединению могло бы стать смягчение многочисленных режимов санкций и экономических ограничений.

К этому призывали генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш<sup>1</sup>, верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет<sup>2</sup>, специальный докладчик ООН по праву на питание Хилал Элвер<sup>3</sup> и специальный докладчик ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на соблюдение прав человека Елена Довгань<sup>4</sup>. Сходное предложение высказывали и многие политические лидеры, включая российского президента Владимира Путина на саммите G20<sup>5</sup>. С декларациями о необходимости гуманитарных исключений выступали власти ЕС<sup>6</sup>. В США об этом говорил кандидат от демократов Джо Байден<sup>7</sup>. Администрация США оперативно опубликовала единый свод исключений из своих режимов санкций. Эти исключения, многие из которых существовали задолго до эпидемии, касаются Ирана, Сирии, Кубы, КНДР, Венесуэлы и России<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> U.N. Department of Global Communications, *Funding the Fight against COVID-19 in the Worlds' Poorest Countries*, 2020. URL: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/funding-fight-against-covid-19-world%E2%80%99s-poorest-countries>

<sup>2</sup> U.N. News, *Ease Sanctions against Countries Fighting COVID-19: U.N. Human Rights Chief*, 2020. URL: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060092>

<sup>3</sup> U.N. News, *Economic Sanctions Should Be Lifted to Prevent Hunger Crises in Countries Hit by COVID-19: U.N. Rights Expert*, 2020. URL: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060742>

<sup>4</sup> U.N. Human Rights Office of the High Commissioner, *U.N. Rights Expert Urges Governments to Save Lives by Lifting All Economic Sanctions Amid Covid-19 Pandemic*, 2020. URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25769&LangID=E>

<sup>5</sup> Путин В.В. *Выступление на экстренном саммите «Группы двадцати»*, 2020. Ссылка: <http://kremlin.ru/events/president/news/63070>

<sup>6</sup> European Council, *Declaration by the High Representative Josep Borrell on Behalf of the EU on the U.N. Secretary General's Appeal for an Immediate Global Ceasefire*, 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/03/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-un-secretary-general-s-appeal-for-an-immediate-global-ceasefire/>

<sup>7</sup> Biden, J. *Statement from Vice-President Joe Biden on Sanctions Relief during COVID 19*, 2020. URL: <https://medium.com/@JoeBiden/statement-from-vice-president-joe-biden-on-sanctions-relief-during-covid-19-f7c2447416f0>

<sup>8</sup> U.S. Department of the Treasury, *Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19*, 2020. URL: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19\\_factsheet\\_20200416.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/covid19_factsheet_20200416.pdf)

На иранском направлении заработал совместный американо-швейцарский канал гуманитарных поставок<sup>9</sup>. Проведены первые сделки на базе долгожданного INSTEX – канала для гуманитарных трансакций с Ираном, созданного Великобританией, Францией и Германией ещё в 2019 году<sup>10</sup>. Великобритания сделала гуманитарные исключения по нефтяному эмбарго в отношении Сирии<sup>11</sup>.

Но декларации и гуманитарные изъятия вряд ли фундаментально изменят суть политики санкций или существующие режимы ограничений. Все принятые резолюции, решения и законы продолжают действовать даже на пике эпидемии. Исключения касаются лишь узких областей<sup>12</sup>. Гуманитарные каналы ориентированы на «народы» стран, находящихся под санкциями, а не на «авторитарные режимы». Однако в борьбе с эпидемией, равно как и с любым другим серьёзным вызовом, ключевую роль играет именно государство. Оно неизбежно подпадает под категорию «режима», а значит, лишается многих необходимых ресурсов. В теории, например, от нефтяного эмбарго проигрывает «режим». На практике эмбарго ослабляет возможности государства бороться с эпидемией. Стрельба по «режиму» в итоге приводит и к стрельбе по «народу». Нужно также понимать, что помощь в борьбе с эпидемией, которую оказывают страны под санкциями (Россия, Куба, Китай) инициаторам санкций, не приведёт к их последующей отмене.

Иными словами, COVID-19 мало что меняет в практике использования санкций. Они всё также остаются инструментом принуждения, давления и достижения внешнеполитических целей. По мере спада темпов эпидемии ситуация будет возвращаться в привычное русло с меньшим числом гуманитарных деклараций и исключений.

Сегодня можно встретить множество публикаций о том, как COVID-19 преобразит мир и международные отношения. Мир уже не будет прежним – общий девиз таких оценок. К сожалению, речь идёт не о смягчении политики санкций. Более того, по ряду направлений они могут даже усилиться. По крайней мере, такая угроза просматривается в американо-китайских отношениях. Следовательно, необходимо трезво оценивать долгосрочные

---

<sup>9</sup> U.S. Department of the Treasury, United States and Switzerland Finalize the Swiss Humanitarian Trade Agreements, 2020. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm919>

<sup>10</sup> U.K. Foreign and Commonwealth Office, INSTEX Successfully Concludes First Transaction, 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/news/instex-successfully-concludes-first-transaction>

<sup>11</sup> U.K. Department of International Trade and Export Control Joint Unit, Trade Sanctions on Syria, 2020. URL: <https://www.gov.uk/guidance/sanctions-on-syria#crude-oil-and-petroleum-products>

<sup>12</sup> По США см., например, Blanc, J. Coercion in the Time of the Coronavirus. Carnegie Endowment for International Peace, 2020. URL: <https://carnegieendowment.org/2020/04/08/coercion-in-time-of-coronavirus-pub-81495>

тенденции использования санкций со стороны ключевых игроков на международной арене независимо от текущей конъюнктуры.

За последние два десятилетия экономические санкции вошли в число ключевых внешнеполитических инструментов. Их единственным легитимным источником является Совет Безопасности ООН<sup>13</sup>. Однако они широко применяются в одностороннем порядке развитыми государствами для достижения своих целей на международной арене. Наиболее часто односторонние меры используют США. Санкции также превращаются в один из важнейших инструментов внешней политики Европейского союза. КНР и Россия выступают против односторонних санкций. Но, подвергаясь ограничениям со стороны третьих стран, они вынуждены отвечать, причём на стороне КНР – огромный экономический потенциал, позволяющий вести активную политику. Для международного бизнеса ограничительные меры уже превратились в один из ключевых политических рисков. Особенно это касается применения вторичных санкций и штрафов за нарушение существующих режимов ограничений.

Вместе с тем восприятие санкций, их место в системе внешнеполитических инструментов, возможности их применения, а также средства защиты от них существенно отличаются от страны к стране. Национальный опыт далеко не всегда стыкуется с опытом международных организаций, а иногда и прямо противоречит ему. Подобные нестыковки порождают целый ряд конфликтных и противоречивых ситуаций. Высокий уровень легитимности решений СБ ООН не подкрепляется достаточными инструментами для их осуществления. Попавшие под санкции государства часто используют встречные меры против стран-инициаторов, однако их бизнес

<sup>13</sup> Hanpumer, Jazairi, I. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights. United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session, 2015. Согласно статье 103 Устава ООН обязательства членов Организации имеют преимущественную силу перед их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению. Следовательно, введенные СБ ООН санкции превалируют над международными обязательствами государств. При этом важно учитывать, что в соответствии со ст. 53 Устава ООН СБ ООН может привлекать региональные органы или участников региональных соглашений к участию в осуществлении «принудительных действий под его руководством». В то же время без полномочий от СБ ООН «никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами». Другими словами, в рамках ст. 53 региональные организации не имеют право вводить собственные санкции без одобрения СБ ООН, который «должен всегда быть полностью информирован о действиях, предпринятых или намечаемых в силу региональных соглашений или региональными органами, для поддержания международного мира и безопасности» (ст. 54 Устава). Подробнее см. Кику Д.В., *Современные международные механизмы санкционного воздействия// Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия / [сост. И.Н.Тимофеев, В.А.Морозов, Ю.С.Тимофеева]; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2020. С. 75. Ссылка: [https://russiancouncil.ru/upload/iblock/692/sanctions\\_policy\\_2020.pdf](https://russiancouncil.ru/upload/iblock/692/sanctions_policy_2020.pdf)**

старается не нарушать режимов санкций, введённых против собственной страны. Крупные инициаторы санкций одновременно могут быть и целями для ограничительных мер даже со стороны союзников. То же касается и бизнеса. Принадлежность к юрисдикции стран-инициаторов не избавляет от риска применения «санкций за нарушение санкций» в виде штрафов и иных мер.

Политика санкций выступает ярким индикатором разбалансировки современной системы международных отношений, или (используем метафору одного из докладов Валдайского клуба) «осыпающегося мира»<sup>14</sup>. В нём размывается легитимность, а правила игры приобретают ситуативный характер.

Современный мир находится на перепутье. Санкции уже потеряли привязку к чётким международным правилам и процедурам, вернувшись в логику национального эгоизма и продвижения интересов отдельных стран. Однако пока они не перешли в стадию жёсткой конфронтации, когда обмен ограничениями наносит масштабный ущерб мировой экономике. Между тем подобный сценарий в будущем не исключён. Размывание инструментов глобального управления политикой экономических ограничений и рост числа односторонних мер чреват санкционной эскалацией между крупными экономическими игроками. Речь идёт прежде всего о США и КНР. В лучшем случае это приведёт к трансформации международной финансовой системы, её уходу от доминирования доллара и диверсификации вокруг нескольких центров экономического развития. В худшем – санкции вполне могут перерасти в более жёсткую форму конфронтации: история знает много случаев сочетания санкций с применением силы.

В предлагаемом докладе мы посмотрим на политику санкций с позиций ООН, США, ЕС, КНР и России. Эти игроки имеют разные возможности и опыт. Пока применение ими ограничительных мер не приводит к серьёзной напряжённости. Но риски для отдельных компаний, отраслей и государств уже достаточно велики. Ключевой вопрос состоит в том, каковы стратегии, подходы и возможности ключевых игроков и как далеко может зайти эскалация санкций в отношениях между ними?

---

<sup>14</sup> Барабанов О.Н., Бордачев Т.В., Лисоволик Я.Д., Лукьянов Ф.А., Сушенцов А.А., Тимофеев И.Н. Доклад «Жизнь в осыпающемся мире». Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2018. Ссылка: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/zhizn-v-osypayushchemsya-mire/>

## Ограничительные меры ООН

На сегодняшний день ООН является единственной международной организацией, обладающей авторитетом, легитимностью и возможностями для использования санкций от лица международного сообщества. Строго говоря, понятие санкций не закреплено в документах ООН – обычно речь идёт об ограничительных мерах, направленных против актов агрессии и вводимых для решения проблем мира и безопасности. Возможность применения таких мер зафиксирована в статье 41 главы VII устава ООН. В их числе – «частичный или полный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений»<sup>15</sup>. Решение о таких мерах принимается Советом Безопасности (СБ) ООН и обязательно для исполнения всеми странами – членами организации. В политическом и медийном лексиконе понятие санкций тождественно ограничительным мерам. В настоящее время действует 14 санкционных режимов ООН, каждый из которых координируется отдельным комитетом по санкциям. Работа большинства комитетов сопровождается группами экспертов и секретариатом ООН<sup>16</sup>.

В функциональном плане санкции ООН решают три базовые задачи – принуждение страны-цели к смене своего курса, сдерживание возможной агрессии или иных действий, а также подача сигнала стране-цели о неприемлемости её действий<sup>17</sup>. Практически во всех случаях санкции ООН касаются проблем безопасности – военных конфликтов, гражданских войн, геноцида, нераспространения оружия массового уничтожения, терроризма и так далее. В сравнении с односторонними ограничениями отдельных стран санкции ООН наиболее деполитизированы, то есть вводятся в ответ на реально существующую острую проблему. Механизм принятия решений в СБ ООН практически исключает возможность принятия решений в силу вольных интерпретаций или домыслов той или иной страны, как это часто бывает в случае односторонних санкций.

<sup>15</sup> Устав ООН, гл. 7, ст. 42. Ссылка: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

<sup>16</sup> United Nations Security Council, *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*, 2020. URL: [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary\\_organ\\_factsheets.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf)

<sup>17</sup> Hanpumer, Giumelli, F. *The Purposes of Targeted Sanctions in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourihno (eds), Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press: 38-59, 2016.

Вместе с тем механизм ООН страдает целым рядом недостатков. Между членами Совета Безопасности бывают серьёзные разногласия, затрудняющие работу над резолюциями. Одни члены СБ могут быть недовольны избыточной мягкостью резолюции, а другие – её избыточной жёсткостью. Также проблемой является недостаток кадровых и финансовых возможностей ООН для масштабных санкционных программ. Суммарная численность комитетов, экспертных групп и задействованных сотрудников секретариата по отдельным программам не превышает нескольких десятков человек. Такой численности достаточно для мониторинга и подготовки принятия решений, но не для всеобъемлющего контроля их исполнения. Применение ограничений относится к компетенции стран-членов. Однако они выполняют свои задачи с разной эффективностью в зависимости от имеющихся ресурсов или политической воли. В таких условиях даже наиболее выверенные решения стопорятся на уровне исполнения теми или иными странами. Крупные государства иногда вообще игнорируют решения СБ ООН, как это произошло с иранской ядерной сделкой. Резолюция 2231 была фактически проигнорирована президентом США Дональдом Трампом, который возобновил в одностороннем порядке действие санкций против Ирана вопреки мнению всех других членов СБ.

Иными словами, ООН остаётся важнейшим и единственным универсальным наднациональным источником санкций, но крупные государства зачастую не могут достичь своих политических целей через механизмы ООН. Им требуется более высокая оперативность и эффективность применяемых мер, соответствующая их интересам. ООН ограничивает «национальный эгоизм», который тем не менее остаётся важнейшим стимулом внешней политики в современном мире. Поэтому в политической практике широко используются односторонние санкции, принимаемые отдельной страной или коалицией в обход решений СБ ООН.

К числу односторонних санкций относится широкий набор инструментов. Среди них – ограничения на экспорт и импорт, запреты на технологическое сотрудничество, ограничения в финансовой сфере. Важнейшим механизмом давления сегодня являются финансовые санкции. Ограничивая банковские трансакции со страной, отдельными организациями или лицами, находящимися под санкциями, можно нанести существенный ущерб всем другим секторам экономики, которые так или иначе связаны с внешним

миром. Ведь без финансовых механизмов обеспечения сделок они будут либо невозможны, либо существенно затруднены. Кроме того, после окончания холодной войны и вплоть до настоящего времени активно используются так называемые таргетированные или «целевые санкции»<sup>18</sup>. Под ограничения попадает не страна в целом, а отдельные лица, организации или сектора экономики. В теории это снижает издержки для страны в целом, но на практике удар наносится по наиболее важным для страны секторам, поэтому таргетированные санкции по своему эффекту нередко сопоставимы с полномасштабной блокадой.

Санкции не стоит путать с торговыми войнами. Первые инициируются правительством, решают политические задачи. Вторые направлены на повышение конкурентных преимуществ национального производителя, часто лоббируются бизнесом и отличаются иным набором инструментов (тарифы, пошлины). Впрочем, сегодня прослеживаются тенденции, когда страна-инициатор пытается добиться за счёт санкций рыночных преимуществ. В этом ключе, например, можно рассматривать санкции США против проекта «Северный поток – 2». Грань между санкциями и торговой войной становится всё более размытой и в американо-китайских отношениях. Однако даже в таких случаях сильны политические мотивы, не сводящиеся исключительно к экономике.

Будучи принятыми в обход СБ ООН, односторонние ограничительные меры вполне могут использоваться коалицией государств. Например, США часто пытаются заручиться поддержкой со стороны союзников. С точки зрения ООН подобная интернационализация не делает санкции более легитимными. Отдельные страны время от времени стремятся использовать ООН для большей интернационализации своих односторонних мер<sup>19</sup>. Но в обратном направлении процесс идёт далеко не всегда. Попытки ООН повлиять на смягчение односторонних санкций на фоне эпидемии COVID-19 принесли весьма скромные результаты. Даже при появлении глобальной проблемы политические мотивы использования санкций не отступили на задний план.

---

<sup>18</sup> Hanpumer, Drezner, D. *Targeted Sanctions in a World of Global Finance, International Interactions* 41: 755–764, 2015.

<sup>19</sup> Hanpumer, Brzoska, M. *International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions, International Affairs* 91 (6): 1339–1349, 2015.

---

# США и санкции: идеология, доллар, правовая база

В США санкции рассматриваются как важная часть инструментария внешней политики. Текущая Стратегия национальной безопасности, обнародованная в конце декабря 2017 года, определяет их в качестве элемента сдерживания и ограничения потенциалов соперников на международной арене<sup>20</sup>. За последние сто лет Вашингтон накопил колоссальный опыт применения односторонних ограничительных мер. США использовали их чаще, чем все другие страны и международные организации вместе взятые<sup>21</sup>. Большинство санкционных программ действуют на протяжении десятилетий. Причём американские санкции являются риском как для противников, так и для союзников. По возможностям и масштабу использования санкций США далеко ушли от любой другой страны. Можно выделить несколько особенностей американской практики ограничительных мер.

**Первая.** Политика санкций США имеет как инструментальные, так и идеологические основы. В инструментальном плане она направлена на решение конкретных внешнеполитических задач: от принуждения к смене политического курса до блокирования поставок в страну-цель критически важных ресурсов или технологий. Санкции – более дешёвый и менее рискованный способ давления в сравнении с использованием военной силы, при этом он может причинить вполне ощутимый ущерб<sup>22</sup>. К тому же в удобный момент их можно сочетать с применением силы.

Санкции использовались многими странами на протяжении столетий. Однако американской модели присуща весьма специфическая черта.

---

<sup>20</sup> *National Security Strategy of the United States of America*. 2017. P. 34. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

<sup>21</sup> Ханпумер, Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., Oegg, B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009.

<sup>22</sup> Ханпумер, Hatipoglu, E. and Peksen, D. *Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies*, *Defense and Peace Economics* 29 (2): 171–189, 2018.

Наряду с прагматичными целями принуждения и сдерживания американские санкции имеют нормативную (идеологическую) подоплёку. Понятия демократии и прав человека являются системообразующими для легитимации многих санкционных программ. Соответственно, смена политического режима в стране-цели в интересах демократизации, поддержка демократически ориентированной оппозиции или защита прав человека выступают значимыми идеологическими целями наряду с чисто внешнеполитическими установками.

США позиционируют себя в качестве лидера «свободного мира», вписывая в него и свою политику санкций. Содействие демократизации – один из приоритетов американской внешней политики, а санкции – один из инструментов достижения цели. Можно принимать или не принимать такую постановку вопроса. Однако важно понимать, что для американцев это не просто ширма для достижения прагматичных целей. Идеология существует как самостоятельный фактор принятия решений. Часто он связан с прагматичными целями, но иногда носит вполне самостоятельный характер, особенно когда дело касается использования санкций Конгрессом США. Это значит, что в отношениях с США достижение дипломатического компромисса по тому или иному вопросу может быть скорректировано (если не обесценено) идеологическими установками.

**Вторая.** В настоящее время санкции США носят глобальный характер. Американское лидерство в мировой финансовой системе позволяет применять санкции далеко за пределами США. Использование американского доллара в качестве инструмента международных платежей открывает множество возможностей для бизнеса по всему миру. Многие международные расчёты третьих стран ведутся в долларах, и такие операции проходят через корреспондентские счета американских банков. Соответственно, американские регуляторы получают информацию об этих платежах и могут накладывать на них ограничения там, где они касаются находящихся под санкциями стран, лиц или организаций.

Американцы расширительно трактуют понятие национальной юрисдикции, выводя её за пределы своей территории. К ней, например,

относится американская финансовая система с её глобальным охватом. США – единственная в мире страна, которая использует экстерриториальные ограничительные меры в виде блокировки или штрафов против зарубежных лиц и компаний, нарушивших американские режимы санкций. В теории зарубежные компании могут быть защищены национальным правом от действий регуляторов США. На практике это будет означать серьёзные издержки в виде «отлучения» от американского рынка и, самое главное, международных расчётов.

Сегодня любой крупный банк, ведущий международную деятельность, ориентируется в вопросе санкций на законодательство США независимо от своей национальной принадлежности. Иными словами, роль США в мировой экономике даёт возможность создавать такие ситуации, при которых их ограничительные меры могут влиять как на американских граждан, так и на граждан третьих стран<sup>23</sup>.

**Третья.** В США сложился многочисленный, хорошо организованный и профессиональный аппарат применения санкций. Он сосредоточен в руках нескольких ведомств – Министерства финансов, Министерства торговли и Государственного департамента<sup>24</sup>. Они тесно взаимодействуют с Национальной разведкой и Министерством юстиции – уголовные дела за нарушение санкций достаточно распространены. По уровню, количеству и качеству человеческих ресурсов, их финансового и материального обеспечения политика санкций США значительно оторвались от всех остальных стран и международных организаций. Создана правовая база по применению ограничительных мер. Яркая особенность американского подхода – подробная формализация использования санкций и прозрачное отражение существующих подходов и практик в национальном праве. Активную и самостоятельную роль играет Конгресс США, подчас сильно корректируя действия исполнительной власти. На уровне судебной власти сложилась богатая практика работы по различным аспектам санкций. Аналитическое обеспечение также представляется

---

<sup>23</sup> Например, Restrepo Amariles, D. and Winkler, M. *U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks*, *International Lawyer* 51 (3): 497–535, 2018.

<sup>24</sup> Подробнее см. *United States Government Accountability Office, Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives: Economic Sanctions. Treasury and State Have Received Increased Resources for Sanctions Implementation but Face Hiring Challenges*, 2020. URL: <https://www.gao.gov/assets/710/705265.pdf>

наиболее серьёзным как на уровне академической науки, так и многочисленных «фабрик мысли».

В исследовательской литературе широко обсуждается вопрос об эффективности применяемых санкций. Распространённой является точка зрения о том, что многие ограничительные меры оказываются неэффективными. То есть они зачастую не приводят к желаемой смене политического курса страны-цели или её политического режима. Более того, санкции могут давать противоположные результаты. Политический режим вполне может консолидироваться, а экономическая поддержка (явная или тайная) – прийти со стороны «чёрных рыцарей» – других крупных стран, оказывающих помощь по политическим причинам или из соображений выгоды.

Но есть и другая сторона. Независимо от «чёрных рыцарей», санкции так или иначе наносят ущерб стране-цели. Со временем их эффект накапливается. Он усиливается в сочетании с другими факторами, например неблагоприятной экономической конъюнктурой. Сами страны-цели могут годами сопротивляться давлению США. Однако совершенно иным образом себя ведёт международный бизнес. Столкнувшись со штрафами или иными мерами властей США, компании и банки стараются не повторять нарушений и избегают санкционных рисков. Парадоксальным образом даже в самих странах, которые находятся под санкциями, крупный бизнес избегает нарушать режимы санкций США, особенно если он вовлечён в международные проекты или работает на американском рынке<sup>25</sup>.

Иными словами, пока США остаются мировым лидером как по частоте, так и по эффективности применения санкций. Будущее американской гегемонии в этой области будет зависеть от политики других крупных игроков – ЕС, КНР и России.

---

<sup>25</sup> Например, Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного бизнеса // *Международные процессы*, № 3(17), 2020. С. 21-35.

---

## Европейский союз: санкции как альтернатива дипломатии и оружию

Для Европейского союза санкции почти идеальный внешнеполитический инструмент. ЕС уже дозрел до уровня консолидированной и весьма активной внешней политики. Одной «мягкой силы» в виде привлекательности европейской интеграции и партнёрства с ЕС для такого уровня уже недостаточно. Внешнеполитическому арсеналу Брюсселя требуются эффективные механизмы принуждения. В противном случае его политика в глазах остальных будет иметь лишь рекомендательный характер, сводясь к набору деклараций и благих пожеланий. С другой стороны, Европейский союз пока не достиг возможностей суверенных государств в плане создания вооружённых сил и других инструментов «жёсткой» силы. Обсуждение «европейской армии» продолжается уже несколько десятилетий. Но пока основным институтом евроатлантической безопасности остаётся НАТО, а ЕС выступает его младшим партнёром. Кроме того, в состав ЕС входят несколько крупных военных держав, которые вряд ли захотят расставаться со своим суверенитетом в вопросах безопасности.

В ситуации, когда ЕС уже дошёл до уровня активной внешней политики, но пока ещё не превратился в крупного военного игрока, санкции становятся важнейшим инструментом внешней политики по нескольким причинам.

**Во-первых**, ЕС обладает мощной и диверсифицированной экономикой. Именно экономическая мощь даёт возможность использовать санкции. Чем больше экономический вес и роль инициатора санкций в мировой экономике, тем более существенным может быть ущерб для страны-цели в случае торговых или финансовых ограничений.

**Во-вторых**, цена использования санкций значительно ниже в сравнении с применением военной силы. Здесь меньше издержек,

неудобных для публичных политиков в демократических обществах. В случае военных действий потери имеют конкретное выражение в виде убитых и раненых, а также материальных расходов на ведение кампании. Не говоря о моральной стороне вопроса. В случае санкций потери для стран-инициаторов гораздо сложнее выявить. Общественное мнение к ним менее чувствительно.

**В-третьих**, санкции проще согласовать в виде консолидированного политического решения. Особенно когда речь идёт о «предупредительных» или «сигнальных» мерах с минимальным экономическим эффектом.

**В-четвёртых**, санкции – удобный инструмент координации политики ЕС и США. Хотя нередко их ограничительные меры отличаются, символически они важны для евроатлантического единства.

**В-пятых**, санкции важны для внутривнутриполитических целей. Когда дипломатия не справляется, а военной силы нет, санкции показывают, что по тем или иным проблемным вопросам делается хоть что-то.

Санкции ЕС применяются по более чем трём десяткам страновых и функциональных направлений<sup>26</sup>. Брюссель добросовестно дублирует на своём уровне режимы санкций ООН, а также вводит собственные односторонние меры. В их числе, например, ограничения против России по Крыму и Донбассу. Вместе с тем Брюссель столкнулся с двумя проблемами.

**Первая проблема:** имплементация режимов санкций. За их применение отвечают правительства стран-членов. Они могут делать это с разной скоростью и эффективностью, в том числе и с учётом своих национальных интересов. У европейской бюрократии пока нет инструмента, который был бы по своей мощи, кадровому и финансовому потенциалу сопоставим с профильными ведомствами политики санкций США. У Европейского союза также нет сходных инструментов финансовой разведки и отслеживания транзакций по всему миру, ведь международная роль евро пока не сопоставима с ролью доллара. Иными словами, ЕС пока не может трансформировать свою экономическую мощь в политические возможности. Для этого ему не хватает единых управленческих механизмов, единых инструментов принуждения

---

<sup>26</sup> *European Sanctions Map Project*. URL: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main?checked=>

к исполнению режимов ограничений, а также сопоставимой с США роли в мировых финансах и доступа к финансовой информации.

**Вторая проблема:** уязвимость перед экстерриториальными санкциями третьих стран, прежде всего США. Вашингтон активно применяет экстерриториальные меры против иностранцев, чтобы заставлять их соблюдать американские режимы. По ряду направлений режимы США и ЕС совпадают. Однако в ряде вопросов они расходятся. Один из ярких примеров – санкции против Ирана. В 2018 году США в одностороннем порядке вышли из Совместного всеобъемлющего плана действий – иранской ядерной сделки. Под ударом вторичных санкций оказалось большое число европейских компаний, которые успели вернуться в Иран после заключения СВПД. Для защиты своих компаний Брюссель возобновил действие Блокирующего статута 1996 года. Однако бизнес из стран ЕС предпочёл в массовом порядке покинуть Иран под угрозой крупных штрафов со стороны американских регуляторов.

Опасения возникли не на пустом месте. По данным Российского совета по международным делам (РСМД), за последние 10 лет Минфин США применил штрафы против 43 компаний из ЕС за работу в различных санкционных юрисдикциях (сделки с Ираном – наиболее распространённый повод). Это относительно немного в сравнении с 215 компаниями, которые были оштрафованы Минфином США, причём 142 из них – собственно американские. Однако из общей суммы штрафов в 5,657 миллиарда европейцы заплатили 4,677 миллиарда, то есть 82,39%. А если к ЕС прибавить ещё и компании из Швейцарии, то асимметрия будет ещё выше: 5,321 миллиарда из 5,657 миллиарда или 94% выплат. Тогда как на 142 компании и физических лица из США приходится лишь 182,35 миллиона долларов, что составляет 3,26%<sup>27</sup>. Причиной такой асимметрии стала, скорее, специфика европейского бизнеса (в основном под санкции попадали банки с их сложной структурой и большим числом транзакций), а также запоздалая реакция европейского бизнеса на саму угрозу вторичных санкций.

Жёсткие меры американских регуляторов возымели эффект. В настоящее время европейский бизнес, особенно банки, проявляет большую осторожность в отношении законов США и предпочитает уклоняться от любой

---

<sup>27</sup> Тимофеев И.Н. «Европейский парадокс»: политика санкций США в отношении бизнеса из стран ЕС // Современная Европа, № 2, 2020 (в печати).

сделки, в которой есть «санкционный риск». Причём суды в странах ЕС становятся на сторону банков. Одним из ярких примеров стал иск Бориса Ротенберга, который находится под санкциями США. Имея гражданство Финляндии, он пытался оспорить в окружном суде города Хельсинки действия четырёх европейских банков, которые отказались обслуживать его транзакции из-за риска санкций. Суд принял сторону банков<sup>28</sup>. Подобная ситуация ставит вопрос о суверенитете Европейского союза. Получается, что европейские компании вынуждены соблюдать режимы санкций США, а гарантии защиты со стороны ЕС для них являются неубедительными. В случае с делом Ротенберга речь идёт о сходных режимах санкций США и ЕС. Однако такого сходства нет, например, по иранскому направлению.

Политика санкций ЕС сталкивается с дилеммой управления и дилеммой суверенитета. Обе дилеммы осознаются руководством ЕС. Они прозвучали, например, в недавнем письме председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен Валдису Домбровскису – европейскому комиссару по финансовой стабильности, финансовым услугам и Союзу рынков капитала. «С целью обеспечения нашего экономического суверенитета я хочу, чтобы Вы разработали предложения по обеспечению большей устойчивости Европы в отношении экстерриториальных санкций третьих стран. Я хочу, чтобы Вы обеспечили надлежащее исполнение санкций ЕС, используя прежде всего его финансовую систему»<sup>29</sup>. Значительную часть полномочий по использованию санкций и защите от них новый председатель Еврокомиссии передала именно финансовым властям ЕС, тогда как ранее соответствующее подразделение (Unit FPI.5) входило в состав Службы внешнеполитических инструментов<sup>30</sup>. Вероятнее всего, Брюссель будет консолидировать в своих руках инструменты по принуждению к исполнению санкций. Однако защита европейского бизнеса от действий США остаётся под большим вопросом. Столь же большой вопрос вызывает трансформация европейской экономической мощи в эффективные санкции. По крайней мере, до тех пор, пока евро не займёт более заметную роль в мировых финансах.

<sup>28</sup> Pohjanpalo, K. and Laikola, L. *Russian Billionaire Loses Lawsuit Against Nordic Banks*. Bloomberg, 2020. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-13/helsinki-court-rules-in-favor-of-banks-in-rotenberg-case>

<sup>29</sup> Leyen, von Der, U. *Mission Letter to Valdis Dombrovskis*, 2019. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf)

<sup>30</sup> *European Commission 2019-2024. Allocation of Portfolios and Supporting Services*, 2019. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/allocation-portfolios-supporting-services\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/allocation-portfolios-supporting-services_en_0.pdf)

---

## Китай и санкции, «которые нельзя называть»

Главная интрига политики санкций сегодня связана с Китаем. Вокруг Поднебесной складывается сразу несколько тенденций.

**Во-первых**, КНР становится всё более активным игроком на международной арене. Пекин существенно нарастил свои экономические и технологические возможности, что вызывает немалую тревогу в Вашингтоне. Попытки сдержать рост КНР будут выражаться в оказании давления на страну, в том числе и посредством санкций.

**Во-вторых**, Китай сам обладает достаточно внушительным экономическим потенциалом для активного использования собственных ограничительных мер. Он может вводить их как в ответ на антикитайские санкции, так и для решения самостоятельных задач.

**В-третьих**, влияние китайской экономики на мировое хозяйство возрастает. Экономическая и торговая взаимозависимость с США остаётся высокой. А значит, обмен масштабными санкциями между Пекином и Вашингтоном почувствует на себе весь мир.

Китай не в первый раз стал мишенью западных санкций. Жёсткие ограничения действовали против КНР с момента образования государства в 1947 году, хотя с конца 1960-х США их постепенно смягчали на фоне противоречий КНР и СССР. Новый всплеск произошёл после событий на Тяньаньмэнь 1989 году. Но в течение 1990-х ограничения снова были ослаблены, сохранившись лишь в виде запретов на поставки вооружений и некоторых товаров двойного назначения. В профильных ведомствах США отсутствует отдельная программа санкций против КНР (для сравнения – с Россией связано как минимум три программы). Число китайских граждан и компаний в списках регуляторов американских санкций пока невелико<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> См. Тимофеев И.Н. Доклад «Азия под огнём санкций США». Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2019. Ссылка: <https://ru.valdaiclub.com/files/30669/>

Тем не менее тучи с американской стороны явно сгущаются. Сначала под прессинг попали китайские телекоммуникационные компании. Они подверглись вторичным санкциям США за поставки товаров с американскими компонентами в Иран. По такому сценарию развивалось дело ZTE, закончившееся огромными штрафами в пользу американских регуляторов и ограничениями на дальнейшую работу<sup>32</sup>. Ещё более громким стало дело Huawei. Оно также началось с обвинений за поставки в Иран и могло бы благополучно окончиться штрафами. Но администрация Трампа выбрала более жёсткую линию. Huawei внесли в «чёрные списки» Министерства торговли<sup>33</sup>. Хотя регулятор оперативно выпустил генеральную лицензию, позволяющую американцам продолжать работу с Huawei, компания оказалась в подвешенном положении. Ведь лицензию могут в любой момент отменить или попросту не продлить. В довершение ко всему в отношении Huawei и его менеджеров были выдвинуты обвинения со стороны прокураторы США. Им вменяется не только сговор для обхода санкций против Ирана и КНДР, но также попытка промышленного шпионажа<sup>34</sup> (на уровне риторики, публикаций и судебных процессов подобные обвинения и претензии в адрес КНР звучали уже давно).

Телекоммуникационная тематика в отношениях США и КНР приобрела остроту довольно быстро. Первое чрезвычайное положение, дающее право президенту США использовать санкции, было объявлено 1 апреля 2015 года (исполнительный указ 13694)<sup>35</sup> в связи с предполагаемой кражей китайскими хакерами данных американских граждан. Однако тогда администрация Барака Обамы дело раздувать не стала. Трамп повёл более наступательную политику. Его указ 13873<sup>36</sup> вводил чрезвычайное положение в связи с угрозами в области

<sup>32</sup> U.S. Department of Commerce, *Order Activating Suspended Denial Order Relating to Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and ZTE Kangxun Telecommunications LTD*, 2018. URL: [https://craftmann.ru/upload/medialibrary/99c/ZTE\\_Denial\\_Order.pdf](https://craftmann.ru/upload/medialibrary/99c/ZTE_Denial_Order.pdf)

<sup>33</sup> U.S. Department of Commerce, 2020. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/05/department-commerce-announces-addition-huawei-technologies-co-ltd>

<sup>34</sup> U.S. Department of Justice, *Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Subsidiaries Charged in Racketeering Conspiracy and Conspiracy to Steal Trade Secrets*, 2020. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-subsidiaries-charged-racketeering>

<sup>35</sup> *Executive Order 13694 of April 1, 2015*. URL: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber\\_eo.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cyber_eo.pdf)

<sup>36</sup> *Executive Order 13873 of May 15, 2019*. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>

телекоммуникаций. Хотя КНР в документе прямо не упоминалась, само появление указа непосредственно связано с делом Huawei. Вашингтон также предпринял значительные дипломатические усилия, пытаясь убедить своих союзников отказаться от работы с Huawei и рядом других китайских телекоммуникационных фирм. В США запрет на оборудование китайской компании в государственных секторах был введён Конгрессом в рамках Законов об оборонном бюджете (в 2018 году для оборонных ведомств, а в 2019-м – для гражданских)<sup>37</sup>. Проблемы коснулись и других фирм. Например, комитет по иностранным инвестициям (CFIUS) США блокировал несколько попыток покупки китайскими компаниями или связанными с ними фирмами американских бизнесов (один из случаев – блокирование лично президентом Трампом по рекомендации CFIUS покупки американского производителя полупроводников Qualcomm)<sup>38</sup>. В 2019 году появилась серия законопроектов по запрету беспилотных летательных аппаратов (дронов) китайского производства. Администрация ведёт работу над исполнительным указом по данной теме<sup>39</sup>.

Параллельно давление на КНР росло в рамках тематики прав человека. Его индикаторами стали санкции после протестов в Гонконге в 2019 году<sup>40</sup>. Хотя введённые ограничения пока можно считать символическими, в будущем они могут расширяться. Китай стал первой страной, против организаций и граждан которой были введены «точечные» блокирующие санкции за военно-техническое сотрудничество с Россией по закону CAATSA<sup>41</sup>. Все эти меры накладывались и на ожесточённую торговую войну между США и КНР.

---

<sup>37</sup> Public Law 115-91 – December 12, 2017. Section 1656. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf> Public Law 115-232 – August 13, 2018. Section 889. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf>

<sup>38</sup> Presidential Order Regarding the Proposed Takeover of Qualcomm Incorporated by Broadcom Limited of March 12, 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-order-regarding-proposed-takeover-qualcomm-incorporated-broadcom-limited/>

<sup>39</sup> Whittaker, Z. U.S. is Preparing to Ban Foreign-Made Drones from Government Use, 2020. URL: <https://techcrunch.com/2020/03/11/us-order-foreign-drones/>

<sup>40</sup> Public Law 116-76 – November 27, 2019. URL: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf>

<sup>41</sup> U.S. Department of Treasury, CAATSA-Russia Related Designations, 2020. URL: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180920\\_33.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180920_33.aspx)

Пандемия COVID-19 существенно усилила антикитайские настроения в США. Американские власти и политики открыто возлагают на КНР вину в распространении вируса. В Конгрессе появились первые законопроекты о санкциях против КНР в связи с COVID-19<sup>42</sup>. Растёт число судебных исков против КНР. Одним из наиболее заметных стал иск штата Миссури, по примеру которого могут пойти и другие штаты. COVID-19 осложнил и так непростые отношения Пекина и Вашингтона<sup>43</sup>.

Всё это вынуждает Китай к пересмотру собственной санкционной политики. Долгое время он использовал односторонние меры крайне избирательно и осторожно. Как и Россия, КНР исходит из приоритета СБ ООН в применении ограничительных мер. Однако, будучи крупной державой с обширной внешнеполитической повесткой, неизбежно использует их.

Политика санкций КНР имеет свою специфику.

**Во-первых**, Китай предпочитает вводить их неформально. Если в США и ЕС политика санкций тщательно формализована и её реализацией занимаются конкретные государственные органы, то в КНР ограничительные меры вводятся различными регуляторами и «санкциями» зачастую не называются. Подобный подход менее прозрачен в качестве инструмента дипломатического торга. Однако он даёт китайской дипломатии определённую гибкость<sup>44</sup>. Партнёры по переговорам точно знают, что санкции введены или могут быть введены, но до конца не знают кем, когда, какими процедурами и на какой период.

**Во-вторых**, отличается набор инструментов. США, например, активно применяют финансовые санкции, используя своё лидерство в мировой

---

<sup>42</sup> *Например, U.S. Congress, A Bill to Require Imposition of Sanctions with Respect to Censorship and Related Activities Against Citizens of the People's Republic of China, 2020. URL: <https://www.cruz.senate.gov/files/documents/Letters/ROS20262.pdf>*

<sup>43</sup> *U.S District Court for the Eastern District of Missouri Southeastern Division, The State of Missouri v. The People's Republic of China et al., 2020. URL: [https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.moed.179929/gov.uscourts.moed.179929.1.0\\_1.pdf?fbclid=IwAR1QXlx-9okdZDq\\_T-tbnzQtnAG\\_WkYSIPXGYbQEoU0rRcLx6vi-up8mKQdo](https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.moed.179929/gov.uscourts.moed.179929.1.0_1.pdf?fbclid=IwAR1QXlx-9okdZDq_T-tbnzQtnAG_WkYSIPXGYbQEoU0rRcLx6vi-up8mKQdo)*

<sup>44</sup> См. подробнее Кашин В.Б., Пятачкова А.С., Крашенинникова Л.С. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика // Сравнительная политика, № 2(11), 2020. С.123-138.

финансовой системе. «Финансовый рычаг» сочетается с торговыми ограничениями. Китай опирается прежде всего на объём своего рынка и его привлекательность, а также на точечные торговые ограничения. Блокирование доступа на национальный рынок – чувствительная мера, особенно для крупных глобальных компаний. Кроме того, КНР превратился в значимого кредитора. Займы и помощь могут быть как стимулом к сотрудничеству, так и инструментом принуждения. В руках китайских властей есть и некоторые нестандартные для Запада инструменты: неформальный бойкот товаров определённых фирм или стран-производителей, ограничения на поездки китайских туристов и ряд других мер<sup>45</sup>.

**В-третьих**, вплоть до недавнего времени Китай применял подобные меры ограниченно. Речь шла о случаях, когда непосредственно затрагивались наиболее принципиальные национальные интересы. Среди них: тайваньский вопрос, размещение вооружений вблизи государственных границ, попытки повлиять на внутреннюю политику или территориальные споры. Китай мог вводить ответные контрмеры по принципу «зуб за зуб», но далеко не всегда стремился к соблюдению их пропорциональности<sup>46</sup>.

**В-четвёртых**, Пекин (вплоть до настоящего времени) предпочитает не обострять отношения с крупными игроками, прежде всего – с США. Китайские компании в своей международной деятельности внимательно относятся к американским режимам санкций и нарушают их достаточно редко. Там, где дело доходит до штрафов или даже до внесения в американский SDN-лист, китайские фирмы стараются договориться с властями США и принять условия американцев<sup>47</sup>. Ответные меры вызывает пока только жёсткое и неприкрытое давление, как в случае с Huawei. Вместе с тем КНР способна оказывать более серьёзное воздействие на союзников США или на соседние страны, но опять же – если дело касается принципиальных вопросов внешней политики.

---

<sup>45</sup> Hanpumer, Nephew, R. *China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage?* Brookings Report, 2019. URL: <https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/>

<sup>46</sup> См. Rosenberg, E., Harrell, P., Feng, A. *A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationships*. Center for New American Security Report, 2020. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition>

<sup>47</sup> Например, Тимофеев И.Н. Доклад «Азия под огнём санкций США». Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2018. Ссылка: <https://ru.valdaiclub.com/files/30669/>

**В-пятых**, политика санкций КНР пока остаётся в стороне от идеологии. Если США содействуют демократизации и продвигают права человека за рубежом, то КНР не поддерживает левые партии или политические системы.

Существует целый ряд любопытных прецедентов китайских ограничительных мер. Например, в 1993 году французские компании не смогли добиться успеха в конкурсе на строительство метро в Гуанчжоу, поскольку Франция занималась поставкой истребителей и боевых кораблей на Тайвань. В 2019 году Пекин пригрозил ограничениями поставляющим оружие на Тайвань американским фирмам<sup>48</sup>. Интересным ходом по тайваньскому вопросу стали довольно эффективные попытки Китая запретить зарубежным авиакомпаниям называть Тайвань государством или вообще упоминать его в качестве пункта назначения<sup>49</sup>.

В ответ на действия США во время и после гонконгских протестов КНР ввела запрет на работу ряда американских НКО (National Endowment for Democracy, Freedom House и Human Rights Watch). Твит в поддержку протестующих со стороны генерального менеджера баскетбольного клуба Houston Rockets Дерила Мори привёл к отказу в правах на вещание в КНР и ущербу в 7 миллионов долларов. Французский банк BNP принёс публичные извинения после публикации постов о поддержке протестующих на своей личной странице в социальной сети. Чешские бизнесмены получили предупреждение через посла Чехии в КНР о возможных ограничениях в случае визита на Тайвань совместно с одним из чешских парламентариев<sup>50</sup>.

Ряд мер был принят в ответ на ограничения против Huawei. Согласно некоторым источникам, китайские регуляторы грозили «отлучением» от китайского рынка тем фирмам, которые будут исполнять предписания регуляторов США в отношении Huawei. В 2019 году, после того как в Австралии объявили о планах по запрету оборудования Huawei в системах 5G, несколько китайских портов ограничили приём

---

<sup>48</sup> *Кашин В.Б. и др. 2020. Op.cit.*

<sup>49</sup> *Harrell et al. 2020. Op. cit.*

<sup>50</sup> *Harrell et al. 2020. Op. cit.*

австралийского угля. Сходная перспектива замаячила 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. Были арестованы двое граждан Канады. Дело Huawei привело и к ряду более фундаментальных изменений. В КНР активизировались работы по созданию и внедрению собственного программного обеспечения для снижения зависимости от США или по поиску альтернативных поставщиков. В государственных учреждениях иностранная компьютерная техника должна быть заменена в течение трёх лет<sup>51</sup>.

Реакцией на планы Южной Кореи по размещению системы перехвата ракет THAAD стали неформальные ограничения на китайский туризм в Южную Корею и адресные меры против ряда крупных корейских компаний. Только от ограничений по туризму Корея потеряла 15,6 миллиарда долларов. В итоге Сеул пошёл на компромисс<sup>52</sup>.

Ограничения вводились и против других соседей. Среди них – Япония и Филиппины (территориальный спор), Норвегия и Швеция (поддержка китайских диссидентов), Монголия (протест против визитов Далай-ламы) и другие<sup>53</sup>.

В случае резкой эскалации со стороны США КНР способна расширить ответные действия. Например, Пекин может ограничить экспорт редкоземельных металлов или использовать своё положение крупного кредитора США. Однако оба эти шага нанесут ущерб как самому Китаю, так и международным рынкам. По всей видимости, в ближайшем будущем КНР будет совершенствовать свою политику санкций с учётом новых политических реалий, технических возможностей мониторинга экономической активности внутри страны и за рубежом, а также своей роли в мировой экономике.

---

<sup>51</sup> Harrell et al. 2020. *Op. cit.*

<sup>52</sup> Harrell et al. 2020. *Op. cit.*, Hurrell, P., Rosenberg, E. and Saravalle, E. *China's Use of Coercive Economic Measures*. Center for New American Security Report. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-use-of-coercive-economic-measures>

<sup>53</sup> Кашин В.Б. и др. (2020) *Op.cit.*

Наиболее серьёзный вызов для КНР – господство США в мировой финансовой системе. Китай будет оставаться уязвимым для американских финансовых санкций до тех пор, пока не выстроит альтернативную систему или подсистему. Но это потребует огромных ресурсов, политической воли и времени. Опасность взаимных потерь может до определённого времени сдерживать соперничество Пекина и Вашингтона и упреждать радикальные санкции в отношении друг друга.

---

## Россия: «драконовские» санкции и возможные контрсанкции

В мировой политике санкций России досталась весьма специфическая роль. С одной стороны, после 2014 года против неё действует достаточно жёсткий набор санкций США, ЕС и ряда других стран. С другой – её собственный арсенал санкций и практика их применения пока остаются ограниченными.

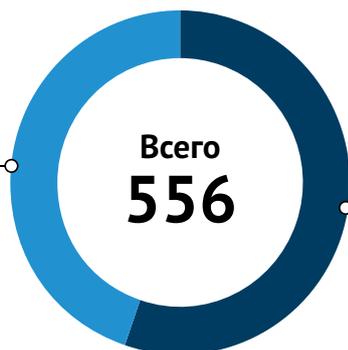
В отличие от КНР у России нет сопоставимого экономического потенциала. Она нуждается в тонкой настройке своей политики, должна максимально использовать имеющиеся ограниченные ресурсы и при этом быть достаточно активной для того, чтобы с ней считались за рубежом.

Почти весь XX век Россия находилась под зарубежными санкциями. Страна попала в тиски торговой и технологической блокады с момента установления советской власти. Процесс был неровным. Ограничения смягчались, когда инициаторам критически нужны были рынки сбыта (Великая депрессия) или союзники в период Второй мировой. Однако с началом холодной войны санкции вновь вернулись в арсенал отношений с Россией. У Советского Союза был неизменный и универсальный ответ на санкции: развитие собственной промышленности, технологий, кадров и современного хозяйства. Во многом эта задача успешно решалась, в том числе и за счёт ограниченного сотрудничества с самим Западом.

## САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ИЗ РОССИИ

В настоящее время в списках санкций Министерства финансов США числится 556 физических и юридических лиц из России

**250** юридических лиц находится в списке секторальных санкций



**306** физических и юридических лиц находится в списке SDN (блокирующие санкции)

### Распределение физических и юридических лиц по программам санкций США



По крайней мере, СССР рухнул в период открытия экономики и снятия санкций, а не во времена блокады. Советский Союз и сам применял ограничения, хотя делал это значительно реже США<sup>54</sup>. Гораздо охотнее СССР выступал в роли «чёрного рыцаря», оказывая поддержку тем странам, которые оказались под западными санкциями.

В сравнении с советским периодом санкции против России после украинского кризиса 2014 года разворачивались в принципиально иных условиях. Страна была и остаётся тесно интегрированной в мировое хозяйство и финансовую систему. Опора на свои силы возможна и желательна в ряде стратегических отраслей. Однако масштабный переход на собственные ресурсы сегодня попросту невозможен. Впрочем, нарастающая конкуренция в международных отношениях будет диктовать такую потребность. И США, и КНР в ряде критических отраслей (прежде всего в области информационных технологий и телекоммуникаций) делают ставку на собственное производство, поспешно избавляясь от взаимозависимости. России, судя по всему, придётся выбрать похожий путь, сочетая максимальное использование своих небольших ресурсов с лавированием между центрами силы или союзом с одним из них. Это долгосрочная перспектива, готовиться к которой необходимо уже сейчас. По крайней мере – в стратегических отраслях, критически важных для безопасности страны.

Вместе с тем тесная интеграция в международное разделение труда и сама глобализация парадоксальным образом помогли России сгладить последствия санкций. Вопрос об ущербе от санкций для российской экономики остаётся предметом ожесточённых дебатов. Санкции довольно сложно вычленивать как отдельный фактор, влияющий на рост или стагнацию<sup>55</sup>. Вне всяких сомнений они нанесли ущерб или усилили влияние других негативных факторов (например, колебаний цен на нефть в 2014 и 2020 годах). Но верно и другое. Против системообразующих российских компаний в энергетическом и финансовом секторах вплоть до настоящего времени блокирующих санкций практически (за исключением одного раза) не вводилось. Да, против них действует набор секторальных мер, связанных с ограничением

<sup>54</sup> См. базу данных упомянутой выше работы Гэри Хафбауэра и его коллег. Hufbauer et al. 2009. Op.Cit.

<sup>55</sup> Дискуссию об оценках ущерба от санкций см. в следующей работе: Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия // Доклады РСМД, № 37, 2018.

в узком сегменте технологий, а также с привлечением кредитования. Это осложняет работу отечественных фирм, тем более что данные меры наносят ещё и ущерб репутации. Однако данные сектора не попали под блокирующие санкции. То есть они беспрепятственно продолжают свои экспортно-импортные операции с зарубежными партнёрами.

На сегодня в списках санкций Министерства финансов США числится 556 физических и юридических лиц из России. Из них 250 юридических лиц – в списке секторальных санкций (исполнительный указ 13662), то есть пока под достаточно терпимыми ограничениями. Под блокирующими санкциями, подразумевающими запрет на взаимодействие, находится 306 физических и юридических лиц. Из них 150 – по «статьям», связанным с Украиной. Большая часть заблокированных принадлежит к оборонно-промышленному сектору или технологическим компаниям, работающим над продукцией двойного назначения. В меньшем количестве в SDN-листе присутствуют компании, заблокированные за нарушение режимов санкций США и взаимодействие с Кубой, Сирией, КНДР или Венесуэлой. Среди них встречаются даже дочерние предприятия крупных российских фирм (например, два дочерних предприятия «Роснефти»). Но ни сама «Роснефть», ни другие российские «голубые фишки» пока не заблокированы.

В странах-инициаторах давно обсуждаются так называемые «драконовские» санкции против России. Их квинтэссенцией можно считать американские законопроекты DASKA и DETER<sup>56</sup>. Анализ целесообразности мер против обязательств российского суверенного долга обязывал провести в жизнь и статью 242 хорошо известного у нас закона CAATSA<sup>57</sup>. Однако исполнительная власть США избегала «драконовских санкций». Конечно, не из любви к России (и Конгресс, и администрация стоят на одинаково жёстких антироссийских позициях – мнение о существовании «антироссийского Конгресса» и «лояльной» России

---

<sup>56</sup> U.S. Congress, *Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2019*, 2019. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/482/text>

<sup>4</sup> U.S. Congress, *To Deter Foreign Interference in United States Elections, and for other Purposes*, 2019. URL: [https://www.rubio.senate.gov/public/\\_cache/files/848643fd-db7a-447a-8db0-aca2e080f555/CA616C85336870AEF1D5DC78D3980515.20190403-vanhollen-rubio-deter-act-as-introduced.pdf](https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/848643fd-db7a-447a-8db0-aca2e080f555/CA616C85336870AEF1D5DC78D3980515.20190403-vanhollen-rubio-deter-act-as-introduced.pdf)

<sup>57</sup> Public Law 115 – August 2, 2017. URL: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364\\_pl115-44.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf)

администрации ошибочно и опасно), а в силу возможных потерь для самой американской экономики и международных рынков. Министерство финансов США описало возможные издержки от санкций против обязательств суверенного долга<sup>58</sup>, а Государственный департамент – от применения DASKA<sup>59</sup>.

Масштабные блокирующие санкции были применены, как говорилось выше, лишь однажды, 6 апреля 2018 года, когда под давлением Конгресса и в условиях скандала вокруг предполагаемого вмешательства в американские выборы 2016 года под санкции попали ряд крупных российских компаний («Русал», «En+», «Евросибэнерго» и другие), а также ряд бизнесменов из составленного ранее «кремлёвского списка»<sup>60</sup>. Однако поспешность такого шага была очевидна, так как целый ряд заблокированных фирм были тесно интегрированы в мировое хозяйство и являлись системными глобальными компаниями. Впоследствии с некоторых из них санкции были сняты (на условиях реструктуризации собственности)<sup>61</sup>, а для других действуют генеральные лицензии, позволяющие им вести международную деятельность, пусть и «в подвешенном состоянии».

Иными словами, «драконовские санкции» вряд ли будут применяться впредь без действительно серьёзного повода. Здесь и Россия, и Китай выигрывают от своей интеграции мировую экономику. Но в долгосрочном плане подобная взаимозависимость не снимает санкционных рисков. Ограничения могут накладываться постепенно, в течение длительного времени. Поэтому адаптация к ним потребует в любом случае.

Новые международные реалии неизбежно поставят перед Россией вопрос о необходимости более активного использования ограничительных мер во внешнеполитическом арсенале. Москва долгое время

<sup>58</sup> U.S. Treasury, CAATSA Section 242 Report on Russian Sanctions, 2018. URL: <https://publicintelligence.net/ustreasury-russia-sanctions-2018/>

<sup>59</sup> U.S. Department of State. Views of the Administration Regarding the Amendment in the Nature of Substitute (ANS) to S.482 Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2019 (Daska), 2019. URL: <https://www.documentcloud.org/documents/6585483-DASKA-Letter.html#document/p2>

<sup>60</sup> U.S. Treasury. Ukraine/Russia-related Designations and Identification Update, 2018. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180406.aspx>

<sup>61</sup> U.S. Treasury. OFAC Delists En+, Rusal, and EuroSibEnergo, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm592>

уклонялась от роли активного инициатора санкций. Её модель в целом была близка к китайской. Россия придерживается принципа верховенства СБ ООН в вынесении решений об ограничительных мерах. Санкции использовались ей опосредованно, через ограничение рынка (например, для продукции из Грузии после конфликта 2008 года) или использование санитарных норм. Российские контрсанкции после 2014 года носили пропорциональный характер и, как правило, были ответом на введённые против страны ограничения. В основном они сводились к ограничению доступа на рынок (например, известное продовольственное эмбарго). В российском арсенале не так много ответных мер в силу относительной – в сравнении с США или ЕС – слабости экономики. Но в узких сегментах российские ограничения всё же весьма чувствительны. То же можно сказать и об ограничениях против некоторых стран на постсоветском пространстве (прежде всего против Украины).

В Москве полагают, что перегибать с ответными мерами не стоит из-за возможных последствий для собственной экономики и снижения качества жизни. Федеральный закон от 4 июня 2018 года (№ 127-ФЗ)<sup>62</sup> фактически передал инициативу введения санкций на уровень президента и исполнительной власти, оставляя им широкое пространство для манёвра в зависимости от ситуации. Российские власти не стали торопиться и с поправками в Уголовный кодекс, подразумевавшими уголовное преследование за исполнение режима западных санкций<sup>63</sup>. Однако предприняли ряд мер на случай финансовой блокады (например, создание национальной платёжной системы «Мир» и Системы передачи финансовых сообщений Банка России, диверсификация национальных валютных резервов).

Строго говоря, в России пока только-только формируется полноценный механизм политики санкций. До 2014 года она базировалась в основном на Федеральном законе от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах»<sup>64</sup>. Новые

---

<sup>62</sup> Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 127-ФЗ. Ссылка: <https://rg.ru/2018/06/06/kontrsanicii-dok.html>

<sup>63</sup> Государственная Дума Российской Федерации. Законопроект № 464757-7, 2018. Ссылка: [http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=464757-7](http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=464757-7)

<sup>64</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ. Ссылка: <http://base.garant.ru/12151317/>

условия потребовали создания новых механизмов. В частности, в структуре Министерства финансов был образован Департамент контроля за внешними ограничениями, который уже проделал большую работу по систематизации ограничительных мер.

Россия стоит лишь в начале пути создания полноценного механизма политики санкций. Для его усовершенствования потребуется целый ряд шагов. Один из важнейших – развитие законотворческой практики по тематике санкций в обеих палатах российского парламента. Для этого необходима серьёзная подготовка кадров в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации.

На уровне исполнительной власти потребуется наладить передачу наработок Министерства финансов в другие ведомства и создать в них хотя бы минимальные структуры, заточенные под работу с проблемой санкций. Такие небольшие группы (на уровне управлений или отделов) целесообразно организовать в МИД России, Министерстве экономического развития, Министерстве промышленности и торговли.

Нашей стране нужно развивать правоприменительную практику и механизм контроля над исполнением российских режимов санкций как на уровне административного, так и уголовного права. Здесь придётся искать золотую середину между необходимостью эффективно применять действующие нормы и задачей сохранения благоприятного инвестиционного климата. Нельзя превращать такие инструменты в произвольные репрессии по усмотрению исполнителей, однако их отсутствие обесценивает режимы ограничений.

Открытым вопросом остаётся российская доктрина применения санкций – в каких случаях и против кого мы готовы их применять? Каким образом должна осуществляться координация с союзниками и партнёрами? Она могла бы найти своё отражение, например, в Концепции внешней политики России.

Наконец, требуется серьёзная образовательная и исследовательская база. Без неё вряд ли можно рассчитывать на адекватную экспертизу и профессиональные кадры, столь нужные российской внешней политике.

---

## Вместо заключения. Индикатор перемен

Политика санкций – яркий индикатор изменений современного «осыпающегося мира». Национальный эгоизм, преследование своих интересов и выживание в условиях внешнего прессинга утверждают себя в качестве ключевых норм. Инструменты глобального управления на базе ООН, наоборот, размываются. Формируются «национальные» модели политики санкций.

И всё же пока вряд ли можно говорить о скатывании к «анархии» и «войне всех против всех» как о необратимом процессе. Даже самые мощные инициаторы санкций так или иначе заинтересованы в легитимации своих решений на уровне СБ ООН. По крайней мере, они пытаются сочетать свои действия с решениями ключевого института глобального управления.

Взаимозависимость и глобализация современного мира зашли столь далеко, что резкая эскалация санкций повлечёт тяжёлые последствия и для стран-инициаторов, и для стран-целей. Издержки появятся как в случае эскалации между крупными экономиками, подобными США и КНР, так и в случае радикальных мер против России с её относительно небольшой долей в мировом хозяйстве.

Уже сейчас видны признаки «секьюритизации» экономики, попытки опоры на собственные силы и ухода от глобализации в некоторых стратегических областях. Вопрос в том, каковы пределы такой автономии? Насколько далеко крупные державы готовы зайти в своей конкуренции? Каков предел их чувствительности к экономическим потерям ради достижения политических целей или соображений престижа? Политика санкций лишь один из штрихов глобальных процессов. История знает множество случаев, когда политическая воля брала верх над экономической целесообразностью. И это были времена крайностей и больших утрат.

 ValdaiClubRu

 ValdaiClubRu

 valdaiclub

 ValdaiClub

 valdaiclubcom

[valdai@valdaiclub.com](mailto:valdai@valdaiclub.com)



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет  
по международным  
делам



МГИМО  
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ