Обзоры и рецензии

Политика санкций: обзор публикаций Российского совета по международным делам¹

В.А. Морозов

Морозов Владимир Анатольевич — программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД); Российская Федерация, 119049, Москва, 4-й Добрынинский пер., д. 8; E-mail: vmorozov@russiancouncil.ru

Обзор посвящен анализу ключевых публикаций Российского совета по международным делам (РСМД) по тематике экономических санкций за 2017–2019 гг. Хотя тема санкций достаточно нова для российского научного и экспертного дискурса, сами санкции нельзя назвать новым явлением мировой политики. Использование экономического инструментария как средства достижения целей внешней политики и обеспечения национальных интересов — неотъемлемая часть политики большинства стран. Однако современный этап развития санкционной политики характеризуется рядом ключевых отличий от предыдущих, что выражается не только в росте числа случаев применения санкций, но и в дальнейшей институционализации процесса введения, контроля за исполнением и снятия ограничительных мер, а также в неуклонном увеличении случаев так называемых вторичных санкций.

В обзоре рассмотрены два ключевых доклада РСМД, посвященных динамике ограничительных мер США, ЕС и их союзников в отношении России, ключевым особенностям санкционных режимов указанных стран, а также прогнозируется динамика санкционного давления на Россию на ближайшую перспективу. Отдельно рассматривается сборник статей по тематике политики, целей и инструментов санкций.

Ключевые слова: экономические санкции; глобальное управление; внешняя политика; economic statecraft; РСМД

Для цитирования: Морозов В.А. (2019) Политика санкций: обзор публикаций Российского совета по международным делам // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 151–157 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-08.

Доклад Российского совета по международным делам (РСМД) «Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия»² был опубликован в начале 2018 г. Это первый доклад из серии аналитических публикаций Совета по теме санкционной политики США и ЕС в отношении России. Автор делает попытку, с одной стороны, дать характеристику существующим целям, методам и типам санкций, а также их легитимности с точки зрения международного права, а с другой — проанализировать влияние санкционной политики США, ЕС и их союзников в отношении Российской

¹ Обзор поступил в редакцию в августе 2019 г.

² Тимофеев И.Н. (2018) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: доклад Российского совета по международным делам. № 37. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/papers/Sanctions-Report37ru.pdf> (дата обращения: 15.09.2019).

Федерации, возможные различия в подходах европейских стран и США, а также выработать возможные рекомендации по адаптации и противодействию негативному влиянию ограничительных мер.

Прежде всего доклад имеет целью четко разделить санкции и другие виды использования экономического инструментария для государственной политики (*“economic statecraft”*). Под санкциями подразумеваются намеренные действия страны, группы стран и/или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых, финансовых отношений со страной — объектом санкционного воздействия. В отличие от торговых войн, санкции всегда преследуют политические цели: от посылки сигнала стране-адресату о недопустимости определенных действий на мировой арене до ограничения возможностей и/или нанесения определенного ущерба стране — объекту санкций с целью изменения ее поведения.

Подходы США и ЕС к вопросу санкций в отношении России существенно различаются. Санкции ЕС привязаны к ситуации вокруг Крыма и востока Украины, и их отмена напрямую зависит от ряда конкретных шагов, прежде всего выполнения Минских соглашений. В свою очередь, объекты санкционной политики США в отношении РФ претерпели ряд существенных изменений. Если в 2014–2016 гг. они в целом совпадали с целями ЕС, то с принятием закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (*Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA*) к «украинскому» и «крымскому» сюжетам добавились также вопросы, связанные с кибербезопасностью, контролем над стратегическими вооружениями, политикой России в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, российской энергетической политикой (включая экспорт углеводородов в страны ЕС), а также вновь поставлен вопрос о свободе СМИ и защите прав человека внутри страны. То есть мы можем утверждать, что санкции США в отношении России направлены на радикальную смену внешнеполитического курса (не только на постсоветском пространстве) и дестабилизацию политической элиты страны, а также на ограничение и сокращение российского «присутствия» в Европе (в том числе и в энергетической сфере). Существующие формулировки закона также оставляют широкое пространство для произвольного трактования принятых норм.

Другим существенным отличием политики санкций США и ЕС является институциональное оформление. Санкции ЕС принимаются решением Совета ЕС и продляются каждые полгода. Данный подход позволяет сохранять гибкость и возможность оперативно реагировать на изменения внешнеполитической ситуации. С другой стороны, принятие закона CAATSA в США не только «кодифицировало» действующие санкции, переведя их из ведения исполнительной власти в ведение Конгресса и тем самым усложнив их отмену, но создало предпосылки для введения новых ограничительных мер со стороны Министерства финансов и Государственного департамента США. Иными словами, если санкции ЕС можно считать гибким и узконаправленным инструментом, то с принятием CAATSA санкции США в отношении России де-факто стали необратимыми, так как привязаны не к конкретному вопросу российско-американских отношений, а в целом к внутренней и внешней политике российского руководства последних двадцати лет.

Автор отмечает, что в перспективе возможна дальнейшая эскалация санкционной политики ЕС и США в отношении России. В первую очередь представляется возможным расширение номенклатуры санкций ЕС за счет темы так называемого вмешательства в выборы. Данная тематика особенно сильно поддерживается американской стороной, поскольку способствует дальнейшей гармонизации санкционной политики ЕС и США. Другой немаловажный момент заключается в экстерриториальном

применении американских санкций (так называемые вторичные санкции, *secondary sanctions*), что неизбежно затронет российских партнеров из третьих стран, в первую очередь в энергетическом и оборонном секторах. Наконец, третье направление эскалации заключается в имплементации действующего американского законодательства в области санкций в отношении России и всего комплекса бюрократических процедур, связанных с ним.

В докладе также перечислены возможные направления противодействия негативному влиянию санкций США и ЕС на российскую экономику. Автор предлагает сконцентрироваться на диверсификации торгово-экономических связей, прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также стремиться избежать развития конфронтации и сохранить возможности для дальнейших переговоров с ЕС. Помимо этого, принимая во внимание тот факт, что санкции США сохранятся на неопределенно долгую перспективу, подчеркивается важность сохранения максимально возможного числа контактов на уровне делового сообщества, университетов и гражданского общества при условии четких и последовательных ответных действий на эскалацию санкционного давления американской стороной. Наконец, следует последовательно ставить вопрос о незаконности односторонних ограничительных мер на площадке ООН, а также уделить внимание вопросу тщательного изучения опыта применения, нормативной базы и перспектив эволюции санкций как инструмента внешней политики.

Доклад «Санкции против России: итоги 2018 г. и взгляд в 2019 г.»³ продолжает серию публикаций РСМД по вопросу санкционной политики США и ЕС в отношении России. Авторы выделяют ряд ключевых тенденций, которые обрела политика ограничительных мер против России к 2018 г. В первую очередь очевидно усиление разрыва между санкциями США и ЕС. ЕС в меньшей степени готов к неконтролируемой эскалации санкционного давления на Россию, предпочитая сохранять принятые ранее меры и в случае необходимости дополнять их точечными ограничениями. В санкционной политике США набирают силу тренды на дальнейшую и последовательную эскалацию давления на российскую сторону. Это объясняется как институциональным характером действующего санкционного законодательства (прежде всего — СААТСА), так и сложившимся межпартийным консенсусом по сдерживанию России.

Кроме того, санкции оказывают и прямое, и косвенное воздействие на партнеров России, в частности Китай, Индию и другие страны. Санкции США носят экстерриториальный характер, и вместе со стратегической целью по сдерживанию влияния России в мире с готовностью применяются против российских партнеров. При этом наблюдается двойственность подходов правительств стран-партнеров, которые осуждают экстерриториальный характер санкций США, и частного сектора указанных стран, который, несмотря на давление правительства, вынужден приспосабливаться и де-факто соблюдать американские санкционные программы, опасаясь возможности лишиться доступа к рынкам США.

В-третьих, политика правительства России по адаптации к условиям санкционного давления со стороны ЕС и США сталкивается с рядом серьезных вызовов. Среди указанных проблем, с одной стороны, доминирование США в мировой финансовой системе, а также сложности в переходе на расчеты в национальной валюте с контрагентами, с другой — общая асимметрия экономических потенциалов между инициаторами и объектом санкций. Вместе с тем постепенный переход от «зеркальных» ответных мер

³ Тимофеев И.Н., Морозов В.А. (2019) Санкции против России: итоги 2018 г. и взгляд в 2019 г.: доклад Российского совета по международным делам. № 43. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/papers/Sactions2019-Report43-Rus.pdf> (дата обращения: 15.09.2019).

к комплексной политике противодействия и адаптации к условиям внешних ограничений является безусловно положительным моментом.

Немаловажен также и тренд на общий рост санкционного давления со стороны США на другие страны. Наиболее характерным примером здесь стал выход США из СВПД (так называемая иранская сделка) и повторное введение санкций в отношении Ирана. При этом обнаруживается дальнейшее расхождение позиций Вашингтона и Брюсселя по вопросу применимости односторонних мер и экстерриториальности санкций.

Наконец, несмотря на общее недовольство практикой односторонних ограничительных мер, крупный международный бизнес сохраняет приверженность требованиям американских регуляторов и санкционного законодательства США, вне зависимости от страны происхождения. Помимо этого, рост числа непредвиденных кризисных ситуаций в мире сопровождается более активным применением санкций как инструмента реагирования на международную политическую конъюнктуру.

Рассуждая о динамике санкционной политики США и ЕС в отношении России, авторы делят имеющиеся факторы на две основные группы: политические и правовые. К политическим авторы относят следующие факторы:

1. Динамика политической ситуации на Украине и перспективы разрешения конфликта на востоке страны. Предполагается отсутствие существенного прогресса в рамках Минских соглашений и, как следствие, сохранение секторальных санкций ЕС.
2. Политика России на Ближнем Востоке. Среди ключевых рисков указывается возможность эскалации конфликта в Сирии, связанная с применением химического оружия, что, в свою очередь, активизирует санкционные инициативы не только по линии СААТSA и «сирийского» санкционного пакета, но и в области санкций за применение химического оружия.
3. Динамика внутривосточной ситуации в ЕС и США. Тема «российского вмешательства» рассматривается как определяющая для дальнейшей эскалации американского санкционного давления на Россию. В свою очередь, в ЕС она воспринимается относительно спокойно и ждать новых санкционных инициатив в этой связи не стоит.
4. Политика России. Предполагается, что санкции не приведут даже к незначительной смене внутри- и внешнеполитического курса России. При этом реакция на новые санкции США и ЕС будет сдержанной. Эскалация и обмен новыми ограничительными мерами возможны только в случае качественной смены международной политической обстановки, в виде полномасштабного конфликта со странами Запада.
5. Политический «черный лебедь». Труднопрогнозируемый фактор, однако авторы доклада рассматривают его как весьма вероятный. Риск повторения нового «отравления в Солсбери» («дело Скрипалей») остается значительным не столько в силу привлекательности эскалации как таковой, сколько в силу отсутствия механизмов урегулирования кризисных ситуаций между Россией и странами Запада.

Помимо политических, авторы доклада отдельно останавливаются на правовых факторах, которые напрямую влияют на динамику санкций США и ЕС в отношении России. При этом под правовыми факторами подразумеваются юридические документы, само существование которых предполагает возможность введения новых ограничительных мер. Среди данных факторов выделяют следующие:

1. Имплементация СААТSA, в частности, регулярные доклады Министерства финансов США о незаконных финансовых операциях, связанных с Россией. Здесь

же отчеты о «российском вмешательстве» и вопросах энергетической безопасности Украины и т.д.

2. Второй пакет санкций в связи с имплементацией «Закона о ликвидации химического и биологического оружия». Ключевой вопрос, связанный со вторым пакетом санкций в рамках указанного закона, заключается в том, будут ли применены меры, указанные в документе (весьма жесткие, но вместе с тем достаточно устаревшие для современной практики применения санкций), либо же закон будет адаптирован под существующие реалии, либо будет истолкован в новом ключе.

3. Дальнейшее обсуждение в Конгрессе новых инициатив по санкциям в отношении России. Здесь ключевыми законопроектами выступают законопроекты DETER и DASKAA. Второй документ гораздо шире по охвату, однако вместе с тем довольно сильно повторяет уже принятый закон CAATSA.

4. Имплементация указа президента США № 13848, а именно получение заключения от национальной разведки США о возможном вмешательстве в промежуточные выборы в Конгресс.

5. Дальнейшее использование указов президента № 13660, 13661, 13662 и соответствующих директив к ним. Отмечается, что хотя число «вторичных санкций» по данным указам невелико (за 2018 г. приводится один случай), в будущем их число увеличится.

Анализируя перспективы санкционной политики США и ЕС в отношении России на 2019 г., авторы выделяют три основных сценария. Первый сценарий связан с частичной гармонизацией санкций ЕС с новыми ограничительными мерами со стороны США. В этом случае внешнее давление на Россию еще усилится, но вместе с тем это можно будет трактовать в качестве победы внешней политики США. Другой сценарий заключается в сохранении статус-кво, а именно в неприсоединении ЕС к новым санкциям США. При этом реакция европейского бизнеса, опасющегося «вторичных санкций» США, как и в случае с Ираном, будет нервной. Наконец, третий, и, по мнению авторов, самый нереалистичный сценарий, предполагает сокращение санкций ЕС в отношении России. При этом подчеркивается необходимость серьезных подвижек в деле урегулирования ситуации на востоке Украины как неперемного условия реализации указанного сценария. Несмотря на подтверждаемую авторами малую реалистичность данного сценария, его следует иметь в виду в качестве политической альтернативы в отношениях России и ЕС, поскольку в отношениях России и США подобная альтернатива не просматривается.

Сборник «Политика санкций: цели, стратегии, инструменты», опубликованный в 2018 г., представляет собой обзор мнений российских авторов о санкциях как инструменте внешней политики современных государств. Среди тем, освещенных в публикации, тенденции развития санкционной политики ведущих стран мира на данном этапе, отраслевые и региональные особенности современных ограничительных мер, вопросы противодействия санкциям, а также примеры санкций в отношении различных стран мира. Авторы утверждают, что в современном мире санкции постепенно превращаются из прикладного инструмента внешней политики в индикатор трансформации властных отношений между государствами, их суверенитета и образуемой ими иерархии международных отношений. Отмечается несколько ключевых тенденций, характерных для политики санкций на данном этапе развития. Во-первых, санкции становятся более приемлемой альтернативой применению военной силы. Санкции позволяют, с одной стороны, избежать непредвиденной эскалации вооруженного конфликта и нежелательных жертв среди мирного населения. В то же время санкции могут нанести значительный ущерб возможностям страны-цели проводить «нежелательную»

политику и изменить ее политический курс. Во-вторых, из-за постепенной эрозии традиционной дипломатии и каналов официального взаимодействия между странами санкции становятся эффективным методом коммуникации на международной арене, выполняя «сигнальную» роль. В-третьих, санкции демонстрируют серьезные изменения во внутривнутриполитических раскладах ведущих стран мира, выполняя функцию консолидации электората вокруг правящих элит и вместе с тем купируя популистскую критику. В-четвертых, санкции далеко не всегда приводят к изменениям политического курса стран — объектов санкций. Многие страны, в том числе и Россия, демонстрируют устойчивость к мерам внешнего давления. При этом санкции зачастую приводят к обратному результату, а именно — к консолидации населения вокруг политической элиты.

Наконец, авторы также выделяют два ключевых глобальных тренда, напрямую связанных с практикой применения односторонних экстерриториальных санкций. Санкции приводят к трансформации мировой политической и финансовой систем. В политической сфере — это постепенное размывание существующих альянсов и коалиций, а также усложнение отношений между глобальными центрами силы. В финансовой сфере практика односторонних и экстерриториальных санкций США в обозримой перспективе ведет к формированию альтернативных финансовых центров и, как следствие, источников модернизации для тех стран, которые находятся под давлением развитых стран.

Таким образом, общая динамика международной санкционной политики демонстрирует постепенную трансформацию сложившегося мирового порядка. Санкции в данном случае выступают значимым индикатором имеющихся противоречий как между крупнейшими игроками, так и между сложившимися и растущими центрами силы. При этом замена традиционных каналов коммуникации ограничительными мерами не способствует стабилизации отношений между странами и ограничивает возможности для поиска решений кризисных ситуаций в мире.

Sanctions Policy: A Review of the Russian International Affairs Council's Publications¹

V. Morozov

Vladimir Morozov – Programme Manager, Russian International Affairs Council (RIAC); 8 4th Dobryninsky Lane, Moscow, 119049, Russian Federation; E-mail: vmorozov@russiancouncil.ru

Abstract

This review discusses key publications by the Russian International Affairs Council (RIAC) on the issue of economic sanctions for the period of 2017–19. Despite being a rather recent topic in Russia's scientific and expert discourse, sanctions are not a new issue in global affairs. Employing economic statecraft as a means of advancing national interests and foreign policy priorities has been an inalienable part of countries' policies for a long time. However, several key features, including the rising number of sanctions and secondary sanctions cases, as well as the further institutionalization of the imposition, monitoring and lifting of sanctions, distinguish the current stage of sanctions development from previous ones.

This review analyzes two key reports by the RIAC concerning issues related to sanctions by the U.S., the EU and their allies against the Russian Federation, the design and dynamics of sanctions policies, as well as short-term forecasts. The anthology of Russian expert views on sanctions dynamics is also discussed.

Key words: economic sanctions; global governance; foreign policy; economic statecraft; RIAC

For citation: Morozov V. (2019) Sanctions Policy: A Review of the Russian International Affairs Council's Publications. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 151–157 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-08.

¹ The editorial board received the article in August 2019.